

Департамент з питань використання коштів державного  
бюджету в регіонах

Затверджено  
постановою Колегії  
Рахункової палати  
від 14.10.2014 № 20-5

**ЗВІТ**

**про результати аналізу формування та проведення видатків на  
здійснення виконавчої влади місцевими державними  
адміністраціями та на органи місцевого самоврядування**

Відповідальний за підготовку Звіту:  
головний контролер –  
директор департаменту  
Самусь Г.Ю.

## ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА .....	3
ВСТУП .....	4
I. СТАН РЕАГУВАННЯ НА ПРОПОЗИЦІЇ КОЛЕГІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ .....	5
II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ФОРМУВАННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИДАТКІВ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗДІЙСНЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В РЕГІОНАХ ТА НА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	7
III. ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ НА ЗДІЙСНЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ТА НА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	11
3.1. <i>Обґрунтованість визначення обсягів видатків державного бюджету на здійснення виконавчої влади місцевими державними адміністраціями.....</i>	<i>11</i>
3.2. <i>Оцінка стану формування обсягів видатків місцевих бюджетів на утримання органів місцевого самоврядування та здійснення виконавчої влади у м. Києві .....</i>	<i>12</i>
IV. ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	16
4.1. <i>Освоєння коштів, виділених на утримання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.....</i>	<i>16</i>
4.2. <i>Забезпечення економного та раціонального використання коштів на утримання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.....</i>	<i>19</i>
V. СТАН КАДРОВОГО І ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ .....	22
5.1. <i>Кадрове і організаційне забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.....</i>	<i>22</i>
5.2. <i>Організація та рівень надання адміністративних послуг місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування ...</i>	<i>30</i>
ВИСНОВКИ .....	32
ПРОПОЗИЦІЇ .....	37

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава:** План роботи Колегії Рахункової палати на 2014 рік

**Мета аналізу:** встановлення фактичного стану справ щодо забезпечення обґрунтованості планування, законності, економності, ефективності та результативності використання бюджетних коштів на утримання місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування; оцінка рівня надання місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг.

**Предмет аналізу:**

- кошти, спрямовані з державного бюджету Раді Міністрів АР Крим, обласним державним адміністраціям та Севастопольській міській державній адміністрації на здійснення ними виконавчої влади (КПКВК 7711010-7971010);

- бюджетні кошти у частині видатків, що визначаються функціями держави та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету (далі – міжбюджетних трансфертів), за рахунок яких здійснювалися видатки на організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності обласних рад, районних рад, районних у містах рад, міських, селищних, сільських рад та їх виконавчих органів (КТКВК 010116 "Органи місцевого самоврядування");

- нормативно-правові, розпорядчі акти та інші документи, які регламентують порядок планування, надання та використання цих коштів, визначають повноваження і завдання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері державного управління;

- статистична, фінансова, управлінська та інша звітність і інформація про стан формування, надання та використання цих коштів.

**Об'єкти аналізу:** Івано-Франківська, Одеська, Полтавська та Черкаська ОДА та їх департаменти фінансів; департамент економічного розвитку Полтавської ОДА, департамент фінансової політики Черкаської міськради; виконавчі комітети Івано-Франківської та Одеської міських рад.

Направлення запитів до Міністерства фінансів України, Національного агентства України з питань державної служби, Івано-Франківської, Одеської, Полтавської та Черкаської обласних рад, Білгород-Дністровської, Чигиринської, Миргородської, Калуської райдержадміністрацій, Біляївської, Чигиринської, Миргородської та Калуської міських рад.

**Критерії, які використовувалися в ході аналізу:**

*щодо відбору об'єктів аналізу:* центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової і бюджетної політики – Міністерство фінансів України (далі – Мінфін); розпорядники коштів державного бюджету за КПКВК 7711010-7971010 – місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи; розпорядники коштів місцевих бюджетів за КТКВК 010116 – обласні, районні, міські ради;

**щодо визначення періоду, що підлягав аналізу:** попередній контрольний захід з даного питання стосовно держадміністрацій проведено у 2010 році, стосовно органів місцевого самоврядування – у 2012 році;

**щодо оцінки управлінських рішень об'єктів аналізу:**

**законності:** відповідність вимогам законодавства управлінських рішень та дій об'єктів аналізу в процесі планування, розподілу, надання та використання бюджетних коштів; **ефективності:** забезпечення об'єктами аналізу економного використання бюджетних коштів та недопущення втрат бюджету; відповідність витрат на утримання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування наданим їм повноваженням, показникам чисельності працівників і структури, встановлених законодавством; **результативності:** забезпечення доступності, повноти та своєчасності надання місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг.

**Склад контрольної групи:** Панов Р.В. – заступник начальника відділу з питань міжбюджетних відносин; Гладкова Л.І – заступник начальника відділу організації роботи територіальних управлінь; Чорна О.М. – головний спеціаліст відділу з питань міжбюджетних відносин.

**Початкові обмеження щодо проведення аудиту:**

- період часу, обраний для проведення аналізу: 2013-2014 роки (для відображення в динаміці окремих показників – 2012 рік);

- географічні обмеження: Івано-Франківська, Одеська, Полтавська та Черкаська області;

- кількісні обмеження: трудовитрати на проведення аналізу спеціалістами департаменту – 95 людино-днів; спеціалістами територіальних управлінь – 180 людино-днів, зокрема: у м. Київ, Львів, Одеса, Харків – по 45 л.д. кожним, спеціалістами департаменту з питань правового забезпечення – 15 л.д.; управління стратегічного розвитку, аналітики та стандартів – 5 л.д.; управління інформаційних ресурсів та технологій – 10 людино-днів. На доопрацювання Звіту витрачено 35 людино-днів.

За результатами аналізу складено і підписано 12 актів. Отримано відповіді на 14 запитів до центральних та місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

## ВСТУП

Місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування покликані реалізовувати політику держави на територіальному рівні, здійснювати державне управління значною кількістю різноманітних сфер суспільного життя. Конституцією та іншими законами України на них покладено широкий спектр повноважень: від забезпечення законності і правопорядку, додержання прав, свобод і законних інтересів громадян до здійснення державних повноважень в сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, соціально-економічного розвитку регіонів.

На забезпечення здійснення діяльності місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування у 2012 році із загального фонду державного та місцевих бюджетів спрямовано у цілому 10,1 млрд. грн., у 2013 році – вже 10,8 млрд. грн., а до кінця 2014 року (станом на 01.10.2014) за вказаним напрямом планувалося витратити 11,2 млрд. гривень.

Велика подрібненість територіальних громад, відсутність їх власних можливостей розвитку, інші причини призводять до недостатнього рівня якості соціальних та адміністративних послуг, що надаються членам територіальних громад, насамперед сільських та селищних, а існуючі механізми фінансування системи регіонального управління мають правові неузгодженості.

Вищезазначене та зростаючі обсяги видатків на утримання місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування, значна частина яких формується за рахунок коштів державного бюджету, і необхідність їх оптимізації в умовах обмежених можливостей бюджету з урахуванням необхідності забезпечення якісного виконання покладених на ці органи функцій держави, інформація щодо стану реалізації рекомендацій Колегії Рахункової палати за результатами раніше проведених аналітичних заходів з цього питання зумовлюють актуальність теми аналізу.

## **I. СТАН РЕАГУВАННЯ НА ПРОПОЗИЦІЇ КОЛЕГІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ**

За результатами попереднього аудиту **використання коштів державного бюджету на здійснення виконавчої влади місцевими державними адміністраціями в АР Крим, областях, м. Севастополі**, проведеного у 2010 році (*Звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 12.05.2010 № 9-4*), надано низку пропозицій Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів України, Головдержслужбі, які значною мірою були враховані. Зокрема, на їх реалізацію Головдержслужбою проведено аналіз дублювань функцій між територіальними підрозділами центральних органів влади та структурними підрозділами місцевих держадміністрацій і підготовлено пропозиції щодо їх усунення, які у липні 2010 року надіслано Кабінету Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 № 361 затверджено Методику визначення граничної чисельності працівників місцевої державної адміністрації. Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 348 затверджено Типове положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у мм. Києві та Севастополі державної адміністрації, з прийняттям якого реалізовано рекомендації Колегії Рахункової палати щодо фінансування видатків на утримання вказаних структурних підрозділів у 2014 році у складі видатків на утримання місцевих держадміністрацій (а не Мінфіну, що суперечило нормам законодавства, оскільки підрозділи з питань фінансів входять до структури місцевих держадміністрацій).

Постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 № 650 затверджено показники оцінки діяльності Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. Проте, зазначені показники не знайшли свого відображення в паспортах бюджетних програм на здійснення виконавчої влади у відповідних областях. Фактично показники, передбачені в паспортах на 2013-2014 роки, як і у попередніх роках, зведено до формального отримання та виконання листів і доручень або інших документів, проведення нарад і придбання обладнання.

У 2012 році проведено **аналіз формування та здійснення видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на органи місцевого самоврядування** (*Звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 24.10.2012 № 20-2*). Матеріали Звіту були розглянуті на засіданнях Комітету Верховної Ради України з питань бюджету і Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. На цих засіданнях підтримані пропозиції Колегії Рахункової палати і прийнято рішення звернутися до Кабінету Міністрів України з пропозицією щодо розроблення спільно з всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування законопроектів про внесення змін і доповнень до законів України "Про Державний бюджет України на 2013 рік", "Про місцеве самоврядування в Україні" та Бюджетного кодексу, зокрема, в частині розподілу джерел видатків на утримання органів місцевого самоврядування залежно від виконання ними власних чи делегованих повноважень. Також Колегією Рахункової палати пропонувалося Кабінету Міністрів України підготувати зміни до законодавства щодо встановлення відповідною радою структури і загальної чисельності працівників апаратів і виконавчих органів місцевого самоврядування, які забезпечують виконання делегованих державою функцій, у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Проте як пропозиції Колегії Рахункової палати, надані за результатами зазначеного аналізу, так і пропозиції, висунуті комітетами Верховної Ради України Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України, у 2013 році залишилися нереалізованими.

**Таким чином, пропозиції Колегії Рахункової палати за темою аналізу, надані у 2010-2012 роках, були реалізовані частково, що не сприяло забезпеченню у 2013-2014 роках прозорості планування і ефективності використання бюджетних коштів на здійснення виконавчої влади в регіонах та на органи місцевого самоврядування, формуванню оптимальної структури виконавчих органів місцевих рад.**

## **II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ФОРМУВАННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИДАТКІВ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗДІЙСНЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В РЕГІОНАХ ТА НА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Виконавчу владу в областях, районах, районах АР Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, що передбачено ст. 1 Закону про місцеві держадміністрації. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 87 Бюджетного кодексу України (далі – Бюджетний кодекс, Кодекс) видатки на виконавчу владу здійснюються з Державного бюджету України та є однією із складових видатків на державне управління.

З огляду на це, у державному бюджеті щорічно затверджувалися призначення за відповідними бюджетними програмами на здійснення виконавчої влади окремо по АР Крим, 24 областях та місту Севастополю<sup>1</sup>.

Бюджетним кодексом до видатків на державне управління віднесено видатки відповідних місцевих бюджетів на органи місцевого самоврядування міст республіканського АР Крим і обласного значення, органи місцевого самоврядування районного значення (п. 1 ч. 1 ст. 89), обласні ради (п. 1 ч. 1 ст. 90). Вказані видатки місцевих бюджетів, а також видатки на органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення (п. 1 ч. 1 ст. 88) враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (далі – видатки 1 кошика), тобто є видатками, які здійснюються за рахунок держави.

Перелік видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (далі – видатки 2 кошика), який затверджений ст. 91 Кодексу, видатків на державне управління або на органи місцевого самоврядування не містить.

Отже, за бюджетним законодавством видатки в регіонах на здійснення виконавчої влади та на органи місцевого самоврядування обумовлені виконанням відповідними установами функцій держави та **мають здійснюватися виключно за рахунок держави**, а саме шляхом фінансування з державного бюджету (стосовно місцевих держадміністрацій) та шляхом забезпечення місцевих бюджетів ресурсами у вигляді закріплених за ними доходів і коштів дотації вирівнювання з державного бюджету (стосовно органів місцевого самоврядування різних рівнів).

