

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 24.04.2018 № 11-1

ЗВІТ

**про результати аналізу формування та використання
міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України
місцевим бюджетам у 2016–2017 роках**

Київ 2018

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП	4
I. СТАН РЕАГУВАННЯ НА ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АНАЛІЗУ	5
II. ПОВНОТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ.....	6
III. ОЦІНКА ФОРМУВАННЯ ОБСЯГІВ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ У ДЕРЖАВНОМУ БЮДЖЕТІ.....	12
3.1. Оцінка обґрунтованості визначення обсягів дотацій	12
3.2. Оцінка обґрунтованості планування і розподілу субвенцій.....	14
IV. ПОВНОТА ПЕРЕРАХУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ.....	18
4.1. Оцінка своєчасності і повноти перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів	18
4.2. Рівень використання в регіонах міжбюджетних трансфертів, отриманих з державного бюджету	20
4.3. Законність та ефективність використання міжбюджетних трансфертів	22
V. ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТІВ РЕФОРМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН.....	25
ВИСНОВКИ.....	34
ПРОПОЗИЦІЇ.....	42

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аналізу: ст. 98 Конституції України, ст. 110 Бюджетного кодексу України, ст.ст. 4, 7 і 15 Закону України "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2018 рік.

Мета аналізу: встановлення фактичного стану справ щодо правильності визначення та розподілу, а також своєчасності і повноти перерахування трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів, законності та ефективності використання таких трансфертів розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів за видатками місцевих бюджетів; оцінка фактичних результатів реформи міжбюджетних відносин, організації управління на державному та місцевому рівнях міжбюджетними трансфертами.

Предмет аналізу: кошти державного бюджету, спрямовані місцевим бюджетам протягом 2016 та 2017 років у вигляді міжбюджетних трансфертів; показники, що впливають на визначення їх обсягів; дані статистичної і фінансової звітності щодо надання, перерахування та використання вказаних коштів; нормативно-правові і розпорядчі акти та інші документи, які регламентують правові засади організації та функціонування системи міжбюджетних відносин, визначають механізми планування та розподілу трансфертів між місцевими бюджетами, їх перерахування та використання органами місцевого самоврядування.

Об'єкти аналізу: Міністерство фінансів України; департаменти фінансів Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Київської, Одеської, Полтавської, Рівненської облдержадміністрацій.

Критерії оцінки: *продуктивності* – встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядників трансфертів і використаними для досягнення таких результатів коштами; *економності* – встановлення стану досягнення розпорядниками трансфертів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів; *результативності* – встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядників трансфертів запланованим результатам.

Методи проведення аналізу:

✓ аналіз нормативно-правових актів та інших документів, що регулюють відносини між державним та місцевими бюджетами, визначають порядок надання, розподілу та використання міжбюджетних трансфертів;

✓ оцінка ризиків прийняття управлінських рішень при нормативно-правовому врегулюванні, плануванні, перерахуванні та використанні трансфертів;

✓ аналіз показників звітності про стан виконання бюджетів;

✓ узагальнення та аналіз матеріалів раніше проведених контрольно-аналітичних заходів з питань міжбюджетних трансфертів;

✓ аналіз матеріалів засобів масової інформації, інтернет-видань тощо.

Початкові обмеження щодо проведення аналізу: період часу, обраний для проведення аналізу: 2016–2017 роки (з аналізом окремих показників міжбюджетних трансфертів за 2014–2015 роки та на 2018 рік); географічні обмеження: Вінницька, Дніпропетровська, Донецька, Київська, Полтавська, Рівненська області.

ВСТУП

У грудні 2014 року Верховною Радою України прийнято Закон України від 28.12.2014 № 79 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин"¹ (далі – Закон № 79), якими змінено бюджетні правовідносини державного і місцевих бюджетів. Такими змінами стало запровадження з 01.01.2015 нового виду міжбюджетного трансферту – базової дотації. Виведено на прямі міжбюджетні відносини державний бюджет та бюджети об'єднаних територіальних громад. Запроваджено надання нових видів субвенцій – освітньої та медичної.

Перші кроки реформи децентралізації влади надали органам місцевого самоврядування фінансові інструменти для нарощування власних ресурсів та певною мірою зменшили їх залежність від центральної влади у фінансовій сфері. Помітно збільшилося фінансування делегованих повноважень. Однак на сьогодні більшість територіальних громад неспроможні самостійно виконувати всі передбачені законом власні та делеговані повноваження.

Причиною такого стану є загальна нестабільність системи міжбюджетних відносин, що не виконує належних їй основних функцій².

Результати аудитів, проведених Рахунковою палатою у 2016–2017 роках з питань надання та використання окремих міжбюджетних трансфертів, засвідчили наявність невирішених проблем щодо обґрунтованого визначення трансфертів, законного та ефективного їх використання.

У 2016–2017 роках з державного бюджету отримали трансферти (дотації, субвенції) 1017 місцевих бюджетів, зокрема 24 обласних бюджети, 149 бюджетів міст обласного значення та бюджет м. Києва, 456 районних бюджетів, 388 бюджетів об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Загальний обсяг ресурсу, який перераховано з державного бюджету до цих бюджетів у вигляді трансфертів, становив 196 і 273 млрд грн відповідно, або третину видатків держбюджету.

Значні обсяги міжбюджетних трансфертів, спрямованих у 2016–2017 роках місцевим бюджетам, наявність низки невирішених проблем у діючій системі міжбюджетних відносин, необхідність оцінки впливу заходів щодо її реформування зумовили актуальність проведення аналізу.

¹ Набрав чинності з 01.01.2015.

² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р "Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки".

I. СТАН РЕАГУВАННЯ НА ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АНАЛІЗУ

Результати проведеного у 2014 році Рахунковою палатою аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2012–2013 роках³, засвідчили значну централізацію на законодавчому рівні повноважень щодо формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів, відсутність нормативно-правового врегулювання визначення обсягу трансфертів, недостатнє обґрунтування головними розпорядниками коштів затверджених у держбюджеті обсягів субвенцій та критеріїв їх розподілу.

Колегією Рахункової палати за результатами проведеного Рахунковою палатою аналізу надано відповідні рекомендації Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів України.

З їх урахуванням Верховною Радою України прийнято Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII, яким внесено зміни до Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) та запроваджено з 1 січня 2015 року реформу міжбюджетних відносин. Із внесенням цих змін реалізовано пропозицію Рахункової палати Кабінету Міністрів України щодо розширення власних доходів місцевих бюджетів та заходів, спрямованих на збільшення заінтересованості органів місцевого самоврядування у зростанні обсягів податкових надходжень.

Пунктом 10 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення Кодексу", із змінами та доповненнями, внесеними законом України від 07.12.2017 № 2233-VIII, Кабінет Міністрів України до 1 березня 2018 року зобов'язано забезпечити проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів при здійсненні видатків місцевих бюджетів, затвердити державні соціальні стандарти і нормативи в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноваженням у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю.

Водночас ряд рекомендацій Рахункової палати залишилися нереалізованими. Зокрема, Кабінетом Міністрів України не враховано пропозицію щодо визначення відповідно до ст. 105 Кодексу формалізованих параметрів, що базуються на фактичних і прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території, і порядок їх застосування при визначенні та розподілі між місцевими бюджетами обсягів субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів).

Мінфіном не реалізована пропозиція щодо внесення змін до Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом міністерства від 06.06.2012 № 687, якими пропонувалося передбачити визначення в таких запитах пропозиції щодо розподілу обсягів субвенцій між місцевими бюджетами та критеріїв, що впливають з мети надання та специфіки цих трансфертів.

