



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

### РІШЕННЯ

від 5 грудня 2017 року № 25-3

м. Київ

**Про результати аналізу використання коштів державного бюджету на здійснення виконавчої влади у Житомирській та Хмельницькій областях та надання гарантованих державою соціальних послуг в умовах функціонування об'єднаних територіальних громад**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аналізу використання коштів державного бюджету на здійснення виконавчої влади у Житомирській та Хмельницькій областях та надання гарантованих державою соціальних послуг в умовах функціонування об'єднаних територіальних громад. За результатами розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А:**

**1. У 2016 році 32-ма об'єднаними територіальними громадами Житомирської та 26-ма громадами Хмельницької областей використано відповідно 53,6 та 204,2 млн грн субвенції з державного бюджету на розвиток їх інфраструктури, що дало можливість поліпшити стан навчальних закладів, вуличного освітлення, доріг і вулиць, забезпечення мешканців громад послугами у сфері житлово-комунального господарства, побутового обслуговування тощо.**

**Усі утворені у 2015–2016 роках об'єднані територіальні громади одержали повноваження на організацію та надання гарантованих державою послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо та, відповідно, на здійснення видатків з місцевих бюджетів на цю мету на рівні міст обласного значення і районів. Набуття повноважень щодо отримання до місцевих бюджетів доходів сприяло збільшенню вдвічі ресурсної бази для власних надходжень до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад. Встановлено міжбюджетні взаємовідносини між державним бюджетом і місцевими бюджетами цих громад.**

**Водночас процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади шляхом утворення об'єднаних територіальних громад на сьогодні не забезпечує надання населенню на території цих громад якісних і в повному обсязі гарантованих державою послуг, не супроводжується виконанням заходів з оптимізації структури та штатної чисельності місцевих органів виконавчої влади відповідно до**

**наявного навантаження в роботі, що може зменшити видатки державного бюджету на їх утримання.**

Причини цього – відсутність чіткого законодавчого розподілу повноважень з надання адміністративних та інших послуг між органами місцевого самоврядування різних рівнів і місцевими органами виконавчої влади, відсутність у низки громад відповідної інфраструктури, ресурсного та кадрового забезпечення, включення до складу об'єднаних територіальних громад населених пунктів, розташованих поза зоною доступності від адміністративних центрів громад.

Як наслідок – незабезпечення на даному етапі досягнення визначеної Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р (далі – Концепція), мети реформи щодо формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

Водночас понад 90 відс. асигнувань, що виділяються з державного бюджету на здійснення виконавчої влади у Житомирській і Хмельницькій областях, спрямовуються на оплату праці працівників з нарахуваннями, через що необхідно залучати для фінансування поточних видатків з їх утримання кошти місцевих бюджетів. Зокрема, у 2016 році за рахунок коштів місцевих бюджетів профінансовано відповідно 15 і 3 відс. видатків на утримання місцевих органів виконавчої влади Житомирської та Хмельницької областей.

Проведеним аналізом встановлено неефективне управління коштами державного бюджету – **111,8 млн грн**, з порушенням законодавства використано **1,4 млн гривень**.

**2. Унаслідок відсутності в окремих чинних законодавчих актах чітких норм у частині організації та надання об'єднаними територіальними громадами адміністративних послуг населенню, а також несвоєчасного приведення Кабінетом Міністрів України нормативно-правових актів у відповідність із чинним законодавством не розмежовано цілу низку повноважень між місцевою виконавчою владою і об'єднаними територіальними громадами, а отже, не здійснювалося економне використання коштів державного бюджету.**

Закони України “Про адміністративні послуги”, “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” і “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” передбачають набуття виконавчими органами місцевих рад повноважень з організації та надання визначених цими законами послуг лише після прийняття відповідних рішень місцевими радами.

Кабінетом Міністрів України не забезпечено своєчасного виконання вимог Закону України від 28.12.2014 № 79 “Про внесення змін і доповнень до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” щодо визначення механізму фінансування з бюджетів об'єднаних територіальних

громад видатків на здійснення заходів з виконання програм соціального захисту населення щодо надання пільг і житлових субсидій.