✓ Згідно з ч. 9 ст. 116 Конституції України та ч. 2 ст. 1 Законів України "Про Кабінет Міністрів України" (від 07.10.2012 № 2591-VI та від 27.02.2014 № 794-VII) діяльність місцевих державних адміністрацій спрямовує, координує та контролює Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

<sup>1</sup> Відповідно до Закону про місцеві держадміністрації Київська міськдержадміністрація та районні у місті адміністрації підзвітні та підконтрольні Уряду. Відповідно до Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" ці адміністрації є виконавчими органами Київської міської ради, відповідних районних рад, підзвітні і підконтрольні їм та утримуються за рахунок бюджету міста та районів. Отже, фінансування місцевих держадміністрацій м. Києва за рахунок коштів державного бюджету не передбачалося.

Відповідно до положень ч. 6 ст. 23 вказаних Законів та ст. 5 Закону про місцеві держадміністрації Уряд має затверджувати типовий регламент місцевих держадміністрацій, рекомендаційний перелік їх структурних підрозділів і типові положення про них, граничну чисельність і фонд оплати праці їх працівників, а також витрати на утримання місцевих держадміністрацій.

Статтею 5 Закону про місцеві держадміністрації також встановлено, що структура місцевих державних адміністрацій визначається їх головами у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

На виконання визначених законом повноважень Урядом затверджено рекомендаційні переліки структурних підрозділів обласних, районних, міської та районних у м. Севастополь держадміністрацій (постанова від 18.04.2012 № 606), типові положення про них (від 26.09.2012 № 887, 20.05.2013 № 348), граничну чисельність (від 08.04.2009 № 329, 15.05.2013 № 338, 25.03.2014 № 91) та встановлено на 2013 та 2014 роки фонд оплати праці працівників і видатки на утримання місцевих держадміністрацій (від 30.01.2013 № 58, 30.04.2014 № 123) відповідно, в межах встановлених законами про Державний бюджет України на 2013 і 2014 роки обсягів видатків за загальним фондом.

Згідно зі ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Однак, відсутність вичерпного переліку делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування різних рівнів не дозволяє у повній мірі реалізувати зазначені положення.

При цьому ч. 2 ст. 64 Закону про місцеве самоврядування встановлено, що сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання, а районні та обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях і обсягах, що затверджуються відповідними радами. Одночасно, ч. 7 зазначеної статті визначає, що видатки місцевих бюджетів поділяються на дві частини: видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Відповідно до норм Закону про місцеве самоврядування структура виконавчих органів місцевої ради, загальна чисельність апарату та її виконавчих органів встановлюється виключно на пленарних засіданнях відповідної ради (п. 5 ч. 1 ст. 26, п. 4 ч. 1 ст. 43).

Тобто, на відміну від місцевих держадміністрацій, норми законодавства не містять вимог щодо організаційної структури виконавчих органів місцевих рад.

Наразі типові штати виконавчих органів місцевих рад встановлено додатками до постанови Кабінету Міністрів України від 03.12.97 № 1349 "Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування" (далі –



Постанова № 1349). Зазначеною постановою (п.1) рекомендовано головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах рад, міським, селищним і сільським головам під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчого апарату та виконавчих комітетів відповідних рад дотримуватися встановлених додатками типових штатів.

При цьому, ці типові штати встановлено лише для апаратів та виконавчих комітетів місцевих рад. Проте, згідно зі ст. 11 Закону про місцеве самоврядування виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи.

Законодавством також не передбачено встановлення граничних видатків на утримання органів місцевого самоврядування та фонду оплати праці їх працівників.

**Отже, на відміну від місцевих держадміністрацій, видатки на утримання органів місцевого самоврядування визначаються рішеннями відповідних місцевих рад і законодавчо не мають обмежень щодо їх розміру.** Норми, що встановлені Урядом і визначають чисельність їх працівників, носять рекомендаційний характер, до того ж не охоплюють більшість виконавчих органів (галузевих департаментів, управлінь, відділів) місцевих рад.

*Довідково: У минулих роках мали місце спроби нормативного визначення таких обмежень. Законом України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 28.12.2007 № 107-VI змінено та доповнено чинні закони. Зокрема, п. 89 Розділу II цього Закону норми Закону про місцеве самоврядування доповнено положеннями, якими визначено, що структура, загальна чисельність апарату та виконавчих органів місцевих рад встановлюється у межах загальної чисельності, визначеної **типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України**. Однак, рішенням Конституційного суду України від 22.05.2008 № 10-рп/2008 більшість змін і доповнень, внесених до законодавчих актів Законом від 28.12.2007 № 107-VI, у тому числі п. 89 Розділу II, визнано неконституційними, оскільки предмет регулювання закону про Державний бюджет України обмежується лише питаннями встановлення доходів та видатків держави та ним не можна вносити зміни до інших законів – у разі необхідності для внесення таких змін мають використовуватись окремі закони (п. 5.4. установчої частини, п. 2 вирішальної частини Рішення).*

*Статтею 57 Закону України "Про Державний бюджет України на 2009 рік" зобов'язано обласні та районні ради при затвердженні відповідних бюджетів виходити з того, що **середньомісячна заробітна плата працівників виконавчого апарату ради не повинна перевищувати середньомісячну зарплату працівників апарату відповідної місцевої держадміністрації**. Але дієвий механізм застосування цієї статті розроблено не було.*

✓ Пунктом 9 Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами (далі – Формула), затвердженою постановою Уряду від 08.12.2010 № 1149, визначено, що загальний обсяг кожного з видів видатків 1 кошика, у тому числі видатків на органи управління, розраховується виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України і місцевих бюджетів та першочерговості соціальних видатків.

Розподіл загального обсягу видатків на утримання органів управління обласних, Київської та Севастопольської міських рад передбачено здійснювати

виходячи з чисельності працівників цих органів, встановленої постановою Кабінету Міністрів України від 02.06.2000 № 890 (п. 13 Формули), яка визначає рекомендовану загальну граничну чисельність працівників органів місцевого самоврядування у розрізі регіонів з виокремленням обласних, Київської та Севастопольської міських рад на 2000 рік.

Для органів управління районних рад, міських рад міст районного значення, сільських та селищних рад, що фінансуються за рахунок зведених бюджетів району, вказаний розподіл на 2013-2014 роки здійснювався виходячи із чисельності населення районів та розрахункового нормативу<sup>2</sup> типової штатної чисельності працівників виконавчих органів міських, сільських та селищних рад, встановленої Постановою № 1349, на 1 тис. населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (п. 15 Формули).

Для органів управління міст республіканського АР Крим та обласного значення розподіл здійснюється виходячи із чисельності їх населення, а також нормативу штатної чисельності працівників органів місцевого самоврядування на 1 тис. населення міст обласного значення (п. 14 Формули). Вказаний норматив має 14 значень залежно від чисельності населення, які затверджені п. 14 Формули та, за інформацією Мінфіну, розраховані, виходячи з типових штатів, затверджених Постановою № 1349 (як зазначено раніше вона не встановлює штатів для відділів, управлінь та інших виконавчих органів міських рад, окрім комітетів та апаратів), напрацьовань Мінфіну та пропозицій Президента України, висловлених на засіданні Ради регіонів у грудні 2010 року.

✓ Одним із напрямів діяльності місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування є надання ними державних, у тому числі адміністративних послуг фізичним і юридичним особам на платній та безоплатній основі в порядку виконання делегованих їм державою повноважень, визначеного Законом України "Про адміністративні послуги" (далі – Закон про адмінпослуги).

*Довідково:* Відповідно до ст. 1 цього Закону **адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом її надання за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.**

Згідно із Законом про адмінпослуги вони надаються безпосередньо власними підрозділами суб'єктів надання послуг, через центри надання адмінпослуг або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Частиною 2 ст. 5 Закону про адмінпослуги передбачено, що їх **перелік визначається законом**. Проте, з часу прийняття Закону про адмінпослуги (2012 рік), **єдиний перелік адмінпослуг законодавчо не визначено**. Це

---

<sup>2</sup> Для розрахунку нормативу визначено загальну рекомендовану штатну чисельність працівників виконавчих органів сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад кожного району України (виходячи з фактичної кількості таких рад у розрізі їх груп за чисельністю населення). У подальшому суму чисельності вказаних працівників поділено на чисельність населення та визначено, що у середньому на 1 тис. населення припадає 3,728 таких працівника.

питання регламентується великою кількістю (понад 40) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Не визначено також переліку послуг, що відносяться до платних і безоплатних.

**Таким чином, діючим у 2013-2014 роках законодавством неповною мірою врегульовано питання формування видатків на органи місцевого самоврядування. Зокрема, фінансування діяльності органів місцевого самоврядування передбачено за рахунок держави, втім місцеві ради мають право самостійно встановлювати чисельність працівників і обсяг видатків на утримання своїх апаратів і виконавчих органів.**

*Довідково: Внесеними Урядом до Верховної Ради України проектами Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" від 08.08.2014 № 4435а та від 15.09.2014 № 5078 передбачено, зокрема, замість існуючого механізму визначення обсягів дотації вирівнювання запровадження базової дотації, скасування поділу видатків на ті, що враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.*

*Видатки на органи місцевого самоврядування пропонується визначати єдиним рядком як такі, що здійснюються з усіх місцевих бюджетів (п. 1 ч. 1 ст. 91 запропонованої редакції Бюджетного кодексу).*

*Зміни до Бюджетного кодексу не передбачають обмежень або граничних рівнів видатків на утримання місцевих органів управління, що залишає і поглиблює ризики щодо неконтрольованого зростання видатків на органи місцевого самоврядування.*

### **ІІІ. ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ НА ЗДІЙСНЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ТА НА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

#### ***3.1. Обґрунтованість визначення обсягів видатків державного бюджету на здійснення виконавчої влади місцевими державними адміністраціями***

Відповідно до звіту про виконання державного бюджету за 2013 рік видатки на здійснення виконавчої влади в АР Крим, областях та м. Севастополь **на 2013 рік** були заплановані (з урахуванням змін) в обсязі 2 939,2 млн. грн., з яких **2 820,1 млн. грн.** – за загальним фондом, 119,1 млн. грн. – за спеціальним. **На 2014 рік** обсяг таких видатків затверджено в сумі 3 142,5 млн. грн., з яких **3 023 млн. грн.** – за загальним фондом (план на I півріччя – 1 542,9 млн. грн.), 119,5 млн. грн. – за спеціальним.

Плановий обсяг видатків загального фонду бюджету відповідає граничним обсягам на утримання місцевих держадміністрацій, затвердженим постановами Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 58 та від 30.04.2014 № 123 (за винятком видатків на здійснення виконавчої влади в АР Крим, які включають також видатки на утримання Державного архіву АР Крим).

*Довідково: Затверджені Урядом граничні обсяги видатків на утримання місцевих держадміністрацій, у тому числі фонд оплати праці, визначалися Мінфіном при підготовці проектів зазначених постанов на підставі даних про граничну чисельність відповідних працівників, встановлену Урядом на попередній бюджетний період, фактичні видатки за минулий рік, у тому числі на заробітну плату, з урахуванням рівня збільшення посадових окладів, інфляції та вимог розпорядчих документів Уряду щодо скорочення видатків бюджетних коштів.*

*На 2013 рік граничний ресурс на утримання місцевих держадміністрацій загалом становив 2 816,7 млн. грн. (у тому числі на оплату праці – 1 889,4 млн. грн.), на 2014 рік – 3 022,3 млн. грн. (на оплату праці – 2 053,1 млн. гривень).*

В цілому на 2013, 2014 роки потреба у коштах загального фонду державного бюджету, визначена місцевими держадміністраціями досліджених регіонів у бюджетних запитах, надісланих до Мінфіну, врахована у граничних обсягах видатків, визначених Урядом, від 54 до 80 відсотків. Зокрема, по Івано-Франківській області – на 69,1 відс., Одеській – на 66,6 відс., Полтавській – на 81 відс., Черкаській області – на 54 відсотки. При цьому необґрунтованого завищення місцевими державними адміністраціями потреби, розрахованої при складанні бюджетних запитів, аудиторами не виявлено.

Однією з причин нерівномірного врахування в граничних обсягах видатків потреби в коштах, визначеної облдержадміністраціями, є різні підходи до визначення розміру граничних видатків та потреби у коштах для конкретної місцевої держадміністрації.

За інформацією Мінфіну (лист від 06.10.2014 № 31-08020-06-13/25667), обсяг видатків на утримання місцевих держадміністрацій ґрунтується на обсязі видатків за попередній рік з урахуванням підвищення розмірів соціальних стандартів, змін умов оплати праці, показника інфляції.