Таким чином, часткова реалізація Кабінетом Міністрів України та Мінфіном пропозицій свідчить про недостатнє реагування

³ Звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 25.03.2014 № 6-4.

центральною владою виконавчої влади на виявлені Рахунковою палатою проблеми обґрунтованості визначення і розподілу коштів трансфертів та створює ризики поглиблення наслідків цієї ситуації.

II. ПОВНОТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТИВ

• Основні засади надання міжбюджетних трансфертів

Згідно зі ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності.

Згідно зі ст.ст. 82 і 83 Кодексу зі змінами, внесеними Законом України від 07.12.2017 № 2233, за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України, здійснюються видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані АР Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності⁴.

Частиною першою ст. 85 Кодексу зазначено, що держава може передати Раді міністрів АР Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України⁵, тобто трансферти є одним із засобів забезпечення видатків, які визначаються функціями держави.

Кодексом в редакції, що діяла у 2016–2017 роках, визначено такі види міжбюджетних трансфертів: 1) базова дотація; 2) субвенції; 3) реверсна дотація; 4) додаткові дотації.

Водночас законодавство України не містить чіткого розмежування функціональних і відповідних видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

В Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено перелік власних і делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад за галузями бюджетної сфери. Однак цей перелік не є чітким і взаємовиключним, що створює підстави для розмиття сфер фінансової відповідальності між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Крім того, якщо до реформи в Кодексі видатки

⁴ Принцип субсидіарності полягає в тому, що розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача (ст. 7 Кодексу).

⁵ Міжбюджетними трансфертами є кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Субвенція передається для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції (ст. 2 Кодексу).

місцевих бюджетів поділялися на ті, що враховуються (делеговані) та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (власні), то після реформи – Кодекс не розмежує видатки на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування і делегованих їм державою.

Аналіз статей Кодексу на предмет стабільності визначення видів трансфертів та напрямів спрямування коштів засвідчив, що до нього після запровадження реформи міжбюджетних відносин вносилися неодноразові зміни (*від 24.12.2015 № 914, від 17.11.2016 № 176, від 20.12.2016 № 1789 та від 07.12.2017 № 2233*), що зумовили перерозподіл видатків місцевих бюджетів між тими, що покриваються за рахунок трансфертів з державного бюджету, і тими, що не покриваються за рахунок цих коштів.

• Порядок та умови визначення обсягів міжбюджетних трансфертів

Трансфертом з державного бюджету, призначеним для горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевого бюджету, є *базова дотація*. Відповідно до статей 98 і 99 Кодексу обсяг цієї дотації визначається окремо для обласних бюджетів та окремо для бюджетів міст обласного значення, районів та бюджетів об'єднаних територіальних громад на підставі показників кількості населення, надходжень податку на прибуток підприємств та надходжень податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період, індексу податкоспроможності окремо за надходженнями цих податків. За допомогою цього індексу визначається рівень податкоспроможності бюджету порівняно з аналогічним середнім показником інших бюджетів у розрахунку на одну людину⁶.

Довідково. До 2015 року для вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів надавалася дотація вирівнювання, яка визначалась як перевищення розрахункового обсягу видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, над розрахунковим обсягом доходів місцевих бюджетів.

Бюджет м. Києва відповідно до норм статей 98 і 99 Кодексу не бере участі в горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності⁷. В пояснювальній записці до проекту Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)" (реєстр. № 1557) зазначено, що показники доходів столичного бюджету не враховуються під час здійснення фіскального вирівнювання, обсяг коштів, що перевищує середній показник надходжень податків на одного жителя по Україні, не вилучається і може бути спрямований на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці відповідно до Закону України від 15.01.1999 № 401-XIV "Про столицю України – місто-герой Київ" (далі – Закон про столицю).

Довідково. У разі включення бюджету м. Києва до горизонтального вирівнювання

⁶ Залежно від значення цього індексу у передбачених Кодексом межах (0,9–1,1; менше 0,9; більше 1,1) місцевим бюджетам надається базова дотація, вилучається реверсна дотація до держбюджету або вирівнювання не здійснюється.

⁷ Відповідно до ст. 98 Кодексу, в редакції від 26.10.2014, до впровадження реформи міжбюджетних відносин бюджет міста Києва брав участь у вирівнюванні дохідної спроможності місцевих бюджетів поряд з бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами та іншими бюджетами місцевого самоврядування, та фактично з бюджету м. Києва вилучалися кошти до держбюджету. В Додатку № 6 до закону про держбюджет на 2014 рік з бюджету м. Києва передбачено вилучення до державного бюджету коштів у сумі 1,1 млрд гривень.

обсяги вилучення у 2017 році могли становити близько 4 млрд гривень. Для порівняння – законом про держбюджет на 2017 рік реверсна дотація затверджена в загальному обсязі 3,9 млрд гривень.

Водночас частиною третьою ст. 19 Закону про столицю передбачено, що доходи бюджету м. Києва формуються за рахунок доходів, передбачених статтями 64–65, 68–69 Бюджетного кодексу України, та трансфертів з Державного бюджету України на виконання столичних функцій⁸.

Таким чином, на сьогодні Кодекс, яким визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства, не містить чіткої норми щодо спрямування неврахованих під час здійснення фіскального вирівнювання показників доходів бюджету м. Києва на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці. Цим фактично з-під контролю Рахункової палати виводяться видатки на виконання відповідних функцій.

Кодексом зі змінами від 07.12.2017 № 2233, що набрали чинності з 01.01.2018, передбачено надання додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, однак він не містить конкретних норм щодо порядку визначення їх обсягів у державному бюджеті. Окремі методики та правила, на підставі яких відповідно до принципу обґрунтованості бюджетної системи (п. 5 частини першої ст. 7 Кодексу) визначаються обсяги цих трансфертів, не затверджені.

Законами України від 28.12.2014 № 79 та від 10.02.2015 № 176 внесено зміни до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення Кодексу" (у редакції, що діяла протягом 2016–2017 років) та доповнено пунктом 19, яким передбачено, що протягом трьох років після набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин" у законі про Державний бюджет України передбачати стабілізаційну дотацію (як додаткову дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам) в обсязі не менше 1 відсотка обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів для покриття можливих фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами. Водночас у зазначеному п.19 Кодексу не вказано, які саме податки та збори місцевих бюджетів ураховуються при визначенні обсягу стабілізаційної дотації.

Законом України від 07.12.2017 № 2233 внесено зміни до цього п. 19 Кодексу (набрали чинності з 01.01.2018), якими визначено передбачати у законі про Державний бюджет України стабілізаційну дотацію (як додаткову дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам) до завершення процесу об'єднання територіальних громад відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Однак наразі Кодексом не вказано будь-яких критеріїв для обрахування обсягу стабілізаційної дотації.

Загальний обсяг *освітньої та медичної субвенцій* згідно зі ст. 94 Кодексу розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які

⁸ Законом України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" затверджено субвенцію з державного бюджету міському бюджету м. Києва на виконання функцій столиці в обсязі 1,8 млрд гривень. Законами про Державний бюджет України на 2015, 2016 та 2017 роки бюджету м. Києва трансферти з Державного бюджету України на виконання столичних функцій не передбачались.

встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами. Наявні стандарти і нормативи у сфері охорони здоров'я та освіти не мають статусу державних. Більшість з них до цього часу не мають вартісного виразу. Однак зазначена норма Кодексу на сьогодні втрачає свою актуальність, оскільки відповідно до ст. ст. 103² і 103⁴ освітня субвенція спрямовується на оплату праці педагогічних працівників, а медична субвенція – на поточні видатки закладів охорони здоров'я, основу яких становить заробітна плата. Базою для розрахунку таких видатків є затверджені посадові оклади, тарифна сітка і нормативи кількості штатних посад відповідних кадрів, нормативи наповненості класів.