Як наслідок, витрати на утримання підрозділів райдержадміністрацій, що виконують повноваження з надання таких послуг, зокрема мешканцям Народицької (Житомирська область), Летичівської, Меджибізької та Старосинявської (Хмельницька область) об'єднаних територіальних громад, до складу яких увійшли усі громади районів, у 2016 році та I півріччі 2017 року здійснені за рахунок асигнувань із державного бюджету, виділених на здійснення виконавчої влади у Житомирській і Хмельницькій областях у сумі **7857,6 тис. грн** (КПКВК 7761010 – 2499,7 тис. грн, КПКВК 7921010 – 5357,9 тис. грн), тоді як у містах обласного значення витрати на вказані цілі здійснювалися за рахунок міських бюджетів.

**3. Нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на сьогодні є недостатнім.**

Зокрема, не внесено змін до Конституції та законів України у частині адміністративно-територіального устрою держави та розмежування повноважень щодо надання гарантованих державою послуг між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування базового, районного та регіонального рівня. Не прийнято нової редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, законів України “Про місцеві органи виконавчої влади”, “Про префектів”, “Про адміністративно-територіальний устрій України” та інших законодавчих і нормативно-правових актів, розроблення та прийняття яких передбачалося планами реалізації Концепції.

Зазначене створює ризики дублювання повноважень із надання гарантованих державою послуг та, відповідно – передумови для виникнення непорозумінь з їх виконання між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різного рівня.

Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 Методика формування спроможних територіальних громад не передбачає чітких критеріїв щодо площі, кількості населення, наявності об'єктів, установ та закладів, призначених для надання гарантованих державою послуг, достатності кадрових ресурсів та фінансового забезпечення, яким має відповідати об'єднана територіальна громада для визнання її спроможною.

У результаті при визнанні об'єднаних територіальних громад спроможними не оцінюється їх здатність забезпечити виконання повноважень фінансовими ресурсами, наявність і стан у громадах об'єктів інфраструктури для надання гарантованих державою послуг, рівень кадрового забезпечення.

**4. Кабінетом Міністрів України та місцевими органами виконавчої влади Житомирської і Хмельницької областей не вживалися результативні заходи для оптимізації чисельності працівників місцевих органів виконавчої влади, не приймалися рішення щодо удосконалення структури та граничної чисельності працівників райдержадміністрацій у районах, території яких повністю або більше половини увійшли до складу об'єднаних територіальних громад, а тому затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2014 № 91 гранична чисельність**

**працівників обласних і районних державних адміністрацій залишилася незмінною.**

Місцевими державними адміністраціями Житомирської та Хмельницької областей не забезпечено належного виконання вимог пункту 9 “Прикінцевих положень” Закону України від 28.12.2014 № 76 “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України” щодо скорочення чисельності працівників на 20 відс., що призвело до неекономного витрачання у 2016 році коштів державного бюджету, виділених на здійснення виконавчої влади у Житомирській і Хмельницькій областях, за оцінками контрольної групи, в загальній сумі **35382,1 тис. грн** (за КПКВК 7761010 – 21819,7 тис. грн, за КПКВК 7921010 – 13563 тис. гривень).

Виконані у Житомирській області заходи з оптимізації структури та граничної чисельності працівників райдержадміністрацій у районах, території яких повністю або більше половини увійшли до складу об’єднаних територіальних громад, не забезпечили зменшення видатків на здійснення виконавчої влади в області, оскільки вивільнені кошти в сумі 5092,4 тис. грн були перерозподілені між іншими районними державними адміністраціями.

У Хмельницькій області, де території 5-ти районів повністю або понад 80 відс. увійшли до складу об’єднаних територіальних громад, заходи з оптимізації структури районних державних адміністрацій не проводилися.

**5. Для встановлення міжбюджетних взаємовідносин між державним бюджетом та об’єднаними територіальними громадами і для надання цим громадам повноважень на отримання до місцевих бюджетів доходів і здійснення видатків на рівні міст обласного значення та районів перспективні плани формування територій громад Житомирської та Хмельницької областей коригувалися за фактом утворення громад. При цьому не досліджувалося питання про відповідність адміністративних центрів громад вимогам Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214.**

Як наслідок, з недотриманням пункту 6 Методики формування спроможних громад до складу 12-ти об’єднаних територіальних громад Житомирської та 6-ти громад Хмельницької областей увійшли відповідно 78 і 22 населені пункти, розташовані поза межами доступності від адміністративних центрів громад по дорогах з твердим покриттям. Це створює ризики недоступності послуг, зокрема невідкладної медичної та пожежної допомоги, час прибуття фахівців для надання якої не може перевищувати 30 хвилин.