Видатки на оплату праці працівників місцевих держадміністрацій розраховуються, виходячи з граничної чисельності їх працівників (окремо по апаратах і структурних підрозділах) та планової середньомісячної заробітної плати головного спеціаліста за кожним рівнем адміністрації (з урахуванням розміру посадового окладу, який є однаковим для усіх груп областей за рівнем оплати праці, обов'язкових надбавок, премії, індексації та матеріальної допомоги).

*Довідково: Посадові оклади працівників обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій визначені постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 № 268, при цьому згідно з додатками 23 і 24 посадові оклади для областей "поза групою" вищі від посадових окладів працівників I групи на 7-155 грн. (різниця становить від 1 до 6 відс.), II групи – на 7-310 грн. (від 1 до 11 відсотків).*

*Разом з тим, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 482, коли розмір посадового окладу працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів, що фінансуються з бюджету, нижчий ніж визначений законом розмір мінімальної заробітної плати, посадовий оклад устанавлюється на рівні відповідного розміру мінімальної заробітної плати.*

### **3.2. Оцінка стану формування обсягів видатків місцевих бюджетів на утримання органів місцевого самоврядування та здійснення виконавчої влади у м. Києві**

Обсяг видатків на органи місцевого самоврядування, розрахований Мінфіном виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України і місцевих бюджетів та першочерговості соціальних видатків та врахований при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, на 2013 рік становив

**3 382,4 млн. грн.** (з урахуванням АР Крим та м. Севастополя – 3 392,9 млн. грн.), на 2014 рік – **3 454,9 млн. гривень**<sup>3</sup>.

Відповідно до листа Мінфіну від 06.10.2014 № 31-08020-05-13/25667 розрахунок обсягу видатків на органи місцевого самоврядування ґрунтується на розрахованому Мінфіном обсязі видатків за попередній рік з урахуванням підвищення розмірів соціальних стандартів, змін умови оплати праці, показника інфляції. Так, розрахунки обсягу ресурсу на державне управління на 2013 рік здійснювалися на підставі розрахункових обсягів на 2012 рік – 3 433,8 млн. грн., з яких видатки на органи місцевого самоврядування становили **3 196,2 млн. грн.** (у той же час касові видатки на органи місцевого самоврядування фактично становили **7 194,2 млн. грн.**).

Більшість видатків на органи місцевого самоврядування припадає на утримання виконавчих органів районних, міських рад міст районного значення, сільських та селищних рад. Однак, їх розмір не покривав видатків на виплату мінімального розміру заробітної плати працівникам відповідних органів.

*Довідково:* Аналогічна проблема у цілому притаманна і виконавчим органам міських рад міст обласного значення, зокрема тим, що були об'єктами аналізу. Однак, оскільки для таких рад, окрім їх апаратів, не встановлені типові штати, визначення об'єктивної потреби у коштах на виплати, пов'язані з оплатою праці працівників, унеможливлено. Виконавчі апарати обласних рад у цілому були забезпечені ресурсом для виплати заробітної плати.

Зокрема, ресурс на утримання виконавчих органів районних, міських рад міст районного значення, сільських та селищних рад, визначений Мінфіном відповідно до Формули, на 2013 рік загалом становив **1,8 млрд. грн.**, у той час як за розрахунками спеціалістів Рахункової палати лише на виплату мінімальної заробітної плати і нарахувань на неї було **необхідно щонайменше 1,75 млрд. гривень**. Для окремих бюджетів визначеного Мінфіном ресурсу вистачало лише на виплату посадових окладів, без урахування необхідності виплати інших встановлених законодавством обов'язкових надбавок і доплат, а також нарахувань на фонд оплати праці та інших поточних видатків на забезпечення діяльності цих органів.

*Довідково:* Відповідно до ст. 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» мінімальний розмір заробітної плати належить до основних соціальних гарантій та відповідно до п. 3 ст. 94 Бюджетного кодексу має враховуватися при обчисленні загального обсягу фінансових ресурсів за кожними видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Однак, відповідно до ст. 3 Закону України "Про оплату праці" до мінімальної заробітної плати не включаються доплати, надбавки, заохочувальні та компенсаційні виплати.

Так, на 2013 рік для 12-ти із 25-ти бюджетів районів Одеської області<sup>4</sup> розподілений за Формулою фінансовий ресурс на утримання органів місцевого

<sup>3</sup> У Державному бюджеті України на 2014 рік показники міжбюджетних відносин скореговано без врахування АР Крим та м. Севастополя. Відповідно, Мінфіном до місцевих фінансових органів доведено показники видатків лише по областях (містах та районах, що входять до них) та м. Києву.

самоврядування не покривав потребу у виплаті посадових окладів. Обсяг цього ресурсу становив 38,7 млн. грн. на чисельність працівників 2018,6 одиниць. Навіть з урахуванням того, що штатна чисельність, затверджена штатними розписами, в цих районах (1880,25 од.) була меншою від розрахункової, для виплати посадових окладів було необхідно 43,4 млн. грн., або на 10,8 відс. більше.

Аналогічно, не покривалася потреба у виплаті посадових окладів для 13-ти із 14-ти бюджетів районів Івано-Франківської області<sup>5</sup>. Розподілений на 2013 рік обсяг видатків на утримання їх органів місцевого самоврядування становив 75,9 млн. грн. на чисельність працівників 3662,7 одиниць. Затверджена місцевими радами штатна чисельність (2787,95 од.) була меншою від розрахункової на 874,75 одиниць. Водночас, на виплату їм посадових окладів спрямовано 97,1 млн. грн., або на 21,8 відс. більше.

Наприклад, для Городенківського району у зведених показниках обсягів видатків місцевих бюджетів на органи місцевого самоврядування, доведених Мінфіном до місцевих фінансових органів, визначено обсяг видатків на утримання органів управління в сумі 4,1 млн. грн. та скорегований норматив штатної чисельності 215,6 одиниць. Навіть з урахуванням того, що штатна чисельність, затверджена штатними розписами (192,5 од.), в цьому районі була меншою, відсоток покриття видатків на виплату посадових окладів по цьому району становив 60 відс. (4139,2 тис. грн. проти 6902,4 тис. гривень).

На рівні місцевого самоврядування планування видатків здійснювалося місцевими радами виходячи з визначеної самостійно потреби у коштах на заробітну плату штатної чисельності працівників, нарахувань на неї, придбання товарів, робіт і послуг, оплату комунальних послуг тощо.

В результаті визначення органами місцевого самоврядування потреби і планових видатків на своє утримання в більших розмірах, ніж застосовував Мінфін, обсяги цих видатків, затверджені місцевими радами, у **2013 році** перевищували обраховані Мінфіном на 4294,5 млн. грн. або в 2,3 раза та становили **7 538,9 млн. грн.** (з урахуванням бюджетів АР Крим та м. Севастополя – на 4 538 млн. грн. та становили 7 930,9 млн. грн.), у **2014 році** – на 4 631,8 млн. грн. або також в 2,3 раза та становили **8 230,1 млн. гривень.**

Обсяг видатків на здійснення виконавчої влади у м. Києві, розрахований Мінфіном відповідно до п. 13 Формули на підставі розрахункового показника обсягу видатків місцевих бюджетів у цілому по Україні на утримання органів управління, на 2013 рік становив **138,1 млн. грн.**, на 2014 рік – **143,4 млн. гривень.** Як і по органах місцевого самоврядування, затверджені у зведеному бюджеті м. Києва відповідні видатки перевищували розраховані Мінфіном: у 2013 році –

<sup>4</sup> Ананьївський, Арцизький, Великомихайлівський, Ізмаїльський, Кілійський, Кодимський, Красноокнянський, Овідіопольський, Роздільнянський, Тарутинський, Фрунзівський, Ширяївський райони

<sup>5</sup> Богородчанський, Верховинський, Галицький, Городенківський, Долинський, Калуський, Коломийський, Надвірнянський, Рогатинський, Рожнятівський, Снятинський, Тисменицький, Тлумацький

на 440,3 млн. грн. (становили **578,4** млн. грн.), на 2014 рік – на 457,2 млн. грн. (становили **578,4** млн. гривень).

Отже, загалом обсяги видатків на утримання органів місцевого самоврядування, затверджені у місцевих бюджетах, перевищували у 2,4 раза обсяги, розраховані Мінфіном (у 2013 році на 5 036,5 млн. грн. та у 2014 році – на 5 089 млн. грн.).

По областях, де проводилися аналітичні заходи, дані про таке перевищення наведені в таблиці 1.

Таблиця 1

**Дані про обсяги видатків на утримання апаратів та виконавчих органів місцевих рад, затверджені в місцевих бюджетах Івано-Франківської, Одеської, Полтавської та Черкаської областей, і обсяги, розраховані Мінфіном**

млн. грн.

Області	2013 рік			2014 рік		
	Загальні видатки, визначені Мінфіном	Затверджено у місцевих бюджетах	Перевищення	Загальні видатки, визначені Мінфіном	Затверджено у місцевих бюджетах	Перевищення
Ів.-Франківська	119,6	236,1	116,5	127,5	230,2	102,7
Одеська	161,4	392,7	231,3	172,3	414	241,7
Полтавська	127,6	371,2	243,6	136,3	377,6	241,3
Черкаська	125,3	280,7	155,4	132,9	288,6	155,7

Так, у **Черкаській області** Черкаською міською радою заплановано видатки на утримання її виконавчих органів на 2013 рік в сумі 52,3 млн. грн., виходячи із 560,5 од. затвердженої штатної чисельності працівників, яка була в межах скорегованого нормативу штатної чисельності, розрахованого для міста Мінфіном (562,3 одиниць). До видатків на заробітну плату включено посадовий оклад, надбавки за ранг, за високі досягнення та інтенсивність праці (в середньому 60 відс. до посадового окладу), премії (100 відс.), матеріальну допомогу (50 відс.), індексацію та інші.

При цьому, в міському бюджеті затверджено видатки на утримання міської ради в сумі 42,1 млн. грн., що більше від показників Мінфіну в 2,3 рази.

Аналогічно, в **Одеській області** Одеською обласною радою заплановано та затверджено видатки на утримання її апарату в сумі 9,3 млн. грн. на підставі штатної чисельності працівників в кількості 70 од., що майже в 2 рази більше від обсягу видатків, розрахованого Мінфіном (4,5 млн. грн.). Головною причиною цього є те, що затверджена облрадою штатна чисельність апарату у 1,5 рази перевищувала рекомендовану, яка врахована Мінфіном у розрахунках.

У **Полтавській області** розмір видатків, затверджених у місцевих бюджетах на 2013 рік на утримання органів місцевого самоврядування, перевищував визначений Мінфіном загалом на 195,3 млн. грн. або у 3 рази (371,2 млн. грн. проти 175,9 млн. грн.) при незначному перевищенні

затвердженої штатної чисельності над визначеною Мінфіном скорегованою нормативною чисельністю (5572,25 шт. од. проти 5468,1 шт. одиниць).

Джерелами покриття збільшених, порівняно з показниками Мінфіну, видатків, поряд з передбаченими розрахунками обсягів міжбюджетних трансфертів доходами 1 кошика та дотацією вирівнювання стали і непередбачені такими розрахунками доходи 2 кошика, інші джерела фінансування та кредитування місцевих бюджетів.

Зокрема, з цією метою у місцевих бюджетах Полтавської області було передбачено 161,3 млн. грн. доходів 1 кошика (покрито 43,4 відс. відповідних видатків), 186,9 млн. грн. доходів 2 кошика (50,4 відс.), 18,6 млн. грн. вільних залишків коштів загального фонду бюджетів (5 відс.), 4,4 млн. грн. додаткової дотації з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів (1,2 відсотка).

**Отже, затверджені у місцевих бюджетах обсяги видатків на 2013 і 2014 роки на утримання апаратів та виконавчих органів місцевих рад значно (у 2,4 рази) перевищували обсяги, враховані Мінфіном при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Як наслідок, органами влади на місцях до покриття видатків на утримання органів місцевого самоврядування були залучені додаткові ресурси, у тому числі власні доходи місцевих бюджетів, які насамперед могли б стати джерелами фінансування власних видатків місцевих бюджетів.**

Однією з причин цього було затвердження окремими місцевими радами штатної чисельності власних апаратів, що суттєво перевищує чисельність, рекомендовану Кабінетом Міністрів України.