Крім того, з прийняттям Закону України від 19.10.2017 № 2168 "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" з 1 січня 2018 року запроваджено новий механізм фінансування медицини за рахунок бюджетних коштів через закупівлю медичних послуг, тобто передбачено перехід від фінансування постатейних кошторисів закладів охорони здоров'я (кількості ліжок, персоналу тощо) до оплати за результатами (фактично пролікованих випадків) закладам, які перетворюються на автономних постачальників цих послуг, а також аптекам як постачальникам призначених лікарями лікарських засобів за принципом "гроші ходять за пацієнтом".

Довідково. Змінами, внесеними Законом України від 07.12.2017 № 2233 до Кодексу, видатки місцевих бюджетів на первинну медичну допомогу з 1 липня 2018 року передано на видатки з державного бюджету.

• Розподіл та перерозподіл трансфертів між місцевими бюджетами

Відповідно до статей 98 і 99 Кодексу базова дотація визначається для конкретного обласного бюджету, бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад та районних бюджетів.

Розподіл *стабілізаційної дотації* здійснюється за формулами, визначеними в Порядку та умовах надання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 727 (далі – Порядок та умови надання стабілізаційної дотації № 727).

Згідно з частиною другою ст. 97 Кодексу розподіл *додаткових дотацій* між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України. На час проведення аудиту критерії Кабінетом Міністрів України не передбачені, що створює ризики справедливого і неупередженого розподілу трансферту між територіальними громадами. Прикладом наявності такого ризику є норми ст. 103⁶ Кодексу, відповідно до якої у законі про держбюджет затверджуються обсяги додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я для обласних бюджетів, а розподіл такої додаткової дотації здійснюється між місцевими бюджетами у порядку, визначеному обласними державними адміністраціями, та затверджується рішенням про обласний бюджет. Аналогічна норма застосована в Порядку та умовах надання стабілізаційної дотації № 727. Однак критерії та принципи розподілу таких дотацій в цій статті для облдержадміністрацій не визначені, що створює ризики ручного управління цими коштами на місцях, наслідком чого може стати нерівномірне фінансове забезпечення видатків місцевих бюджетів.

Розподіл обсягів основних трансфертів – *освітньої та медичної субвенцій*

згідно зі ст. 94 Кодексу здійснюється з використанням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо.

Критерії розподілу між місцевими бюджетами обсягів *інших субвенцій*, надання яких передбачено частиною першою ст. 97 Кодексу і які фактично виділялися з державного бюджету у 2016–2017 роках, визначалися безпосередньо у процесі складання проекту державного бюджету та його затвердження.

- ***Механізм перерахування трансфертів з державного бюджету***

Відповідно до частини другої ст. 108 Кодексу порядок перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, реверсної дотації до державного бюджету, а також порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначаються Кабінетом Міністрів України і мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту перерахування трансфертів. Відповідно до розпису Державного бюджету України органами Казначейства України здійснюється перерахування базової дотації та реверсної дотації щодокадно, а освітньої субвенції і медичної субвенції двічі на місяць.

Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 № 1132.

- ***Порядок визначення напрямів використання коштів трансфертів***

Частиною другою ст. 97 Кодексу передбачено, що порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам визначаються Кабінетом Міністрів України. Для вперше визначених законом про держбюджет субвенцій встановлено термін затвердження порядку та умов – не пізніше 30 днів з дня набрання чинності законом. Однак Кодексом не встановлені часові обмеження для затвердження порядків та умов надання нових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, що передбачені шляхом внесення змін до закону про держбюджет. Відсутність цієї норми не встановлює строки затвердження Кабінетом Міністрів України порядків і умов надання субвенцій, що утворилися шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Відповідно до частини першої та частини другої ст. 77 Кодексу Верховна Рада АР Крим, відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів мають врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування місцевих бюджетів), затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні. У двотижневий строк з дня офіційного опублікування Закону про Державний бюджет України Верховна Рада АР Крим, відповідна місцева рада приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із Законом про Державний бюджет України.

Частиною четвертою ст. 61 Закону України "Про місцеве

самоврядування в Україні" передбачено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. При цьому ст. 64 цього Закону встановлено, що, зокрема, сільські, селищні, міські, районні у містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів та визначають напрями їх використання, а районні та обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях і обсягах, що затверджуються відповідними радами.

Таким чином за трансфертами, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, в яких відсутні ознаки цільового спрямування, органи місцевого самоврядування наділені правом самостійно приймати рішення про напрями використання цих ресурсів. Таким трансфертом є базова дотація.

Напрями та порядок використання коштів субвенцій, наданих з державного бюджету, у досліджуваному періоді визначалися у порядках та умовах їх надання, які відповідно до частини другої ст. 97 Бюджетного кодексу затверджувалися Кабінетом Міністрів України.

Обсяги міжбюджетних трансфертів закріплюються за головними розпорядниками коштів державного бюджету (у додатку 3 до законів про Державний бюджет України на відповідний рік) як загальнодержавні витрати.

Таким чином, бюджетне законодавство загалом урегулює систему формування, розподілу, перерахування та використання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам. Однак **Кодексом не передбачені конкретні норми** щодо порядку визначення у державному бюджеті обсягів додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, критерії визначення обсягів стабілізаційної дотації та розподілу додаткових дотацій, а також принципи розподілу інших субвенцій, що негативно впливає на обґрунтованість визначення в державному бюджеті відповідних коштів у цілому та для конкретного місцевого бюджету окремо і створює умови для ручного управління такими коштами.

Крім того, **законодавчо не визначено** строків затвердження Кабінетом Міністрів України порядків і умов надання субвенцій, що утворилися шляхом внесення змін до Закону про Державний бюджет України. **Потребує також законодавчого врегулювання питання** спрямування під час здійснення фіскального вирівнювання неврахованих показників доходів бюджету м. Києва на фінансування видатків для виконання функцій столиці з метою однозначного трактування норм Кодексу і встановлення контролю за використанням цих коштів.

III. ОЦІНКА ФОРМУВАННЯ ОБСЯГІВ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ У ДЕРЖАВНОМУ БЮДЖЕТИ

3.1. Оцінка обґрунтованості визначення обсягів дотацій

✓ *Базова і реверсна дотація*

Законами України про Державний бюджет України на 2016 та 2017 роки загальний обсяг **базової дотації** затверджено в сумі **4,8** та **5,9** млрд грн (в тому числі щорічний резерв коштів у сумі 96,1 млн грн⁹), обсяги **реверсної дотації** – **3,1** та **3,9** млрд грн відповідно.

Визначення обсягів базової і реверсної дотацій¹⁰ здійснено Мінфіном. При обрахунку цих показників міністерством допущено прорахунки, що призвели до затвердження в держбюджеті викривлених показників.

По-перше, при визначенні обсягів базової і реверсної дотацій для обласних бюджетів на 2016 рік з податку на прибуток підприємств Мінфіном враховано показники надходжень цього податку до держбюджету в 2014 році за населеними пунктами Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження¹¹, проте чисельність жителів цих населених пунктів міністерством не включено до розрахунку. Це призвело до викривлення показника середнього розміру податку на прибуток підприємств за 2014 рік на 1 особу, який є базою для розрахунку обсягів дотацій (за розрахунками Мінфіну значення середнього показника становить 56,4 грн на 1 особу, за розрахунками аудиторів – 51,1 грн).

Зазначене зумовило затвердження в держбюджеті для обласних бюджетів на 2016 рік завищених обсягів надання базової дотації – на 38,2 млн грн і вилучення з місцевих бюджетів (реверсна дотація) – 70,8 млн гривень.