**6. Мають місце випадки надання повноважень з отримання до місцевих бюджетів доходів і здійснення видатків на рівні міст обласного значення та районів нечисленним об’єднаним територіальним громадам з нерозвинутою інфраструктурою та недостатніми кадровими ресурсами, які не здатні забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері охорони здоров’я, соціального захисту, громадської та пожежної безпеки тощо.**

Фактично з отриманих повноважень щодо надання гарантованих державою послуг переважна більшість об’єднаних територіальних громад здійснюють лише видатки на здобуття загальної середньої освіти, тобто

реформування місцевого самоврядування звелось до укрупнення місцевих рад з передачею на їх утримання загальноосвітніх навчальних закладів, розташованих на їх території.

**6.1.** Незважаючи на те, що Концепцією передбачалося утворення об'єднаних територіальних громад, здатних самостійно забезпечити фінансовими ресурсами виконання своїх повноважень, **показник податкоспроможності бюджетів 80 відс. утворених об'єднаних територіальних громад** (24 із 32 на території Житомирської області та 22 із 26 на території Хмельницької області) **нижчий** аналогічного середнього показника всіх зведених бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом.

**6.2.** Через відсутність відповідних методичних рекомендацій і нормативів у переважній більшості об'єднаних територіальних громад фактично утворені виконавчі органи місцевих рад, чисельність працівників яких значно перевищує чисельність виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, що увійшли до складу об'єднаних громад. Зокрема, штатна чисельність працівників виконавчих органів місцевих рад 31-ї об'єднаної громади Житомирської області перевищує штатну чисельність працівників виконавчих органів місцевих рад, що до них увійшли, **на 61 відс.**, а штатна чисельність працівників виконавчих органів місцевих рад 21-ї об'єднаної громади Хмельницької області – **на 31 відсоток**.

При цьому у виконавчих органах місцевих рад об'єднаних територіальних громад є штатні працівники, які не здатні повною мірою забезпечити належне та ефективне управління коштами державного бюджету, що надаються громадам, та ухиляються від організації надання максимального обсягу гарантованих державою послуг.

**6.3.** В охоплених дослідженнями об'єднаних територіальних громадах не розроблені та не виконуються перспективні плани формування мережі установ і плани галузевої реорганізації бюджетних установ, що передбачалися рішеннями відповідних сільських, селищних і міських рад при прийнятті рішень про утворення об'єднаних громад.

У результаті не вжито достатніх заходів для оптимізації і удосконалення мережі загальноосвітніх навчальних закладів.

У зв'язку із зазначеним видатки на загальну середню освіту у цих об'єднаних територіальних громадах на 20–35 відс. перевищують обсяги отриманої субвенції із державного бюджету, що призводить до залучення на зазначену мету значних обсягів надходжень місцевих бюджетів.

При цьому органами управління освітою Житомирської та Хмельницької областей, а також 32-ма громадами Житомирської та 21-ю громадою Хмельницької областей не забезпечено освоєння протягом понад півроку коштів освітньої субвенції в обсягах відповідно **11773,6 та 38131,1 тис. грн**, отриманої обласними бюджетами в грудні 2016 року на підтримку об'єднаних територіальних громад у галузі освіти, зокрема на придбання шкільних автобусів, оснащення загальноосвітніх навчальних закладів засобами навчання, впровадження енергозберігаючих технологій.

Місцевими радами 22-х об'єднаних територіальних громад Житомирської та 19-ти громад Хмельницької областей **не створено центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги**, у зв'язку з чим з бюджетів об'єднаних територіальних громад кошти медичної субвенції, отриманої на забезпечення мешканців громад медичним обслуговуванням, передаються районним бюджетам.