#### **IV. ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

##### ***4.1. Освоєння коштів, виділених на утримання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування<sup>6</sup>***

У 2013 році обсяг видатків на утримання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у середньому по Україні становив 5,5 відс. обсягу видатків загального фонду місцевих бюджетів (10,8 млрд. грн. проти 196,4 млрд. грн.), у тому числі за дослідженими регіонами: в Івано-Франківській обл. – 5,2 відс., в Одеській – 5,3 відс., у Черкаській – 6,7 відс., у Полтавській обл. – 7,3 відсотка.

*Дані про обсяги видатків на функціонування місцевих органів управління за 2013 рік у цілому та у розрізі регіонів наведено у Додатку до Звіту.*

<sup>6</sup> Дані наведені на підставі бюджетної звітності Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя за формами, затвердженими наказом Мінфіну від 28.12.2011 № 1774, та результатів аналітичних заходів з даного питання, проведених у областях.



Для здійснення виконавчої влади в регіонах Раді міністрів АР Крим, обласним та Севастопольській міській держадміністраціям у 2013 році відкрито та направлено бюджетних асигнувань загального фонду державного бюджету в обсягах, що відповідають плановим, у сумі 2 820,1 млн. грн., у I півріччі 2014 року – 1 542,9 млн. гривень.

На місяцях держадміністраціями забезпечено використання у 2013 році **2 797,6 млн. грн.** або 99,2 відс. отриманого ресурсу, у тому числі: в Івано-Франківській обл. – 101,9 млн. грн., в Одеській – 142,7 млн. грн., у Полтавській – 116,9 млн. грн., у Черкаській – 101,3 млн. гривень.

Протягом I півріччя 2014 року використано **1 430,9 млн. грн.** або 92,7 відс. до отриманого (47,3 відс. до річних призначень), у тому числі: в Івано-Франківській обл. – 52,5 млн. грн., у Черкаській – 54,5 млн. грн., у Полтавській – 61,4 млн. грн., в Одеській обл. – 75,0 млн. гривень.

У 2013 році держадміністраціями залишалися невикористаними **22,5 млн. грн.**, у тому числі: в Одеській області – 1,5 млн. грн., Черкаській – 1,4 млн. грн., Полтавській – 1,1 млн. грн., Івано-Франківській області – 0,7 млн. гривень. Основні причини цього – непроведення територіальними органами Казначейства України платіжних доручень, надходження коштів в неопераційний час (31.12.2013) та економія бюджетних коштів.

Кредиторська заборгованість на кінець 2012 року становила 6,2 млн. грн., за 2013 рік її обсяг зменшився на 40 відс. і станом на 31.12.2013 дорівнював вже 3,8 млн. гривень. Тобто, місцевими держадміністраціями у цілому забезпечено виконання загального фонду держбюджету у частині проведення видатків на власне утримання.

Видатки спеціального фонду на утримання місцевих держадміністрацій у 2013 році становили 80,6 млн. грн. або 67,6 відс. до планових обсягів.

У 2014 році передбачається, що порівняно з 2012 роком видатки державного бюджету на здійснення виконавчої влади місцевими держадміністраціями за загальним фондом збільшаться на 657,1 млн. грн. (тобто на 27,8 відс.) та за спеціальним фондом зменшаться на 23,7 млн. гривень (на 16,5 відс.) (Таблиця 2).

Таблиця 2

**Дані щодо обсягів видатків на здійснення виконавчої влади  
в АР Крим, областях, м. Севастополі у 2012-2014 роках**

млн. грн.

Показник	2012 рік (базовий)	Досліджуваний період		2014 рік порівняно з 2012 роком
		2013 рік	2014 (план)	
Всього, у т.ч.:	2509,1	2878,2	3142,5	+633,4
- загальний фонд	2365,9	2797,6	3023	+657,1
- спеціальний фонд	143,2	80,6	119,5	-23,7

Основний чинник цього – збільшення чисельності працівників місцевих держадміністрацій, у тому числі за рахунок передачі у 2013 році до їх структури від Міністерства охорони навколишнього природного середовища підрозділів екології та природних ресурсів (майже 1 тис. од.) та врахування у 2014 році

видатків на утримання місцевих фінансових органів, які до цього фінансувалися у складі видатків на утримання Мінфіну. У результаті на 32,2 відс. збільшилися видатки на оплату праці з нарахуваннями (з 2110,7 млн. грн. до передбачених у 2014 році 2789,8 млн. гривень). Інші видатки (оплата комунальних послуг, видатки на відрядження, капітальні видатки тощо) передбачено зменшити на 11,5 відс. (з 398,4 млн. грн. у 2012 році до 352,7 млн. грн. у 2014 році).

У м. Києві видатки 1 кошика місцевих бюджетів у 2013 році на здійснення виконавчої влади становили **527,6 млн. грн.** або 91,2 відс. затвердженого розписом, у I кварталі 2014 року – **239,4 млн. гривень.**

На органи місцевого самоврядування у 2013 році витрачено **7 494,3 млн. грн.** (94,5 відс.), у тому числі: Івано-Франківській обл. – 227,1 млн. грн., у Черкаській – 266,7 млн. грн., у Полтавській – 346,8 млн. грн., в Одеській обл. – 366,7 млн. грн.

Протягом I півріччя 2014 року ці видатки становили **3 527,3 млн. грн.** або 43,8 відс. від затвердженого на рік, у тому числі: в Івано-Франківській обл. – 111,5 млн. грн., у Черкаській – 131,1 млн. грн., у Полтавській – 168,4 млн. грн., в Одеській обл. – 181,3 млн. гривень.

У 2013 році при невиконанні планових показників видатків на **436,6 млн. грн.** зросли обсяги кредиторської заборгованості на 56,5 млн. грн. (з 123,0 млн. грн. станом на 01.01.2013, з яких 40,6 млн. грн. – прострочена, до **179,5 млн. грн.** на 01.01.2014, з яких 93,8 млн. грн. – прострочена).

Наведене свідчить про незабезпечення органами місцевого самоврядування належного рівня розрахунків за раніше взяті зобов'язання та взяття нових зобов'язань за відсутності достатнього обсягу коштів.

У 2014 році, порівняно з 2012 роком, планові видатки на органи місцевого самоврядування збільшаться на 855,4 тис. грн. за загальним фондом (на 11,9 відс.) та на 106,5 млн. грн. за спеціальним (на 39,4 відс.) (Таблиця 3).

Таблиця 3

**Дані щодо видатків на утримання органів місцевого самоврядування в АР Крим, областях, м. Севастополь у 2012-2014 роках**

млн. грн.

Показник	2012 рік	Досліджуваний період		2014 рік порівняно з 2012 роком
		2013 рік (факт)	2014 рік (план)	
Всього, у т.ч.	7464,7	7752,5	8426,2	+961,5
- загальний фонд	7194,2	7494,3	8049,2	+855,0
- спеціальний фонд	270,5	258,2	377,0	+106,5

Зазначене зумовлено зростанням видатків на оплату праці з нарахуваннями на 4,7 відс. (з 6234,7 млн. грн. у 2012 році до 6525,6 млн. грн. у 2013 році; у 2014 році передбачено 6762,1 млн. гривень). Інші видатки зменшилися з 1230,1 млн. грн. у 2012 році до 1226,8 млн. грн. у 2013 році; на 2014 рік передбачено їх збільшення до 1664,5 млн. гривень.

Видатки, пов'язані з виплатою заробітної плати займають найбільшу частку (по держадміністраціях – 84-89 відс., по органах місцевого самоврядування – 80-84 відсотка).

Частина фонду оплати праці сформована за рахунок виплати премій, надбавок за виконання особливо важливої роботи, а також інших заохочувальних виплат (до свята, за підсумками роботи за рік тощо). При цьому частка премій та винагород, що носять системний характер, по органах місцевого самоврядування досліджених регіонів була суттєво вищою, ніж по місцевих держадміністраціях.

Так, в Черкаській області розміри премій та винагород, що носять системний характер, відносно посадового окладу працівників органів місцевого самоврядування в середньому становили 35,9 відс., місцевих держ-адміністрацій – 25,5 відс., у Полтавській – 44,8 відс. та 27,7 відс. відповідно.

Як наслідок, видатки на утримання працівників органів місцевого самоврядування були вищими, ніж працівників місцевих держадміністрацій, що виконують близькі за рівнем і обсягами завдання та функції.

Зокрема, у 2013 році (за фактичними показниками) видатки на утримання виконавчих органів Черкаської міськради у розрахунку на 1 працівника на 22,5 тис. грн. або майже у 1,5 рази більші за відповідні видатки по Черкаській ОДА (82,1 тис. грн. проти 59,6 тис. гривень).

Наприклад, на забезпечення діяльності 1 працівника департаменту освіти та гуманітарної політики Черкаської міськради у 2013 році витрачено 72,2 тис. грн., що в середньому на 20,5 тис. грн. більше, ніж в департаменті освіти і науки Черкаської ОДА (51,7 тис. грн.); у 2014 році, за плановими показниками, вказана різниця становить 33,7 тис. грн. (78,2 тис. грн. проти 44,5 тис. гривень).

**Отже, місцевими держадміністраціями в АР Крим, областях та м. Севастополь у цілому забезпечено виконання державного бюджету в частині видатків на їх утримання: за загальним фондом у 2013 році не проведено менше 1 відс. запланованого обсягу видатків (22,5 млн. гривень).**

Органами місцевого самоврядування проведено 94,5 відс. затверджених видатків місцевих бюджетів, що на відміну від зазначених держадміністрацій, не забезпечило повного проведення розрахунків, пов'язаних з власним утриманням. Про це свідчить збільшення обсягів кредиторської заборгованості як загальної (з 123 млн. грн. до 179,5 млн. грн.), так і простроченої (з 40,6 млн. грн. до 93,8 млн. гривень).

Крім того, аналіз показав, що утримання працівників, що виконують тотожні функції та обсяг завдань, в органах місцевого самоврядування є більш витратним, ніж у місцевих держадміністраціях, у тому числі за рахунок більшого рівня оплати їх праці.

#### ***4.2. Забезпечення економного та раціонального використання коштів на утримання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування***

Постановами Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 943 "Про економію державних коштів" та від 01.03.2014 № 65 "Про економію бюджетних

коштів та недопущення втрат бюджету" затверджено заходи з економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету. До зазначених заходів віднесено, зокрема, розроблення та затвердження органами державної влади та іншими органами щороку планів заходів з енергозбереження із забезпечення зменшення витрат на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

Водночас, **Черкаською ОДА** в порушення п. 6 Заходів, затверджених постановою Уряду від 22.10.2008 № 943, та п. 17 Заходів, затверджених постановою Уряду від 01.03.2014 № 65, плани заходів з енергозбереження на 2013 та 2014 роки не затверджувалися. Лише її апаратом забезпечено економію бюджетних коштів у 2013 році порівняно з 2012 роком на оплату послуг за теплопостачання та електроенергію. Натомість видатки Головного управління охорони здоров'я та медицини катастроф ОДА на оплату послуг з теплопостачання у 2013 році зросли на **16,3 тис.** гривень.

Пунктом 5 Заходів, затверджених постановою Уряду від 01.03.2014 № 65, передбачено недопущення використання для обслуговування органів державної влади та інших державних органів більше одного легкового автомобіля.

У зв'язку з цим у додаток 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1399, яким встановлено ліміти кількості легкових автомобілів, що обслуговують місцеві держадміністрації, внесено зміни<sup>7</sup> та для обласних і районних держадміністрацій вказані ліміти зменшено на 93 одиниці.

Проте 8-ми райдержадміністраціями **Полтавської області**<sup>8</sup>, департаментом фінансів, департаментом агропромислового розвитку та апаратом Полтавської ОДА станом на 01.09.2014 вказані вимоги не виконано. Зокрема, не списано 5 автомобілів, які перебувають в неробочому стані, не реалізовано відповідно до вимог п. 2 цієї постанови 6 легкових автомобілів, що перебувають на їх балансі та вивільняються у зв'язку з введенням нових лімітів.

*Довідково: Видатки на утримання понадлімітних автомобілів у період дії постанови не здійснювалися.*

**Одеською ОДА** до цього часу не вжито заходів щодо реалізації понадлімітного автомобілю Фольксваген "Passat", на утримання якого у березні-червні 2014 року проведено витрат в сумі 5,9 тис. гривень.