Довідково. При визначенні обсягів базової і реверсної дотацій для обласних бюджетів на 2016 рік з податку на доходи фізичних осіб Мінфіном зменшено в розрахунку обсяги надходжень цього податку за населеними пунктами, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснювали або здійснювали не в повному обсязі свої повноваження. Таким чином, на відміну від обсягів податку на прибуток, обсяги податку на доходи фізичних осіб Мінфіном були відкориговані відповідно до відкоригованої чисельності населення у цих населених пунктах.

По-друге, при визначенні обсягів базової і реверсної дотацій для бюджетів міст обласного значення, бюджетів ОТГ, районних бюджетів на 2016 рік з податку на доходи фізичних осіб Мінфіном до показників чисельності населення та розмірів фактичних надходжень цього податку за 2014 рік включено показники бюджетів тих населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (населення – 3809,1 осіб, ПДФО – 3236,6 тис. грн). Водночас обсяги базової та

⁹ Для місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

¹⁰ При розрахунку обсягів базової і реверсної дотацій враховуються показники кількості населення, надходжень податку на прибуток підприємств та надходжень податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період.

¹¹ Згідно з Переліком населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.11.2014 № 1085-р.

реверсної дотації для бюджетів цих населених пунктів ним не розраховувалися.

Це призвело до викривлення показника ПДФО грн/на 1 жителя та, як наслідок, його середнього значення у всіх бюджетах міст обласного значення, районів і бюджетів об'єднаних територіальних громад (за розрахунками Мінфіну – 808,7 грн, за розрахунками аудиторів – 804,4 грн). Як наслідок, у держбюджеті на 2016 рік для бюджетів міст обласного значення, районів і бюджетів об'єднаних територіальних громад обсяги базової дотації завищено на 58,1 млн грн, обсяги реверсної дотації занижено на 33,0 млн гривень.

Розрахунки дотацій на 2017 рік Мінфіном здійснено за об'єктивними параметрами.

По-третє, при розрахунку обсягів базової і реверсної дотацій для бюджетів міст обласного значення, ОТГ і районних бюджетів на 2016 і 2017 роки Мінфіном застосовано підхід до обрахунку середнього значення податку на доходи фізичних осіб на 1 жителя як відношення загального обсягу податку з усіх зведених бюджетів до загальної чисельності населення цих бюджетів по Україні, який не відповідає загальноприйнятній методиці обрахунку середнього значення¹² (розрахунок підсумку обсягів податку на доходи фізичних осіб на одного жителя за кожним бюджетом із подальшим діленням цього підсумку на кількість місцевих бюджетів).

У результаті цього за розрахунками аудиторів середнє значення податку на доходи фізичних осіб на 1 жителя при розрахунку дотацій на 2017 рік становить 767,42 грн, тоді як за розрахунками Мінфіну – 1003,76 грн (завищено на 236,3 грн, або на 23,5 відс.). Як наслідок, у держбюджеті на 2017 рік затверджено завищений обсяг базової дотації на 1035,5 млн грн, а реверсної занижено – на 520,5 млн гривень.

✓ *Стабілізаційна дотація*

Законами України про Державний бюджет України на 2016 і 2017 роки та рішеннями Кабінету Міністрів України про перерозподіл бюджетних призначень загальний обсяг **стабілізаційної дотації** затверджено в сумі **2,0 та 1,1 млрд грн** відповідно. Обрахунок обсягів стабілізаційної дотації здійснено Мінфіном.

Стабілізаційна дотація на 2017 рік обсягом 1,1 млрд грн затверджена з недотриманням вимог п. 19 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення Кодексу" в частині передбачення її в обсязі не менше 1 відс. обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів. За розрахунками аудиторів обсяг стабілізаційної дотації мав становити не менше 1,3 млрд гривень.

Розподіл стабілізаційної дотації між обласними бюджетами на 2016 рік в обсязі 1,4 млрд грн та на 2017 рік в обсязі 0,9 млрд грн здійснено Мінфіном відповідно до формули, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 727 "Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам".

Обґрунтування та пояснення Мінфіну щодо застосованих ним методик

¹² Середнім арифметичним або середнім називають середнє арифметичне елементів даної вибірки, тобто суму всіх елементів вибірки, поділену на кількість елементів у ній (Сеньо П.С. Теорія імовірностей та математична статистика: Підручник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2007. – С. 313).

розподілу інших частин цієї дотації (у 2016 році – 597,9 млн грн, у 2017 році – 237,8 млн грн) до аналізу не пред'явлено, зокрема:

- 97,9 млн грн (постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.2016 № 420) розподілено Мінфіном між бюджетами 20 міст обласного значення, у яких питома вага прогнозованої потреби у видатках на професійно-технічну освіту становила 20 відс. і вище від затверджених доходів загального фонду місцевих бюджетів. Однак до аналізу міністерством не надано пояснень та/або обґрунтувань щодо розподілу стабілізаційної дотації саме між обраними 20 містами, обрахунку за цими бюджетами прогнозованої потреби видатків на професійно-технічну освіту на 2016 рік, застосування саме 20 відс. і вище від затверджених доходів загального фонду місцевих бюджетів;

- 500,0 млн грн (постанова Кабінету Міністрів України 04.02.2016 № 1) розподілено Мінфіном між обласними бюджетами та бюджетами міст обласного значення (без міст обласних центрів), з огляду на два показники "Прогнозний розрахунок МФУ видатків на ПТУ на 2016 рік" (без міст обласних центрів) та "Заплановано місцевими радами на 2016 рік". Однак до аналізу не надано обґрунтування і розрахунків щодо Прогнозного розрахунку МФУ видатків на ПТУ на 2016 рік (без міст обласних центрів) та застосування саме такої методики до розподілу стабілізаційної дотації;

- 237,8 млн грн (розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.12.2017 № 935-р) розподілено лише між п'ятьма обласними бюджетами (Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Тернопільської та Чернігівської областей), обґрунтування та розрахунки до розподілу яких у 2017 році Мінфіном до аналізу також не надано.

Таким чином, Мінфіном не забезпечено правильності та обґрунтованості розрахунків базової, реверсної і стабілізаційної дотацій, що призвело до затвердження в держбюджеті необ'єктивних показників таких трансфертів та розподілу їх між місцевими бюджетами.

3.2. Оцінка обґрунтованості планування і розподілу субвенцій

Аналізом порядку планування обсягів субвенцій, наданих місцевим бюджетам у 2016–2017 роках, охоплено субвенції, за якими здійснювалися контрольні заходи за цей період.

✓ Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту

Законами про Державний бюджет України на 2016 і 2017 роки затверджено чотири субвенції на здійснення державних програм соціального захисту в сумі **94,4** та **125,9 млрд грн** відповідно. В результаті змін, які вносились протягом бюджетного року, їх обсяги були збільшені у 2016 році на 12,1 млрд грн (12,8 відс.), у 2017 році – на 21,6 млрд грн (17,1 відс.), а їх кількість залишилася без змін.

Збільшувалися субвенції на оплату послуг за енергоносії та придбання твердого і рідкого палива. Обсяги інших двох субвенцій (на допомогу сім'ям з дітьми та на утримання дітей-сиріт) зменшувалися.

Основною причиною наведеного є застосування Мінфіном та Мінсоцполітики (головними розпорядниками коштів цих субвенцій) методик обрахунку, які не дозволяють повною мірою передбачити обсяг фактичних виплат допомог, пільг і субсидій, що зумовлено непрогнозованою зміною

кількості одержувачів таких виплат, тарифів та вартості послуг. Фактично норма ст. 7 Кодексу в частині наявності затверджених методик та правил для розрахунку витрат бюджету на здійснення державних програм соціального захисту є недієвою, оскільки цими міністерствами вона не виконується.