Як наслідок, виконавчі органи місцевих рад цих громад не беруть участі в управлінні розташованими на їх території закладами охорони здоров'я, контролі за їх діяльністю та, відповідно, не несуть відповідальності за стан і рівень медичного обслуговування населення.

**6.4.** Незважаючи на значну потребу в коштах на розвиток інфраструктури для надання гарантованих державою послуг відповідного рівня, у 2016 році виконавчими органами місцевих рад 5-ти об'єднаних територіальних громад Житомирської області та 20-ти громад Хмельницької області не забезпечено освоєння в повному обсязі **13217,3 тис. грн** субвенції на розвиток інфраструктури (1002,1 та 12215,2 тис. грн відповідно).

Виконавчими органами місцевих рад 5-ти громад Житомирської області та 12-ти громад Хмельницької області не забезпечено освоєння **5450,8 тис. грн** субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (відповідно 144,4 та 5306,4 тис. гривень).

На розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад використано **1393,3 тис. грн** субвенції (у Народицькій селищній громаді – 2,3 тис. грн, Війтовецькій – 600 тис. грн, Меджибізькій – 791 тис. грн) з порушенням вимог чинного законодавства, а у Народицькій селищній громаді – **30,1 тис. грн** на придбання опалювального котла, який не встановлений і не використовується понад 9 місяців.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

**1.** Звіт про результати аналізу використання коштів державного бюджету на здійснення виконавчої влади у Житомирській та Хмельницькій областях та надання гарантованих державою соціальних послуг в умовах функціонування об'єднаних територіальних громад затвердити.

**2.** Про результати аналізу використання коштів державного бюджету на здійснення виконавчої влади у Житомирській та Хмельницькій областях та надання гарантованих державою соціальних послуг в умовах функціонування об'єднаних територіальних громад поінформувати Президента України та Верховну Раду України.

**3.** Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу використання коштів державного бюджету на здійснення виконавчої влади у Житомирській та Хмельницькій областях та надання гарантованих державою соціальних послуг в умовах функціонування об'єднаних територіальних громад надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати вжити заходів щодо:

– ініціювання внесення змін до законів України “Про адміністративні послуги”, “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх

обтяжень” і “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” у частині прирівняння місцевих рад об’єднаних територіальних громад до міських (міст обласного значення) рад за повноваженнями щодо організації надання відповідних послуг;

– оптимізації граничної чисельності працівників райдержадміністрацій (з одночасним відповідним скороченням асигнувань на їх утримання) з урахуванням утворення об’єднаних територіальних громад, територія яких повністю або понад половину охоплює територію району;

– надання доручення Мінрегіонбуду розробити та подати на розгляд і затвердження Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад у частині встановлення чітких критеріїв спроможності об’єднаних територіальних громад;

– належного виконання місцевими органами виконавчої влади Житомирської та Хмельницької областей пункту 9 “Прикінцевих положень” Закону України від 28.12.2014 № 76 “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України” у частині скорочення штатних посад працівників цих органів.

**4.** Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і рекомендувати вжити заходів щодо:

– розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад у частині встановлення критеріїв їх спроможності;

– забезпечення надалі внесення пропозицій щодо визнання спроможними виключно об’єднаних територіальних громад, що відповідатимуть критеріям спроможності та перспективним планам формування територій громад;

– розроблення рекомендацій щодо орієнтовної структури та штатної чисельності виконавчих органів об’єднаних територіальних громад.

**5.** Рішення Рахункової палати про результати аналізу використання коштів державного бюджету на здійснення виконавчої влади у Житомирській та Хмельницькій областях та надання гарантованих державою послуг в умовах функціонування об’єднаних територіальних громад надіслати Житомирській і Хмельницькій обласним державним адміністраціям і рекомендувати вжити заходів щодо:

– забезпечення належного виконання пункту 9 “Прикінцевих положень” Закону України від 28.12.2014 № 76 у частині скорочення працівників цих органів;

вжиття заходів для усунення недоліків і порушень, виявлених під час контрольного заходу, притягнення посадових осіб до відповідальності.

**6.** Оприлюднити рішення Рахункової палати на її офіційному веб-сайті.

**8.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В.І.

**Голова Рахункової палати**

**Р. М. Магута**