Аналогічно, на балансі підрозділів **Івано-Франківської ОДА** поза лімітом перебувають 16 легкових автомобілів, з яких не використовуються 5 (у тому числі 1 викрадено, 1 – арештовано за рішенням окружного адміністративного суду), по 3-х автомобілях не відбувся аукціон, 2 – перебувають в оренді, по 5-х, вартість яких за оцінкою експертів становить 201,5 тис. грн., розпочато процедури реалізації.

<sup>7</sup> Постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 79.

<sup>8</sup> Глобинська, Зіньківська, Кобеляцька, Мащівська, Новосанжарська, Пирятинська, Семенівська, Шишацька.

Пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 943 та п. 13 постанови від 01.03.2014 № 65 органам місцевого самоврядування з урахуванням затверджених постановами заходів рекомендовано затвердити заходи щодо економного та раціонального використання бюджетних коштів, передбачених для їх утримання. Серед цих заходів передбачено припинити придбання, зокрема, автотранспорту, меблів, мобільних телефонів тощо.

Однак в м. Одесі зазначені рекомендації враховано лише частково. До заходів, затверджених розпорядженням міського голови від 22.04.2013 № 366-01р, не включено заборону стосовно придбання меблів. В результаті радою у 2013 році придбано меблів на суму **42,8 тис. гривень**.

Крім того, виконкомом **Івано-Франківської міської ради** недотримано граничних сум витрат, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 04.04.2001 № 332, в частині придбання двох комп'ютерів, вартість яких перевищує граничну на **0,4 тис. гривень**.

**Неекономне витрачання коштів держбюджету також спричинило недотримання вимог законодавства щодо структури райдержадміністрацій.**

Зокрема, в **Івано-Франківській області** в апараті та структурних підрозділах 7-ми РДА<sup>9</sup> у порушення абз. 2 п. 4 та абз. 4 п. 3<sup>1</sup> постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 "Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій" створено відділи чисельністю менше як 3 штатні одиниці. Наприклад, до складу структури **Тлумацької РДА** (колишній голова Сенів В.І.) станом на 01.01.2014 входить відділ містобудування та архітектури і архівний відділ чисельністю по 2 одиниці кожен. Штат відділу культури і туризму **Снятинської РДА** (колишній голова А.Рябошапка) на 2013-2014 роки затверджено в кількості 2 одиниці.

*Довідково: За розрахунками спеціалістів Рахункової палати, в разі утворення сектору замість відділу містобудування та архітектури Тлумацької РДА економія бюджетних коштів на оплату праці з нарахуваннями могла б скласти **3,0 тис. грн.** на рік. Аналогічно, економія коштів внаслідок утворення сектору замість відділу культури Снятинської РДА могла б становити **4,2 тис. грн.** на рік.*

Результати як попереднього, проведеного у 2012 році, так і поточного аналізу засвідчили практику оплати виконавчими органами місцевих рад стороннім особам послуг інформаційно-дорадчого характеру за наявності у власній структурі підрозділів, покликаних виконувати відповідні функції.

Наприклад, у липні 2013 року виконкомом **Івано-Франківської міської ради** (міський голова – Анушкевичус В.А.) сплачено приватному підприємцю Пасічнику В.В. **20 тис. грн.** за проведення соціологічного дослідження (вуличне інтерв'ю згідно з опитувальником) ефективності методів поширення інформації про діяльність представників органів місцевого самоврядування. У той же час така робота належить до компетенції експертно-аналітичного відділу міськради, положенням (затверджене рішенням сесії Івано-Франківської

<sup>9</sup> Снятинська, Тлумацька, Верховинська, Долинська, Косівська, Тисменицька, Богородчанська.

міськради від 02.06.2006 № 213-Х) про який передбачено, зокрема, вивчення громадської думки за допомогою систематичних соціологічних опитувань.

Таким чином, низкою місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування Івано-Франківської, Одеської та Черкаської областей не забезпечено виконання заходів, визначених (або рекомендованих) Урядом щодо економного та раціонального використання бюджетних коштів. Зокрема, в Черкаській області місцевими держадміністраціями неекономно використано 16,3 тис. грн., в Івано-Франківській – 7,2 тис. грн., в Одеській – 5,9 тис. гривень. Не вжито достатніх заходів з цього питання міськими радами м. Одеса (на 42,8 тис. грн.) та м. Івано-Франківськ (20,4 тис. гривень). Крім того, Івано-Франківською ОДА не забезпечено реалізації автомобілів, кількість яких перевищує ліміти, затверджені Урядом, на суму понад 200 тис. гривень.

## V. СТАН КАДРОВОГО І ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

### *5.1. Кадрове і організаційне забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування*

За даними Національного агентства України з питань державної служби кількість державних службовців місцевих держадміністрацій та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні на кінець **2011 року** становила **170185 осіб**, у т.ч. місцевих державних адміністрацій – 70981 особа, органів місцевого самоврядування – 99204 особи, **2012 року** – **167339 осіб** (69222 та 98117 осіб відповідно), **2013 року** – **169494 особи** (71495 та 97999 осіб відповідно). Отже, у 2013 році поновилася тенденція до зростання загальної чисельності вказаних працівників<sup>10</sup>.

#### Місцеві державні адміністрації

У Івано-Франківській, Одеській, Полтавській та Черкаській областях, як і в цілому по Україні, спостерігалось зростання чисельності держслужбовців міськдержадміністрацій, зокрема у **2014 році** (початок року) в Одеській області їх штатна чисельність зросла на 525 шт. од. або на 18,2 відс. у порівнянні з **2013 роком**, у Полтавській – на 386 шт. од. (16,0 відс.), у Черкаській – на 224 шт. од. (11 відсотків). Збільшилася і фактична чисельність працівників (Таблиця 4).

<sup>10</sup> За даними статистичної звітності Державної служби статистики України чисельність населення в Україні щорічно зменшувалась і дорівнювала у 2011 році - **45833,6 тис. осіб**, у 2012 – **45553,0 тис. осіб**, у 2013 - 45426,2 тис. осіб.

**Дані про штатну та фактичну чисельність працівників місцевих держадміністрацій Івано-Франківської, Одеської, Полтавської та Черкаської областей у 2012-2014 роках**

Роки	Загалом по місцевим державним адміністраціям			у т.ч. апарат облдержадміністрації		
	Штатні од. на початок року	Фактично осіб на початок року	Середньорічна кількість вакансій за штат.чисельн.	Штатні од. на початок року	Фактично осіб на початок року	Середньорічна кількість вакансій за штат.чисельн.
<b>Івано-Франківська область</b>						
<b>2012</b>	2569	2240	88	88	84	4
<b>2013</b>	2569	2302	98	88	81	7
<b>2014</b>	2569	2383	92	79	77	2
<b>Одеська область</b>						
<b>2012</b>	2869,75	2707,25	154,0	111,0	104,0	8,75
<b>2013</b>	2886,75	2679,25	184,5	111,0	101,0	7,50
<b>2014</b>	3411,75	3123,25	252,0	111,0	89,0	16,0
<b>Полтавська область</b>						
<b>2012</b>	2466,25	2343,0	106,0	100,0	100	2
<b>2013</b>	2412,25	2251	44,0	103,0	99	3
<b>2014</b>	2798,25	2643	66,5	101,0	101	11,5
<b>Черкаська область</b>						
<b>2012</b>	2501,5	2205	65	103	82	21
<b>2013</b>	2456	2142	52	103	91	12
<b>2014</b>	2680	2387	62	103	95	8

*Довідково:* Кількість державних службовців, які займають посади керівників, загалом в Україні на початок року зростає з 73271 у 2012 році до 88362 осіб у 2014 році або на 20 відс., кількість спеціалістів – з 194833 до 246908 осіб або на 26 відс. відповідно. При цьому питома вага керівників у загальній чисельності державних службовців у зазначеному періоді зменшилась з 27,3 до 26,4 відс., частка спеціалістів, навпаки, збільшилась з 72,7 до 73,6 відсотка<sup>11</sup>.

**Однією з причин збільшення чисельності працівників є порушення низкою облдержадміністрацій вимог п. 3 постанови Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606 щодо недопущення утворення структурних підрозділів, які дублюють діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади.**

Так, у складі **Одеської ОДА** функціонує Управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (штатна чисельність 39 осіб) попри існування Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Одеській області (штатна чисельність у 2014 році 126 од., фактична – 112 осіб).

*Довідково:* Згідно з Положенням про управління з питань надзвичайних ситуацій Одеської ОДА, затвердженим розпорядженням голови ОДА від 18.04.2013 № 354/А-2013,

<sup>11</sup> Державна служба статистики України. Збірники "Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 31.12.2011, 31.12.2012 та 31.12.2013.

основним завданням управління є забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій на території області та реагування на них, забезпечення організації і проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, а також підтримання громадського порядку під час їх проведення.

*Теж саме завдання є одним з основних у Головного управління ДСЗНС. У Положенні про це управління, затвердженому наказом Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 04.02.2013 № 3, основними його завданнями, зокрема є: реалізація державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи.*

Аналогічно спостерігається дублювання повноважень у сфері цивільного захисту в **Полтавській та Івано-Франківській** областях.

Схожі повноваження також мають Управління взаємодії з правоохоронними органами, оборонної роботи, запобігання та виявлення корупції **Одеської ОДА** (штатна чисельність 16 осіб), а також сектор мобілізаційної роботи апарату **Одеської ОДА** (2 особи).

*Довідково: Відповідно до діючого Положення про Управління взаємодії з правоохоронними органами, оборонної роботи, запобігання та виявлення корупції Одеської ОДА (затверджено розпорядженням голови облдержадміністрації від 29.05.2012 № 524/А-2012) Управління серед іншого забезпечує виконання на території області підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності, посадовими особами і громадянами Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з питань оборони, здійснює контроль щодо виконання законодавства про військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».*

*Положенням про сектор мобілізаційної роботи апарату Одеської ОДА, затвердженим розпорядженням голови ОДА від 06.06.2006 № 406/А-2006, передбачено, що сектор, зокрема, організовує виконання в межах області законів, інших нормативно-правових актів з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації; бере участь у регулюванні мобілізаційної підготовки та мобілізації в межах області.*

Як відображено у таблиці 4, одночасно із збільшенням штатної чисельності працівників місцевих держадміністрацій, в окремих областях у 2014 році значно зросла середньорічна кількість вакантних посад у порівнянні з 2013 роком: в Одеській області – **на 67,5 шт.од.** або на 37 відс., у тому числі по апарату ОДА – **більш, ніж у 2 рази**; у Полтавській – **на 22 шт. од.** (50 відс.), у тому числі по апарату ОДА – **майже у 4 рази**.

Основною причиною збільшення кількості вакансій у місцевих держадміністраціях є недостатній рівень заробітної плати в умовах достатньо високих кваліфікаційних вимог до працівників.

Так, середньомісячна заробітна плата головного спеціаліста Івано-Франківської ОДА у 2013 році становила 2589 грн., Полтавської – 2522 грн., Одеської – 2397 грн., Черкаської – 2309 грн. та була нижчою, ніж розмір середньої заробітної плати у відповідних регіонах.



*Довідково: Середня зарплата 1 працівника в еквіваленті повної зайнятості у 2013 році в Україні становила 3423 грн. на міс., в Одеській обл. – 3099 грн., у Полтавській – 3161 грн., в Івано-Франківській – 2883 грн., у Черкаській – 2815 гривень<sup>12</sup>.*

### **Органи місцевого самоврядування (загалом)**

Як і в місцевих держадміністраціях Івано-Франківської, Одеської, Полтавської та Черкаської областей, у 2013-2014 роках штатна чисельність апаратів і виконавчих органів місцевих рад зростає: у Полтавській області – на 99 шт. од., в Івано-Франківській – на 35,5 шт.од., у Черкаській – на 13,5 шт. од., в Одеській – на 10,25 шт. од. (таблиця 5).

Таблиця 5

### **Дані про штатну та фактичну чисельність працівників апаратів і виконавчих органів місцевих рад Івано-Франківської, Одеської, Полтавської та Черкаської областей у 2012-2014 роках**

Області	Штатна чисельність, шт.од.			Фактична чисельність, осіб		
	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.
Ів.Франківська	4165,5	4193,5	4201,0	4124,0	4146,5	4107,0
Одеська	4897,25	4910,5	4907,5	4824,0	4772,0	4738,0
Полтавська	5506,0	5572,0	5605,0	5439,0	5459,0	5403,0
Черкаська	4673,75	4723,75	4687,25	4550	4490,3	4431,75

При цьому в Івано-Франківській, Одеській, Полтавській та Черкаській областях, де здійснювалися аналітичні заходи, **виявлено факти значного перевищення штатної чисельності** працівників апаратів обласних та міських рад над **показниками рекомендованої чисельності**, визначені постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.1997 № 1349.