Так, при визначенні на 2016 рік обсягів субвенції *на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу* Мінфін використав методику обрахунку (чисельність осіб, які мають право на пільги станом на 01.01.2015, та розмір проіндексованої вартості твердого палива і скрапленого газу та чисельності домогосподарств – отримувачів субсидій і середній розмір субсидій станом на 01.10.2015 з урахуванням збільшення на прогнозний індекс споживчих цін), яка не врахувала зміни, що відбулися протягом року. Зокрема, зростання у 2016 році обсягів фактичних нарахувань, що пов'язане із збільшенням чисельності осіб, яким призначено житлові субсидії, а також зміною постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 540 граничних показників вартості твердого палива і скрапленого газу для надання у 2016 році пільг і субсидій населенню до 2000 гривень за 1 тону твердого палива, що на 46 відс. вище за 2015 рік (при плануванні закладено 1646,9 грн) та до 200 гривень за один балон скрапленого газу, що на 14 відс. більше за попередній рік. У результаті цього обсяги субвенції протягом 2016 року суттєво збільшилися (з 1205,1 млн грн до 2294,8 млн грн, або на 90 відс.).

При визначенні обсягів субвенції *на соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом "гроші ходять за дитиною"*, Мінсоцполітики використав методику обрахунку (кількість дитячих будинків сімейного типу (ДБСТ) та прийомних сімей (ПС), прогнозного їх створення та контингенту дітей в них, розмір прогнозного прожиткового мінімуму для дітей відповідного віку на 2016 рік), яка не врахувала завищені прогнозні показники регіональних органів щодо кількості функціонуючих на кінець року ДБСТ та ПС (фактично завищені на 1135 од., або на 23,8 відс., в них дітей – на 1930 осіб, або на 14,4 відс.). У результаті цього обсяги субвенції протягом 2016 року зменшилися на 113,2 млн грн (з 769,4 млн грн до 656,2 млн грн, або на 14,7 відсотка).

✓ *Субвенції на освіту*

Законами про держбюджет на 2016 рік затверджено дві субвенції *на освіту* в сумі **44,6 млрд грн**, на 2017 рік три субвенції – **52,6 млрд гривень**.

Затвердження на 2016 і 2017 роки обсягу освітньої субвенції в частині оплати праці педагогічних працівників, що викладають предмети повної загальної середньої освіти учням ПТНЗ, оплати праці педагогічних працівників спеціальних навчальних закладів для дітей з вадами розвитку, субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази ПТНЗ здійснювалося в обсягах без відповідних обґрунтувань МОН. Зокрема, бюджетні запити за цими коштами не містили в собі обґрунтування їх обсягу, а щодо субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази МОН взагалі не подавав до Мінфіну бюджетний запит.

Наслідком цього стало передбачення в бюджеті дефіциту або надлишку коштів для покриття видатків місцевих бюджетів; надання коштів, які не відтворюють реальну потребу в них.

Так, за результатами аудиту використання коштів освітньої субвенції на оплату праці педагогічних працівників, що викладають предмети повної

загальної середньої освіти учням ПТНЗ, встановлено, що для семи ПТНЗ департаментами освіти і науки Вінницької, Луганської, Львівської, Черкаської та Херсонської облдержадміністрацій видатки на 2017 рік на оплату праці з нарахуваннями викладачів загальноосвітніх дисциплін, які здійснюються за рахунок освітньої субвенції, затверджені в обсягах, що перевищують обраховану ПТНЗ потребу, на 9291,3 тис. гривень. Водночас дефіцит затверджених видатків міському бюджету м. Вінниця, за розрахунками аудиторів, становить 2027,5 тис. гривень. Це зумовило прийняття Урядом рішень щодо перерозподілу коштів між місцевими бюджетами.

За результатами аудиту використання коштів освітньої субвенції на оплату праці працівників спеціальних навчальних закладів для дітей з вадами розвитку встановлено, що у 2016 році бюджетами 16-ти областей спрямовано понад обсяги затвердженої освітньої субвенції для спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей з вадами розвитку від 1 до 10 відс. власних доходів. Станом на 01.09.2017 місцевими радами чотирьох областей (Вінницька, Житомирська, Херсонська, Чернігівська) передбачено та спрямовано на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників понад обсяги освітньої субвенції власні доходи місцевих бюджетів в загальній сумі 51,3 млн гривень. Зазначене є свідченням недостатності освітньої субвенції для покриття потреби спецзакладів у поточних видатках.

✓ *Субвенції на охорону здоров'я*

Законами про держбюджет на 2016 рік затверджено чотири субвенції на охорону здоров'я в сумі **44,8 млрд грн**, на 2017 рік сім субвенцій – **62,7 млрд гривень**.

За результатами проведених аудитів встановлено, що визначення МОЗ, як головним розпорядником коштів, обсягів цільових коштів медичної субвенції на лікування хворих на ниркову недостатність методом гемодіалізу, на цукровий та нецукровий діабет і обсягів субвенції на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії здійснювалося не від потреби (з урахуванням нормативів забезпечення ліками), а з огляду на доведені граничні обсяги видатків державного бюджету.

Як наслідок, спрямованих коштів було недостатньо для придбання ліків, а потреба покривалася за рахунок власних доходів місцевих бюджетів або взагалі не покривалася. Так, фактично норма забезпеченості за рахунок субвенції видатків на придбання за рахунок медичної субвенції препаратів інсуліну на одного хворого, за розрахунками аудиторів, мала становити щонайменше 10,5 тис. грн, проти 4,3 тис. грн, визначених МОЗ. У результаті, за розрахунками аудиторів, урахований МОЗ при розподілі між регіонами обсяг цільових видатків на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет занижений на 1687,7 млн грн, або більше ніж у три рази.

Виділені обсяги субвенції на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії дозволили лише частково підтримати надання закладами охорони здоров'я медичної допомоги із застосуванням інгаляційної анестезії, зокрема, з використанням анестетика Севофлуран, який на сьогодні є найбезпечнішим для здоров'я пацієнтів.

У кошторисах медичних установ усього по Україні, за їх розрахунками,

затверджено обсяг цільових видатків місцевих бюджетів на лікування хворих на хронічну ниркову недостатність методом гемодіалізу на 2016 рік в сумі 1485,4 млн грн, у т.ч. за рахунок медичної субвенції – 1377,1 млн грн, за рахунок власних коштів – 108,3 млн гривень.

✓ *Інші субвенції*

У держбюджеті на 2016 рік затверджено **10 субвенцій на фінансування заходів, пов'язаних із соціально-економічним розвитком окремих територій, підтримки учасників антитерористичної операції та територій на сході України, обслуговування боргів, проведення виборів на 6,1 млрд грн, на 2017 рік – 13 субвенцій на 15,8 млрд гривень.**

За результатами проведених аудитів встановлено, що затверджені в держбюджеті обсяги окремих субвенцій не були достатньо обґрунтованими. Зокрема, за субвенцією на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад Мінрегіоном при складанні бюджетних запитів на 2016 та 2017 роки недотримано положень статей 7 і 34 Бюджетного кодексу України щодо планування обсягів видатків цієї субвенції відповідно до затверджених методик і правил та з детальними розрахунками як за загальним, так і за спеціальним фондами. В результаті обсяги субвенції, включені Мінрегіоном до бюджетних запитів на 2016 та 2017 роки, декілька разів уточнювалися. При цьому міністерством до аудиту не надано детальних обґрунтувань та розрахунків щодо включених до бюджетних запитів обсягів субвенції.