Зокрема, рекомендована чисельність працівників апарату обласної ради має становити **27 шт. одиниць**.

Проте затверджена штатна чисельність **апарату Полтавської обласної ради** у 2013, 2014 роках становила **37 шт.од.**, тобто **перевищувала рекомендований показник на 10 шт. од. або на 37 відсотків**.

Штатна чисельність працівників апарату **Одеської обласної ради** становила **70 шт.од.** у 2013 році та **69 шт.од.** у 2014 році, що у **2,6 раза більше рекомендованої чисельності**; **Івано-Франківської та Черкаської обласних рад** у 2013, 2014 роках – відповідно **45 шт.од.** (на **18 шт. од. більше**) та **37 шт.од.** (на **10 шт. од. понад рекомендовану**).

Аналогічно більша затверджена штатна чисельність над рекомендованою спостерігається і по апаратах досліджених міських рад міст обласного значення.

Наприклад, для областей, що за оплатою праці належать до I групи (зокрема, Івано-Франківська область), рекомендована постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.1997 № 1349 гранична чисельність працівників апарату та виконкому міської міста обласного значення ради становить **47 шт. одиниць**. Проте, штат працівників апарату Івано-Франківської міської ради та

<sup>12</sup> Державна служба статистики України. Праця України у 2013 році.

її виконкому затверджено на рівні **92 шт. од.**, тобто **на 45 шт. од. або майже удвічі більше**. Розрахунково, обсяг заробітної плати вказаних 45 працівників склав **3744,5 тис. грн.**, в тому числі за 2013 рік – 2508,9 тис. грн. та за I півріччя 2014 року – 1235,6 тис. гривень.

Як було зазначено раніше, рівень оплати праці у виконавчих органах місцевого самоврядування є вищим, ніж у місцевих держадміністраціях.

За результатами аналізу встановлено, що у 2012-2014 роках спостерігалась тенденція до зростання питомої ваги керівників у загальній кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування як в цілому в Україні, так і в досліджених Івано-Франківській, Одеській, Полтавській та Черкаській областях (таблиця 6).

Таблиця 6

**Дані про кількість керівників у загальній чисельності посадових осіб органів місцевого самоврядування по Україні загалом та в розрізі Івано-Франківської, Одеської, Полтавської та Черкаської областей<sup>13</sup>**

Регіони	01.01.2012		01.01.2013		01.01.2014	
	К-ть керівників, чол.	% до к-ті посадових осіб	К-ть керівників, чол.	% до к-ті посадов. осіб	К-ть керівників, чол.	% до к-ті посадов. осіб
<b>Україна</b>	<b>41470</b>	<b>41,8</b>	<b>41731</b>	<b>42,5</b>	<b>41996</b>	<b>42,9</b>
Ів.-Франківська	1501	47,7	1507	48,2	1508	47,9
Одеська	1771	37,0	1796	37,7	1858	39,4
Полтавська	1679	41,6	1671	41,6	1692	41,6
Черкаська	1658	43,9	1656	44,8	1678	46,2

Протягом 2012-2014 років кількість керівників органів місцевого самоврядування у цілому в Україні зросла на **526 чол.** або на **1,1 відсотка**. Наведене є одним з чинників зростання видатків місцевих бюджетів на органи управління, адже посадові оклади керівників вищі, ніж у спеціалістів.

Збільшення кількості керівників відбувалось в органах місцевого самоврядування всіх досліджених областей. Найнижчим був показник зростання чисельності керівного складу у Івано-Франківській області – на 7 чол. (+0,2 відс.), найвищим – у Одеській (на 87 чол. або на 4,9 відсотка).

Водночас кількість спеціалістів органів місцевого самоврядування в Україні зменшилась з 57734 чол. у 2012 році до 56003 чол. у 2014 році або на **3,1 відсотка**. Таке зменшення спостерігалось у більшості досліджених областей, а саме: в Одеській області – з 3016 до 2846 чол., у Полтавській – з 2357 до 1956 чол., у Черкаській – з 2118 до 1956 чоловік. В Івано-Франківській області, навпаки, мало місце її зростання – з 1625 до 1639 чоловік.

**Отже, у 2012-2014 роках в органах місцевого самоврядування України на 1 керівника припадало менше 2-х спеціалістів, причому в Івано-Франківській області станом на 01.01.2014 – 1,09, у Черкаській – 1,16, Одеській – 1,5 спеціаліста.** При цьому, в Івано-Франківській та Черкаській

<sup>13</sup> Державна служба статистики України. Збірники "Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 31.12.2011, 31.12.2012 та 31.12.2013.

областях питома вага керівників перевищує аналогічний показник по Україні на 5 відс. та 3,3 відс. відповідно.

Аналізом встановлені факти дублювання повноважень, визначених у відповідних положеннях про окремі виконавчі органи міських рад та структурні підрозділи обласних державних адміністрацій. Наприклад, управління капітального будівництва виконавчого комітету Івано-Франківської міськради та відділ технічного нагляду Департаменту комунального господарства, транспорту і зв'язку виконавчого комітету міської ради дублюють функції Департаменту будівництва, житлово-комунального господарства, містобудування та архітектури Івано-Франківської ОДА в частині здійснення технічного нагляду за виконанням робіт.

### Апарати сільських рад

Більше третини видатків на органи місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, становлять **видатки на утримання апаратів сільських рад**: у 2013 році із 7 494,3 млн. грн. таких видатків на сільські бюджети припадало 2 868,5 млн. грн. або **38 відсотків**.

За даними Державної служби статистики України станом на 01.01.2014 функціонує 10279 сільських рад, які управляють 28397 сільськими населеними пунктами з чисельністю населення 14,1 млн. осіб.

**В середньому на одну сільську раду в Україні припадає 1371 сільський житель.**

Лише по 18 із понад 10 тис. сільських рад чисельність мешканців поєднаних ними населених пунктів становить більше 5 тис. осіб<sup>14</sup>.

За даними звітів про виконання місцевих бюджетів Казначейства України залежність сільських бюджетів від трансфертів з державного бюджету та районних і міських бюджетів у 2013 році становила 65,3 відс., за I півріччя 2014 року – 75,6 відс., що свідчить про недостатність джерел доходів сільських бюджетів фінансувати потреби територіальної громади.

Результати аналізу функціонування 114 сільських рад Рогатинського району Івано-Франківської області, Канівського району Черкаської області, Гребінківського району Полтавської області, Балтського району Одеської області, які управляють найменшчисельними сільськими громадами в цих регіонах (в середньому 850 осіб на 1 сільську раду), засвідчили, що на їх утримання з сільських бюджетів використано у 2012 році 24,7 млн. грн., у 2013 році – 23,1 млн. грн., або до **90 відс.** із загального обсягу видатків сільських бюджетів. Інші кошти спрямовувалися на утримання в середньому 3-х установ (дитячого садочку, бібліотеки, клубу).

<sup>14</sup> В Італії функціонує 8103 адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (муніципальних рад) з середньою кількістю жителів на 1 раду – 7158, в Польщі – 2478 рад (гмін) з чисельністю 15586 жителів (Досвід європейських країн з організації місцевого самоврядування на базовому рівні. Н.М. Мельтюхова, К.В. Шабатько (www.kbuara.kharkov.ua)

Наприклад, на утримання Стукалівської сільської ради Гребінківського району Полтавської області штатною чисельністю 4,5 од., яка представляє інтереси 400 жителів, з сільського бюджету у 2012 році спрямовано 89,6 відс. доходів цього бюджету, в 2013 році – 87,4 відсотки. Решту становили видатки на утримання будинку культури, дитячого садку та бібліотеки. Утримання та управління неповної середньої школи, у якій у 2012-2013 роках налічувалося 21 учень, та Центру первинної медико-санітарної допомоги здійснювалося райдержадміністрацією з районного бюджету.

Аналогічно, на утримання 3,5 шт. од. апарату Григорівської сільської ради (Канівський район Черкаської області), яка охоплює 265 жителів, у 2013 році спрямовано 89,3 відс. видатків бюджету. Решту спрямовано на утримання дитячого садка та бібліотеки.

Тобто, значний обсяг ресурсів сільських бюджетів використовується на утримання адміністративного персоналу рад (до 90 відс.).

Так, з досліджених 114 сільських рад тільки в 24 створені виконавчі органи (відділи, сектори), в інших – штатна чисельність працівників складається в основному з голови ради, секретаря, бухгалтера, касира, землевпорядника.

При цьому, чисельність мешканців в цих селах за останні два роки скоротилася на 3 тис. осіб. Наприклад, **Чернишівська сільська рада** Канівського району (Черкаська обл.) чисельністю працівників 3,5 од., на утримання якої у 2012 році спрямовано 66,8 відс. видатків (195,5 тис. грн.), у 2013 році – 56,1 відс. (189,3 тис. грн.), управляє громадою чисельністю 96 осіб, яка порівняно з минулим роком скоротилася з 165 осіб майже вдвічі.

*Довідково: Відповідно до Типових штатів апарату сільських, селищних рад та їх виконавчих комітетів, затверджених постановою Уряду від 03.12.1997 № 1349, для найменшої чисельності населення (до 2 тис.) передбачено 5 шт. одиниць.*

Втім, за даними Державної служби статистики України майже в кожному населеному пункті, де є сільська рада, функціонує загальноосвітній навчальний заклад. Станом на 01.01.2014 їх налічувалося 12,5 тис., з яких 4,1 тис. не мали спортзалу, 1,6 тис. – центрального опалення або власної котельні, 1,3 тис. – комп'ютерів, 1,1 тис. – їдальні або буфету. Потребують капітального ремонту 1,0 тис. закладів, в яких навчається близько 422,3 тис. дітей.

Для забезпечення навчальних закладів хоча б комп'ютерною технікою з розрахунку 10 комп'ютерів на 1 заклад, які їх не мають, вартістю 3,5 тис. грн., необхідно додатково винайти ресурс щонайменше в сумі 45,5 млн. гривень.

**Водночас чисельність працівників місцевих органів управління (місцевих держадміністрацій і органів самоврядування разом узятих) по досліджених Івано-Франківській, Одеській, Полтавській та Черкаській областях суттєво різниться.** Зокрема, на одного працівника місцевих органів управління припадає від 304 мешканців (Одеська обл.) до 180 (Полтавська область). Трохи більше 183 мешканця на одного працівника місцевих органів управління припадає у Черкаській обл. (таблиця 7).

**Дані щодо чисельності працівників місцевих органів управління  
в Івано-Франківській, Одеській, Полтавській, Черкаській областях за 2013 рік<sup>15</sup>**

Область	Населення на 01.01.2014, тис. осіб	Фактична чисельність працівників місцевих органів управління на 01.01.2014, од.			К-ть населення на одного працівника, осіб	К-ть місцевих рад, од.		К-ть сіл, од.
		Всього	місцеве само- вряду- вання	місцеві держ- адміні- страції		Всього	у т.ч. сільські	
Івано-Франківська	1 382,1	6 530	4 147	2 383	<b>212</b>	531	477	765
Одеська	2 396,5	7 895	4 772	3 123	<b>304</b>	522	439	1124
Полтавська	1 458,2	8 102	5 459	2 643	<b>180</b>	534	467	1806
Черкаська	1 260,0	6 877	4 490	2 387	<b>183</b>	579	525	824

До того ж у Черкаській обл., де чисельність населення майже удвічі менша, ніж в Одеській обл., загальна кількість місцевих рад більша на 11 відс. (579 проти 522), у тому числі сільських – на 20 відс. (525 проти 439).

Крім того, кількість сільських населених пунктів Черкаської обл. на 27 відс. менша, ніж в Одеській (824 проти 1124). У Полтавській обл. кількість сільських населених пунктів у 2,2 рази (майже на 1 тис.) більша, ніж у Черкаській, втім кількість сільських рад на 11 відс. менша.

*Довідково: Верховною Радою України 03.07.2014 прийнято за основу проект Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Відповідно до пояснювальної записки до нього передбачається, що середня чисельність сільської громади у разі об'єднання в нову територіальну громаду становитиме 9 тисяч осіб, середня кількість населених пунктів у сільській громаді становитиме 16, очікувана середня площа громади – близько 400 кв. кілометрів.*

**Отже, при загальному скороченні населення України, у 2013-2014 роках продовжувала зростати штатна чисельність місцевих держадміністрацій та виконавчих органів місцевих рад. При цьому в апаратах обласних та міських (міст обласного значення) рад спостерігається системне перевищення чисельності штатних працівників проти рекомендованих Урядом показників штатної чисельності.**

**Триває тенденція до збільшення чисельності керівного складу органів місцевого самоврядування. В цілому в Україні та у Івано-Франківській, Одеській, Полтавській та Черкаській областях на 1 керівника припадає менше двох спеціалістів. Як наслідок, зростання чисельності органів управління, особливо їх керівного складу, вимагає збільшення бюджетних видатків.**

Водночас, обмеженість обсягів сільських бюджетів, відсутність в ряді з них видатків на утримання бюджетних установ, комунальних підприємств,

<sup>15</sup> Складено за результатами аналізу.

спрямування їх коштів переважно на утримання апаратів сільських рад позбавляє села можливості розвитку.

## ***5.2. Організація та рівень надання адміністративних послуг місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування***

Через відсутність закону, який визначає єдиний перелік адміністративних послуг та встановлює їх платність або безоплатність, органи місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування **затверджують власні переліки таких послуг.**

Наприклад, Одеською облдержадміністрацією (перший заступник голови Чегодар Н.А.) та Одеською міськрадою (перший заступник голови Ільченко М.С.) 30.05.2012 затверджено спільний перелік адміністративних послуг (загалом **91** вид послуг), які згідно з розпорядженням голови Одеської ОДА від 21.05.2012 № 473/А-2012 надаються 30 органами-надавачами послуг через Управління надання адміністративних послуг Одеської міської ради.

Починаючи з грудня 2013 року згідно з рішенням Одеської міської ради від 17.12.2013 №4187-VI у складі вищезазначеного Управління утворено Центр надання адміністративних послуг Одеської міської ради (далі – Центр адмінпослуг) як його постійно діючий робочий орган.

Крім того, у 2013 році та I півріччі 2014 року **106** видів адміністративних послуг (реєстрація, ліцензування, дозвільні послуги) надавались самостійно суб'єктами надання адміністративних послуг Одеської області.

В **Івано-Франківській області** у вересні 2014 року функціонувало 33 центри надання адміністративних послуг (19 при райдержадміністраціях та 14 при міськрадах), якими сумарно надавалось 688 видів адмінпослуг. Найбільше видів адмінпослуг надавалось 9 центрами при Івано-Франківській міськраді – 80 та 3 центрами при Калуській міськраді – 60, найменше послуг надають 2 центри при Коломийській райдержадміністрації – 12.

**В ході аналізу встановлено численні факти недотримання порядку організації надання адмінпослуг.**

Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону про адмінпослуги кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше 6 годин. Проте, Управління у справах сім'ї та молоді Одеської облдержадміністрації – надавач послуги "Видача згоди на виїзд дітей за кордон на відпочинок та оздоровлення" згідно з інформаційною картою здійснює прийом суб'єктів звернень лише з понеділка до п'ятниці включно (з 09.00 до 18.00), що знижує доступність цієї послуги.

За поясненням в.о. начальника зазначеного Управління А.А. Яцеленка, прийом суб'єктів звернень у суботу потребує збільшення чисельності працівників та додаткової оплати за роботу у вихідний день.

У тож час Центр адмінпослуг<sup>16</sup> виконкому Черкаської міськради виконує вимоги зазначеного Закону, він працює 6 днів на тиждень, щоденно його відвідує близько 300 осіб. Згідно із графіком кількість годин прийому суб'єктів звернень становить 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – 7 годин.

Згідно зі статтею 8 Закону про адмінпослуги, інформаційні картки адміністративних послуг мають бути розміщені суб'єктом надання адміністративних послуг на офіційному веб-сайті. У порушення цієї норми за послугами, що надаються окремими підрозділами **Одеської ОДА, інформаційні картки на їх веб-сайтах (та веб-сайті ОДА) не були розміщені.**

*Довідково: Встановлено відсутність таких карток адмінпослуг, які надаються: Департаментом зовнішньоекономічної діяльності та європейської інтеграції Одеської ОДА – на адмінпослуги "Надання разових індивідуальних ліцензій необхідних для проходження митного контролю суб'єктами ЗЕД (до яких застосовані спеціальні санкції)", "Надання ліцензій на імпорт/експорт товарів суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності"; Департаментом агропромислового розвитку – на адмінпослуги "Видача копії ліцензії на торгівлю пестицидами та агрохімікатами (тільки регуляторами росту рослин)", "Видача дубліката ліцензії на торгівлю пестицидами та агрохімікатами (тільки регуляторами росту рослин)", "Переоформлення ліцензії на торгівлю пестицидами та агрохімікатами (тільки регуляторами росту рослин)", "Анулювання ліцензії на торгівлю пестицидами та агрохімікатами (тільки регуляторами росту рослин)".*

Всупереч ч. 2 ст. 6 Закону про адмінпослуги щодо наявності на веб-сайтах інформації про наявність схеми доїзду до Центрів громадським транспортом, під'їзних шляхів та місць паркування автотранспорту, жодним суб'єктом – надавачем послуг Одеської ОДА **зазначена інформація на веб-сайтах не розміщена.**

*Довідково: У жовтні 2013 року - квітні 2014 року низкою громадських організацій<sup>17</sup> проведено громадський моніторинг діяльності центрів надання адміністративних послуг в окремих містах України. За результатами опитування 250 відвідувачів, проведеного в рамках зазначеного моніторингу в центрі адмінпослуг Черкаської міськради, встановлено, що 95 відс. відвідувачів задоволені роботою центру. В Івано-Франківській області 97 відс. респондентів відповіли, що з створенням центру адмінпослуг якість їх надання покращилась.*

За інформацією Департаменту економічного розвитку Полтавської ОДА, існує низка проблем, які перешкоджають ефективній роботі центрів, зокрема: **обмежені фінансові ресурси для забезпечення їх діяльності при райдержадміністраціях.** Згідно з чинним законодавством, всі витрати, що

<sup>16</sup> Відповідно до ст. 12 Закону про адмінпослуги центр – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міськдержадміністрації, районної у м. Києві, Севастополі держадміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

В держбюджетах на 2013 і 2014 роки були передбачені окремі бюджетні програми за КПКВК 1211020 та 2751820 для надання з державного бюджету місцевим бюджетам субвенцій на фінансування заходів зі створення та облаштування центрів надання адміністративних послуг.

<sup>17</sup> Центром політико-правових реформ, Фондом місцевої демократії (Харків), Центром інформаційного консалтингу і Центр досліджень місцевого самоврядування (Львів), громадською організацією "Демократичні перетворення України", Центр підтримки громадських та культурних ініціатив «Тамариск» (Дніпропетровськ).

пов'язані з роботою центру покладені на органи, які їх створили. При цьому центри, що функціонують при міськвиконкомах, мають більші можливості для їх фінансового забезпечення; **недостатня чисельність адміністраторів центрів**, оскільки штатна чисельність райдержадміністрацій обмежена законодавством. Зокрема, у Полтавській області у районних центрах працює 1-2 адміністратори, які відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.06.2014 № 523-р повинні забезпечити надання щонайменше 52 видів адмінпослуг. За розрахунками Полтавської ОДА, для якісної роботи необхідно щонайменше 5 адміністраторів та 1 державний адміністратор.

**Отже, внаслідок відсутності затвердженого законом єдиного переліку адмінпослуг та їх поділу на платні та безоплатні, органи місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування затверджують власні переліки їх надання. Низка недоліків щодо надання адміністративних послуг, виявлена при проведенні контрольного заходу, свідчить про неналежну їх організацію з боку окремих місцевих державних адміністрацій.**

## **ВИСНОВКИ**

**1. Міністерство фінансів України, місцеві державні адміністрації у 2013 році забезпечили виконання закону про державний бюджет в частині фінансування і проведення видатків на здійснення виконавчої влади в областях, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі в межах бюджетних призначень.** Видатки за загальним фондом державного бюджету на утримання місцевих держадміністрацій проведені в сумі **2797,6 млн. грн.** (на 99,2 відс. плану). У I півріччі 2014 року з держбюджету профінансовано видатки на здійснення виконавчої влади на місцях на **1430,9 млн. грн.**, що становить 47,3 відс. від бюджетних призначень на рік.

Видатки місцевих бюджетів на органи місцевого самоврядування і на здійснення виконавчої влади в м. Києві проведені у 2013 році в сумі **8021,9 млн. грн.**, що дорівнює 94,2 відс. затверджених місцевими радами бюджетних призначень. У I півріччі 2014 року такі видатки виконано в сумі **3766,7 млн. грн.** (на 43,5 відс. річних призначень).

**Водночас існуючі механізми планування та проведення цих видатків є неузгодженими між собою і не забезпечують оптимальну структуру та чисельність місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування з огляду на єдині завдання щодо управління суспільним розвитком на відповідній території.**

Чисельність державних службовців у місцевих держадміністраціях і посадових осіб в органах місцевого самоврядування у цілому зростає і у 2013 році досягла 71,5 тис. і 98 тис. осіб відповідно.

У структурі апарату держадміністрацій і органів місцевого самоврядування нерідко функціонують підрозділи, які дублюють функції територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та один



одного. Має місце значна кількість дрібних за чисельністю підрозділів, що обумовлює великий відсоток керівників відносно інших посадових осіб.

Основні причини такого стану – недосконалість і суперечливість ряду норм законодавства, зокрема, відсутність обов'язкових граничних показників, які стримують і унеможливають безпідставне збільшення чисельності апарату управління територіальних одиниць, а також неврахування окремих пропозицій Колегії Рахункової палати за результатами попереднього контрольно-аналітичного заходу щодо надання повноважень місцевим радам на забезпечення здійснення видатків на утримання органів місцевого самоврядування, які реалізують власні повноваження, за рахунок власних доходів, встановлення у паспортах бюджетних програм на здійснення виконавчої влади результативних показників, які враховують мету та результати діяльності місцевих державних адміністрацій.

## **2. Нормативно-правова база з питань фінансового забезпечення місцевих органів управління є недосконалою в частині утримання апаратів і виконавчих органів місцевих рад.**

Відповідно до Бюджетного кодексу України видатки на органи місцевого самоврядування мають бути забезпечені державою закріпленими за місцевими бюджетами загальнодержавними податками та зборами, а також трансфертами з державного бюджету. Разом з тим згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" місцеві ради самостійно визначають штатну чисельність і структуру власних апаратів і виконавчих органів, а також напрями та обсяги використання коштів місцевих бюджетів на їх функціонування. Зазначене, а також відсутність законодавчо встановлених обмежень розміру видатків на органи місцевого самоврядування призводить до конфлікту інтересів щодо обсягу ресурсів, необхідного на утримання органів місцевого самоврядування, який має бути забезпечений державою (з урахуванням можливостей зведеного бюджету).

Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.97 № 1349, яка застосовується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам і встановлює типову штатну чисельність апаратів та виконавчих комітетів місцевих рад, має рекомендований характер, не визначає чисельності працівників виконавчих органів міських рад (самостійних департаментів, управлінь, відділів), що створює умови для необмеженого (нелімітованого) використання коштів на їх утримання.

Всупереч вимогам ст. 5 Закону України "Про адміністративні послуги", якими передбачено, що перелік адмінпослуг визначається законом, відповідного переліку не затверджено. Фактично надання адмінпослуг, зокрема, місцевими держадміністраціями та виконавчими органами місцевих рад регламентується великою кількістю (понад 40) нормативно-правових актів Уряду.

## **3. Планування на центральному рівні загального обсягу видатків на органи місцевого самоврядування на 2013 і 2014 роки здійснювалося Міністерством фінансів України на основі розрахованого ним же обсягу**

**видатків за попередній рік з урахуванням підвищення розмірів соціальних стандартів, змін умови оплати праці, показника інфляції. У той же час на місцевому рівні планування та здійснення цих видатків проводилося, виходячи з більших за обсягами потреб, визначених органами місцевого самоврядування.**

На 2013 рік обсяг видатків на органи місцевого самоврядування розраховано Мінфіном у сумі **3,4 млрд. грн.** з урахуванням розрахованого ним же обсягу видатків на 2012 рік у сумі 3,2 млрд. гривень. Водночас з місцевих бюджетів таких видатків у 2012 році проведено в сумі 7,2 млрд. гривень.