У вересні 2016 року міністерством до бюджетного запиту на 2017 рік включено обсяг субвенції в сумі 2,0 млрд гривень. Детальних розрахунків цих обсягів до аудиту не надано. При цьому у 2017 році передбачено надати субвенцію 366 громадам, яких у 2,3 раза стало більше, ніж у 2016 році (159 громад). Водночас затверджений в держбюджеті на 2017 рік фінансовий ресурс в сумі 1,5 млрд грн на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, порівняно з обсягами підтримки громад у 2016 році, є меншим, що негативно вплинуло на розвиток інфраструктури новостворених громад. Так, фактично у 2016 році обсяг субвенції в середньому на одну ОТГ становив 6,3 млн грн, у 2017 році – 4,1 млн гривень. У розрахунку на 1 кв. км площі ОТГ рівень фінансування у 2016 році становив 27,9 тис. грн, у 2017 році – 17,2 тис. гривень. На одного сільського жителя – 1,1 тис. грн та 0,8 тис. грн відповідно.

Відсутність законодавчо визначених критеріїв та методології обрахунку обсягів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад стала однією з причин затвердження в державному бюджеті на 2017 рік, за розрахунками, на 30 відс. меншого обсягу державної підтримки, чим створено ризики незабезпечення державою рівномірної і стабільної підтримки формування і розвитку інфраструктури громад.

Таким чином, відсутність у головних розпорядників коштів (МОН, МОЗ, Мінрегіон, Мінфін, Мінсоцполітики) методики та порядку визначення обсягів ряду субвенцій, неврахування потреби в коштах регіонів, невиконання ними повноважень щодо визначення таких обсягів призвело до затвердження в держбюджеті на 2016 і 2017 роки необґрунтованого обсягу субвенцій на соціальний захист пільгових категорій населення, дітей-сиріт, населення, які зазнають радіаційного впливу, надання медичної допомоги хворим на діабет, ниркову

недостатність, які потребують оперативних втручань, підтримки об'єднання територіальних громад.

IV. ПОВНОТА ПЕРЕРАХУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

4.1. Оцінка своєчасності і повноти перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів

У державному бюджеті на 2016 і 2017 роки затверджено трансфертів у сумах **196,7** та **279,2** млрд грн відповідно. Втім Казначейством відкрито асигнувань за міжбюджетними трансфертами та відповідно перераховано місцевим бюджетам у 2016 році – **196** млрд грн, у 2017 році – **273** млрд грн, або відповідно на 0,7 млрд грн (0,4 відс.) та 6,2 млрд грн (2,3 відс.) менше від визначених розписом призначень.

Третина трансфертів перераховувалась місцевим бюджетам у листопаді-грудні бюджетного року (у 2016 році – 60 млрд грн, або 31 відс., а у 2017 році – 74,8 млрд грн, або 27 відс. загального обсягу перерахованих з державного бюджету коштів).

Базова дотація перерахована у 2016 році у сумі **4,7** млрд грн, у 2017 році – **5,8** млрд грн, або 98,4 відс. до річного плану. Не перераховано сформований у держбюджеті резерв коштів щорічно в сумі 96,1 млн грн, який передбачався для надання місцевим бюджетам після повернення територій Донецької та Луганської областей під контроль державної влади, яке фактично не відбулося.

Додаткові дотації перераховані з держбюджету у розмірі 100 відс. до річного плану (у 2016 році – **2,1** млрд грн, у 2017 році – **16,2** млрд грн).

Субвенції перераховано у 2016 році в сумі **189,1** млрд грн, у 2017 році – **250,9** млрд грн, що відповідно на 0,7 млрд грн (0,4 відс.) та на 6,2 млрд грн (2,4 відс.) менше, ніж передбачалось бюджетним розписом.

Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту недофінансовані у 2016 році на 253,6 млн грн, у 2017 році – на 1242,3 млн грн, або 0,3 і 1 відс. відповідно. Перерахування субвенцій у менших, ніж заплановано, обсягах зумовлено насамперед тим, що згідно з Порядком фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256, органи Державної казначейської служби України перераховують субвенції відповідно до помісячного розпису асигнувань державного бюджету, але у межах фактичних зобов'язань місцевих бюджетів щодо надання пільг, субсидій і допомоги окремим категоріям громадян, які не надавалися на вказану суму.

Субвенції **на освіту і охорону здоров'я** профінансовані у 2016 році в обсязі 100 відс. відповідно до плану, у 2017 році недофінансовані на 1,7 відс. (освітня субвенція) та 1,1 відс. (субвенція на реформування регіональних систем охорони здоров'я).

Надання у 2017 році освітньої субвенції у менших на 900,7 млн грн (1,7 відс.), ніж заплановано на рік, обсягах зумовлено наявністю резерву коштів для місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, на територіях яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, який фактично не спрямовувався у зв'язку з неповерненням територій під контроль України.

Недофінансування видатків субвенції на реформування регіональної системи охорони здоров'я в сумі 667,4 млн грн (44,5 відс.) обумовлено умовами надання таких коштів¹³, згідно з якими МОЗ на підставі даних зведених реєстрів планових зобов'язань, отриманих і зареєстрованих згідно з вимогами Операційного посібника проекту "Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей", готує і подає Мінфіну платіжні документи для забезпечення надходження субвенції на відповідні рахунки в Казначействі. Таким чином, розпорядниками коштів не було взято зобов'язання на затверджені в державному бюджеті обсяги.

Найбільш суттєво недофінансовано **інші субвенції**: у 2016 році – 439 млн грн (на обслуговування боргу м. Києва, відновлення територій України, будівництво метрополітена в м. Дніпро), або 16 відс. загальної суми недоперерахованих коштів, у 2017 році – 3376,1 млн грн (на обслуговування боргу м. Києва, відновлення територій України, будівництво метрополітена в м. Дніпро, на різницю в тарифах, вибори депутатів, функціонування центрів "Прозорий офіс"), або 35,1 відсотка (табл. 1).

Таблиця 1

Стан надання субвенцій за напрямками фінансування у 2016–2017 роках

млн грн

Субвенції	2016 рік			2017 рік		
	план	факт	+/-	план	факт	+/-
На здійснення державних програм соціального захисту	94411,9	94158,3	-253,6	125917,3	124675,0	-1242,1
На освіту	44562,5	44562,5	-	52647,8	51747,1	-900,7
На охорону здоров'я	44770,4	44770,4	-	62727,1	62059,7	-667,4
Інші субвенції	6065,8	5626,6	-439,2	15837,5	12461,4	-3376,1
РАЗОМ	189810,6	189117,8	-692,8	257129,7	250943,2	-6186,5

Наведене в основному пов'язано з невиконанням у 2017 році показників перерахування субвенції на погашення різниці в тарифах у сумі 1402,1 млн грн, або 43,8 відс. річного плану (3200 млн гривень). За інформацією Мінфіну, необхідні для відкриття асигнувань за вказаною субвенцією договори про організацію взаєморозрахунків відсутні.

Крім того, з року в рік не виконується план з перерахування субвенції на відновлення територій України (у 2016 році взагалі не перераховано планові призначення в сумі 350,0 млн грн, у 2017 році не перераховано 1135,4 млн грн, або 99,2 відс. річного плану (1145,0 млн грн)). За інформацією Мінрегіону, у 2016 році кошти на реалізацію проектів не спрямовувалися, оскільки в державному бюджеті не планувалися видатки на оплату податків, мита й інших платежів, що мали сплачуватися позичальником при використанні кредитів відповідно до Фінансової угоди між Україною та Європейським інвестиційним банком (Проект "Надзвичайна кредитна програма для відновлення України"), ратифікованої Законом України від 22.04.2015 № 346-VII.

¹³ Порядок і умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 № 350.