Відповідно, у 2013 році обсяг касових видатків місцевих бюджетів на органи місцевого самоврядування (**7,5 млрд. грн.**) у 2,2 раза перевищував обрахований Мінфіном.

Як наслідок, органами влади на місцях до покриття видатків на утримання органів місцевого самоврядування були залучені значні додаткові ресурси з місцевих бюджетів, у тому числі власні доходи, які насамперед могли б стати джерелами фінансування видатків, що відносяться до власних повноважень місцевих бюджетів, зокрема, на розвиток ЖКГ, будівництво, транспорт і зв'язок.

**4. Фінансовий ресурс на 2013 рік, визначений і розподілений Мінфіном відповідно до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149, не міг повною мірою забезпечити навіть видатки на оплату праці працівників органів місцевого самоврядування районного значення.**

В Одеській області кожному другому та в Івано-Франківській області майже кожному бюджету району фінансового ресурсу, розподіленого на рівні держави на 2013 рік, вистачало лише на виплату посадових окладів працівників органів місцевого самоврядування, чисельність яких була в межах чисельності працівників, врахованої Мінфіном. Обсяг цих коштів не забезпечував сплату нарахувань на фонд оплати праці, виплати інших встановлених законодавством обов'язкових надбавок і доплат, оплати за комунальні послуги та інших поточних видатків.

Так, для Городенківського району Івано-Франківської області у зведених показниках обсягів видатків місцевих бюджетів на органи місцевого самоврядування, доведених Мінфіном до місцевих фінансових органів, обсяг таких видатків визначено в сумі 4,1 млн. грн. при скоригованому нормативі штатної чисельності апаратів рад, обчисленому та застосованому Мінфіном, 215,6 шт. одиниці. Утім, навіть з урахуванням того, що місцеві ради району затвердили меншу штатну чисельність апаратів (192,5 од.), на виплату посадових окладів працівників витрачено 6,9 млн. грн., що в 1,7 раза більше, ніж доведений ресурс.

**5. У більшості регіонів протягом 2013 року зростає штатна чисельність працівників місцевих держадміністрацій і органів місцевого**

**самоврядування. У багатьох виконавчих органах міських рад утворено велику кількість дрібних за чисельністю підрозділів із значною кількістю керівників, часто без підлеглих, які в окремих випадках дублюють функції один одного.**

На початок 2013 року в Одеській області штатна чисельність працівників місцевих держадміністрацій становила 2,9 тис. шт. од., на початок 2014 року – вже 3,4 тис. (в апаратах і виконавчих органах місцевих рад області в цей час налічувалося 4,9 тис. шт. одиниць). Аналогічні тенденції були в Полтавській, Черкаській та Івано-Франківській областях.

При цьому, зокрема, в Івано-Франківській області станом на 01.01.2014 на одного керівника органів місцевого самоврядування припадало, за розрахунками, 1,1 спеціаліста, а відсоток керівників до загальної чисельності посадовців місцевого самоврядування перевищував аналогічний показник в Україні в середньому на 6 відсотків.

Встановлена низкою місцевих рад штатна чисельність їх апарату (без урахування галузевих структурних підрозділів) перевищує рекомендаційні показники типових штатів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.97 № 1349, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Для Івано-Франківської області рекомендована постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.97 № 1349 гранична чисельність працівників апарату та виконкому міської міста обласного значення ради (без галузевих управлінь) становить 47 шт. одиниць. Проте штат працівників апарату Івано-Франківської міської ради та її виконкому затверджено радою на рівні 92 шт. од., тобто на 45 шт. од. (майже удвічі) більше. За розрахунками, додатковий обсяг видатків лише на заробітну плату вказаних 45 працівників за 2013 рік становив 2,5 млн. гривень.

При цьому управління капітального будівництва та відділ технічного нагляду департаменту комунального господарства, транспорту і зв'язку виконавчого комітету Івано-Франківської міськради дублюють функції департаменту будівництва, житлово-комунального господарства, містобудування та архітектури Івано-Франківської обласної держадміністрації в частині здійснення технічного нагляду за виконанням робіт.

**6. Існуючі неузгоджені механізми планування та здійснення видатків на утримання системи державного управління в регіонах призводять до того, що видатки на забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування перевищують видатки на місцеві держадміністрації, які виконують близькі за рівнем і обсягами завдання та функції.**

Так, у м. Черкасах у 2013 році видатки на утримання виконавчих органів Черкаської міськради у розрахунку на одного працівника на 22,5 тис. грн. (майже у 1,5 раза) перевищили відповідні видатки по Черкаській обласній держадміністрації (82,1 тис. грн. проти 59,6 тис. гривень). Зокрема, на одного працівника департаменту освіти та гуманітарної політики Черкаської міськради витрачено 72,2 тис. грн., що на 20,5 тис. грн. більше, ніж в

департаменті освіти і науки Черкаської обласної держадміністрації (51,7 тис. гривень).

**7. Незначна дохідна база сільських бюджетів, дрібна мережа бюджетних установ, які фінансуються за їх рахунок, не сприяють формуванню дієздатних територіальних громад, оперативному та якісному наданню громадянам базових соціальних і адміністративних послуг, а також зумовлюють необхідність оптимізації видатків на утримання апаратів частини сільських рад.**

Питома вага видатків на органи місцевого самоврядування, які фінансуються із сільських бюджетів, у 2013 році становила майже 40 відс. у загальному обсязі таких видатків по Україні. Втім, сільські ради в Україні управляють в середньому трьома населеними пунктами чисельністю 1,4 тис. жителів і насамперед спрямовують кошти (до 90 відс. видатків сільських бюджетів) на забезпечення функціонування власних апаратів і виконавчих комітетів.

Наприклад, на утримання апарату Стукалівської сільської ради Гребінківського району Полтавської області штатною чисельністю 4,5 од., яка представляє інтереси 400 жителів, із сільського бюджету у 2013 році спрямовано 87,4 відс. видатків. Решту спрямовано на утримання будинку культури, дитячого садка та бібліотеки. Утримання неповної середньої школи, у якій у 2012-2013 роках налічувався 21 учень, і Центру первинної медико-санітарної допомоги здійснювалося райдержадміністрацією з районного бюджету.

Аналогічно, на утримання 3,5 шт. од. апарату Григорівської сільської ради (Канівський район Черкаської області), яка охоплює 265 жителів, у 2013 році спрямовано 89,3 відс. видатків бюджету. Решту спрямовано на утримання дитячого садка та бібліотеки.

**8. Окремими місцевими державними адміністраціями не забезпечено виконання заходів, визначених низкою постанов Кабінету Міністрів України, зокрема від 22.10.2008 № 943 "Про економію державних коштів" та від 01.03.2014 № 65 "Про економію бюджетних коштів та недопущення витрат бюджету", щодо зменшення витрат на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, утримання автотранспорту, придбання меблів і обладнання тощо. Аналогічні заходи Урядом було рекомендовано вжити і місцевим радам, але деякі з них ці рекомендації не виконали.**

Черкаська обласна держадміністрація не затвердила плану заходів з енергозбереження, передбачених зазначеними вище постановами. Як наслідок, не забезпечено зменшення витрат на комунальні послуги та енергоносії, а по головному управлінню охорони здоров'я та медицини катастроф у 2013 році навіть їх збільшено на 16,3 тис. гривень.

Апарат Одеської обласної держадміністрації у порушення п. 5 заходів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65, і додатка 2 до постанови від 26.12.2011 № 1399 використовував для власних

потреб два легкові автомобілі, а не один, внаслідок чого на утримання понадлімітного автомобіля витрачено 5,9 тис. гривень.

В Івано-Франківській області на балансі підрозділів Івано-Франківської обласної держадміністрації у порушення додатка 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1399 поза лімітом перебуває 16 легкових автомобілів (під час проведення аналізу було розпочато процедури їх реалізації).

В апараті та структурних підрозділах семи райдержадміністрацій Івано-Франківської області у порушення постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 створено відділи чисельністю менш як 3 шт. од., що, зокрема, у Тлумацькій райдержадміністрації та Снятинській райдержадміністрації призвело до додаткових видатків на оплату праці з нарахуваннями в сумі 3 тис. грн. і 4,2 тис. грн. відповідно.

У м. Одесі лише частково враховано рекомендації постанови Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 943: до заходів, затверджених розпорядженням Одеського міського голови від 22.04.2013 № 366-01р, не включено заборону на придбання меблів. Як наслідок, підрозділами міської ради у 2013 році придбано меблів на 42,8 тис. гривень.

**9. Результати аналізу в цілому засвідчили, що, виконуючи тотожні функції держави щодо управління територіями, місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування застосовують різні підходи до формування власної структури і чисельності працівників та видатків на їх утримання. Це розбалансовує систему управління відповідними територіями, негативно впливає на оперативність і якість прийняття управлінських рішень, надання адміністративних послуг, призводить до нераціонального витрачання фінансових ресурсів на функціонування органів управління на місцях.**

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

Інформацію про результати аналізу формування та проведення видатків на здійснення виконавчої влади місцевими державними адміністраціями та на органи місцевого самоврядування направити Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України.

**Рекомендувати Верховній Раді України** розглянути результати аналізу на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

**Рекомендувати Кабінету Міністрів України:**

- підготувати проект Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо встановлення граничного рівня обсягів видатків місцевих бюджетів на утримання органів місцевого самоврядування (можливо граничної питомої ваги видатків, що можуть бути спрямовані на функціонування органів місцевого самоврядування, у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів);

- відповідно до вимог статті 5 Закону України "Про адміністративні послуги" підготувати в установленому порядку проект закону щодо внесення змін до Закону України "Про адміністративні послуги", якими передбачити визначення єдиного переліку адмінпослуг з їх поділом на платні та безоплатні.

**Рекомендувати Міністерству фінансів України:**

- забезпечити планування і виділення фінансового ресурсу на органи місцевого самоврядування районів (у межах рекомендованої Кабінетом Міністрів України штатної чисельності працівників) в обсягах, необхідних для виплати посадових окладів, обов'язкових нарахувань і доплат та проведення інших видатків;

- підготувати та в установленому порядку подати Кабінету Міністрів України проект Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо встановлення граничного рівня обсягів видатків місцевих бюджетів на утримання органів місцевого самоврядування (можливо, граничної питомої ваги видатків, що можуть бути спрямовані на функціонування органів місцевого самоврядування, у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів).

**Рекомендувати Івано-Франківській обласній держадміністрації:**

- врахувати результати аналізу при плануванні і здійсненні видатків на здійснення виконавчої влади в області;

- забезпечити приведення кількості автомобілів, які утримуються власними структурними підрозділами, у відповідність із вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1399 (із змінами та доповненнями), якою встановлено ліміти кількості легкових автомобілів, що обслуговують обласні та районні держадміністрації;

- забезпечити дотримання апаратами та структурними підрозділами районних державних адміністрацій положень постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 у частині недопущення створення відділів чисельністю менш як три штатні одиниці;

**Рекомендувати Одеській обласній держадміністрації:**

- врахувати результати аналізу при плануванні і здійсненні видатків на здійснення виконавчої влади в області;

- забезпечити приведення кількості автомобілів, які утримуються її апаратом, у відповідність із вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1399 (із змінами та доповненнями), якою встановлено ліміти кількості легкових автомобілів, що обслуговують обласні та районні держадміністрації;

**Рекомендувати Полтавській обласній держадміністрації:**

- врахувати результати аналізу при плануванні і здійсненні видатків на здійснення виконавчої влади в області;

- забезпечити приведення кількості автомобілів, які утримуються власними структурними підрозділами та районними держадміністраціями області, у відповідність із вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1399 (із змінами та доповненнями), якою встановлено ліміти

кількості легкових автомобілів, що обслуговують обласні та районні держадміністрації;

**Рекомендувати Черкаській обласній держадміністрації:**

- врахувати результати аналізу при плануванні і здійсненні видатків на здійснення виконавчої влади в області;

- на виконання положень постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 затвердити плани заходів з енергозбереження, забезпечивши зменшення витрат на комунальні послуги та енергоносії структурними підрозділами адміністрації.

Головний контролер-  
директор департаменту

Г.Ю. Самусь