Недофінансування видатків цієї субвенції у 2017 році обумовлено умовами надання такої субвенції¹⁴, згідно з якими субвенція надається місцевим бюджетам, розпорядникам субвенції за місцевими бюджетами/одержувачам за договорами, укладеними на виконання грошових зобов'язань зазначених розпорядників/одержувачів щодо оплати виконаних/поставлених товарів, робіт та послуг за такими договорами. Таким чином, розпорядниками коштів не було взято зобов'язання на затверджені в державному бюджеті обсяги.

Отже, рівень перерахування з державного бюджету міжбюджетних трансфертів у досліджуваному періоді був достатньо високим, однак у 2017 році, порівняно з 2016 роком, виконання планових показників розпису державного бюджету у цій частині зменшилося з 99,6 відс. до 98 відсотків. При цьому невзяття місцевими органами влади зобов'язань за отриманими Україною кредитами зумовило неперерахування з держбюджету коштів на здійснення видатків з реформування системи охорони здоров'я та відновлення територій України, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту.

4.2. Рівень використання в регіонах міжбюджетних трансфертів, отриманих з державного бюджету

За даними Казначейства України касові видатки за коштами субвенцій¹⁵, отриманих місцевими бюджетами з державного бюджету у 2016 році, становили **184,7 млрд грн** (97,6 відс.) отриманих коштів, у 2017 році – **239,0 млрд грн** (95,4 відсотка). Тобто в регіонах не забезпечено використання у 2016 році 4463,2 млн грн (2,4 відс. отриманого), у 2017 році – 11934,7 млн грн (4,6 відс.) (табл. 2).

Таблиця 2

Стан використання коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам

млн грн

Залишок на початок року	Перераховано з ДБУ	Касові видатки		Залишок на кінець року	Повернено до ДБУ
		з урах. залишків	без урах. залишків		
2016 рік					
4641,1	189117,8	189265,9	184654,6	3933,9	559,1
2017 рік					
3901,0	250943,2	242909,5	239008,5	11596,0	338,7

До державного бюджету повернено невикористаних у 2016 році коштів на загальну суму 559,1 млн грн, або 0,3 відс. отриманих (в основному (83 відс.) повернені кошти субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів), 2017 році – 338,7 млн грн, або 0,1 відс. (основна частка припадає на субвенцію з підтримки дітей з особливими освітніми потребами (33 відс.) і субвенції на відшкодування вартості лікарських засобів (21 відс.)).

¹⁴ Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1068.

¹⁵ У звітності про стан надання та використання міжбюджетних трансфертів не відображаються дані про стан використання дотацій.

При цьому на рахунках місцевих бюджетів на кінець 2017 року рахується залишок коштів субвенцій, які надійшли в тому числі у попередніх роках, в сумі 11,6 млрд грн (до 5 відс. річного обсягу надходжень таких трансфертів). Основна частка такого залишку (70 відс.) припадає на освітню субвенцію та субвенцію на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості.

Головними причинами невикористання коштів є:

- **наявність норм щодо збереження на рахунках місцевих бюджетів на кінець бюджетного періоду залишків коштів невикористаних субвенцій.** Така норма розповсюджена у 2016 і 2017 роках на медичну і освітню субвенції, субвенцію на реформування систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту "Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей", у 2017 році – на субвенцію на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій;

- **відсутність відповідних нарахувань (відшкодувань) або зайве нарахування платежів.** У результаті таких причин повернено до держбюджету кошти субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту населення;

- **передбачення в законі про держбюджет надання нових субвенцій капітального призначення у другій половині року та довготривале затвердження порядку та умов їх використання.** Так, надання субвенції на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів передбачено Законом України від 06.10.2016 № 1660-VIII "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2016 рік"", а порядок та умови її використання розроблений МОН і набрав чинності через два місяці (16 грудня 2016 року). Фактично кошти перераховано з держбюджету місцевим бюджетам у грудні 2016 року. Зазначене стало основною причиною неможливості освоєння коштів (вчасне проведення процедур закупівель, укладення договорів) субвенції у повному обсязі до кінця 2016 року та повернення 9,7 млн грн до держбюджету. В результаті цього закладами не придбано обладнання для забезпечення повноцінного навчального процесу.

Надання субвенції на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості передбачено Законом України від 13.07.2017 № 2137-VIII "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік"", а порядок та умови її використання, підготовлені Мінрегіоном, набрали чинності 20 грудня 2017 року, тобто більше ніж через чотири місяці. Фактично кошти в передбаченому обсязі (4 млрд грн) перераховано місцевим бюджетам 21 грудня, які взагалі не використано на місцях та збережено на рахунках на 2018 рік. У результаті цього реалізація проектів з будівництва закладів охорони здоров'я, придбання медичного обладнання у 2017 році не розпочалася;

- **невжиття належних заходів розпорядниками коштів щодо укладання договорів та контролю за їх виконанням, відміна або зволікання з проведенням закупівель, недоліки складання тендерної документації та договорів, неоформлення проектно-кошторисної документації, неотримання дозволів на будівництво, непогодження переліків закупівлі, економія коштів.**

4.3. Законність та ефективність використання міжбюджетних трансфертів

За результатами попередніх контрольно-аналітичних заходів, проведених у 2016–2017 роках, виявлено порушень та недоліків при використанні трансфертів на суму **1980,6 млн грн**, неефективного управління – 1249,7 млн грн, непродуктивного/нерезультативного використання бюджетних коштів – 142,1 млн грн, використання з порушенням законодавства – 362,2 млн грн, інших порушень чинного законодавства (порушення при здійсненні процедур закупівель, у веденні бухгалтерського обліку тощо) – 226,6 млн гривень.

Так, за **субвенціями соціального захисту населення** ¹⁶ непоодиноким є безпідставне нарахування та виплата допомоги, пільг і субсидій, що пов'язана з неповідомленням отримувачами змін у фінансовому становищі, прорахунків, допущених органами праці та соціального захисту населення при нарахуванні виплат, викривлення звітності про суми наявної заборгованості, відсутності належної взаємодії органів праці та соціального захисту населення зі службами у справах дітей, пенсійним фондом, органами виконавчої служби.

Наприклад, аналізом звітів про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7м), складених Управлінням соціального захисту населення Тростянецької райдержадміністрації Сумської області, виявлено, що в порушення вимог наказу Мініфіну від 24.01.2012 № 44 "Про затвердження Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів" у них не відображено станом на 01.04.2015, 01.07.2015, 01.10.2015, 01.07.2016, 01.10.2016 суми наявної простроченої кредиторської заборгованості в обсягах, відповідно, 310,2 тис. грн, 582,7 тис. грн, 547,7 тис. грн, 1449,8 тис. грн і 1164,2 тис. грн (усього на суму 4054,6 тис. грн), що, відповідно до п. 32 частини першої ст. 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Через відсутність взаємодії між Службою у справах дітей Броварської міської ради та Управлінням праці та соціального захисту населення Броварської міської ради допущено перерахування зайвої соціальної допомоги на вихованку П.Н.Є. в сумі 26 тис. грн, яка відповідно до рішення Броварської міськради була відрахована із ДБСТ Заручинської З. К. у зв'язку з досягненням нею 18-річного віку. Однак служба тільки через півроку поінформувала про це уповноважений орган.

За **медичною субвенцією та субвенцією на придбання лікарських засобів для інгаляційної анестезії** ¹⁷ найтипівішим порушенням, внаслідок

¹⁶ Результати аудитів ефективності використання субвенцій на надання пільг та субсидій населенню на придбання твердого та рідкого палива, на соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (звіти затверджені рішеннями Рахункової палати від 21.03.2017 № 7-3, 30.05.2017 № 12-2).

¹⁷ Результати аудитів ефективності використання коштів медичної субвенції в частині лікування хворих на гемодіаліз, цукровий і нецукровий діабет, оплати поточних видатків закладів охорони здоров'я, субвенції на придбання лікарських засобів для інгаляційної анестезіології (звіти затверджені рішеннями Рахункової палати від 11.10.2016 № 21-4, 20.12.2016 № 27-7, 28.03.2017 № 8-4, 23.01.2018 № 2-2).

прагнення керівників закладів охорони здоров'я до максимального освоєння коштів державного бюджету та уникнення загрози дефіциту медикаментів, є непродуктивне використання коштів на закупівлю медикаментів та виробів медичного призначення в обсягах, що не відповідали потребі, або потреба в яких була відсутня. Зазначене зумовлювало ризики утворення резервів медикаментів, які взагалі неможливо використати або використати до закінчення терміну придатності.

Так, КЗ Дніпропетровська обласна клінічна лікарня ім. І.І. Мечникова до заявки на 2016 рік, яку подано до Департаменту охорони здоров'я Дніпропетровської облдержадміністрації, включено придбання за рахунок медичної субвенції 100 од. капілярних високопоточних діалізаторів FX100 Classix 2,0-2,2 м², при тому, що станом на 01.02.2016 залишок цього препарату становив 1362 од., або в 1,6 раза перевищував річну потребу лікарні в них (840 од). Унаслідок завчасного придбання Департаментом охорони здоров'я Дніпропетровської облдержадміністрації згаданих діалізаторів непродуктивно використано 77,5 тис. гривень.

Вінницькою обласною клінічною лікарнею ім. М.І. Пирогова у 2015–2016 роках внаслідок невжиття достатніх заходів щодо контролю за станом виконання постачальниками умов договорів придбано не комплект витратних матеріалів для проведення процедур гемодіалізу, а окремі його складові, в результаті чого станом на 01.12.2016 стало неможливим використання розкомплектованого залишку витратних матеріалів чотирьох найменувань у загальній кількості 14684 од. на суму 3276,1 тис. грн, а саме, діалізатор (мембрана), фістульна голка, картриджі для гемодіалізу та комплекти кровопрвідних магістралей, що свідчить про непродуктивне використання коштів.

Характерними для використання коштів трансфертів на охорону здоров'я є також придбання витратних матеріалів за відсутності обладнання, або за цінами, які вищі за ринкові; безпідставне списання медикаментів та відображення в бухгалтерському обліку відсутніх в наявності ліків; утримання зайвих штатних одиниць та зайвих приміщень; безпідставна виплата заробітної плати; формування дискримінаційних умов в тендерних пропозиціях, або обрання переможцем тендерних торгів постачальників, які не відповідають вимогам.

За **освітньою субвенцією**, внаслідок прорахунків, допущених керівниками освітніх закладів, встановлено переважно факти включення до кошторису завищених обсягів видатків на харчування та заробітну плату, безпідставної виплати заробітної плати¹⁸. За **субвенцією на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази ПТНЗ** внаслідок прагнення керівників професійно-технічних навчальних закладів освоїти в повному обсязі кошти до закінчення бюджетного року (як зазначалося вище, кошти субвенції надійшли в грудні 2016 року), допущено безпідставне перерахування коштів постачальникам за

¹⁸ Результати аудитів ефективності управління майном професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності, використання освітньої субвенції, спрямованої спеціальним загальноосвітнім навчальним закладам для дітей, які потребують корекції фізичного чи розумового розвитку (звіти затверджені рішеннями Рахункової палати від 13.09.2017 № 18-7 та від 05.12.2017 № 25-2).

фактично непоставлений товар, придбання обладнання за відсутності готових приміщень, підготовлених кадрів і ліцензії на підготовку кадрів за відповідною спеціальністю, а також придбання їх за цінами, які вище ринкових.

Так, Ордена Знак Пошани вищим професійним училищем № 75 (Дніпропетровська область), протягом січня-березня 2017 року спрямовано кошти субвенції в сумі 487,0 тис. грн на оплату праці працівників училища, які не викладали предмети з повної загальної середньої освіти та не мали підстави на її отримання. Під час аудиту порушення частково усунено шляхом утримання з працівників заробітної плати та проведення компенсації видатків за рахунок коштів місцевих бюджетів на загальну суму 260,6 тис. гривень.

Лисичанським професійним гірничо-промисловим ліцеєм та Хустським професійним ліцеєм у грудні 2016 року сплачено кошти за товар, який фактично не поставлено на дату оплати, що свідчить про незаконні видатки загалом на суму 325,3 тис. гривень. Цими ж закладами придбано обладнання на 1057,0 тис. грн, яке на момент проведення аудиту (понад шість місяців) не було введено в експлуатацію через відсутність приміщень, кадрів і ліцензії на здійснення підготовки робітничих кадрів на такому обладнанні, що є свідченням неефективного використання коштів.

За **іншими субвенціями**, зокрема, на *формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад*¹⁹, внаслідок слабкого кадрового забезпечення апарату рад об'єднаних територіальних громад і недостатньої фінансової дисципліни з боку розпорядників коштів, системним є прийняття замовниками в особі ОТГ до оплати обсягів і вартості фактично невиконаних робіт з невідображенням в обліку дебіторської заборгованості за ними. Таке порушення виявлено у кожній другій з охоплених аудитом ОТГ, безпідставні видатки за рахунок субвенції яким становили 4008,3 тис. грн, чим заподіяно збитків державі на цю суму. Також встановлено факти використання коштів субвенції на заходи, які не передбачені порядком та умовами надання такої субвенції. Ці факти встановлено у восьми ОТГ на загальну суму 14830,1 тис. гривень.

Незабезпечення використання протягом тривалого часу за призначенням придбаного майна і модернізованих (відремонтованих) об'єктів інфраструктури має системний характер (порушення встановлено у 14 з 29 охоплених аудитом ОТГ). У результаті використані кошти не забезпечили своєчасного досягнення цілей субвенції, що свідчить про їх неефективне використання.

Наприклад, Летичівською селищною радою Хмельницької області як замовником робіт у грудні 2016 року перераховано ТОВ "Шлях експерт" 1303,9 тис. грн та ТОВ "Екошлях" 1024,1 тис. грн за виконані роботи з капітального ремонту вулиць Калініна, П. Лумумби, Ламана, Івана Франка в смт Летичів. Проведеним аудитором 1 березня 2017 року оглядом виконання будівельних робіт встановлено, що підрядниками безпідставно включено, а замовником оплачено зазначені роботи, які фактично не виконані, чим

¹⁹ Звіт про результати аудиту затверджений рішенням Рахункової палати від 27.06.2017 № 13-2.

заподіяно збитки державі на загальну суму 2328,0 тис. гривень. Дебіторська заборгованість за вказаними видатками в бухгалтерському обліку селищної ради, за розрахунками, станом на 01.01.2017 і 10.03.2017 не відображена.

За субвенцією на *фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження*,²⁰ внаслідок недоліків, допущених головними розпорядниками коштів, найпоширенішими є факти заподіяння шкоди (збитків) через оплату невиконаних робіт та зайвої сплати коштів субвенції за поставлене обладнання, яке не відповідає проектно-кошторисній документації.

Наприклад, аудитом, проведеним у Вараській міській раді Рівненської області, встановлено, що замовником робіт – управлінням освіти виконкому міської ради за перехідним об'єктом "Реконструкція ЗОШ №1 в м. Кузнецовську (м. Вараш), м-н Будівельників, 55 (коригування)" у грудні 2016 року за виконання робіт із заміни водостічної системи даху сплачено підряднику кошти субвенції на суму 116,9 тис. грн, незважаючи на те, що за раніше сплачені роботи із встановлення водостічної системи даху не минув 10-річний гарантійний термін з часу їх прийняття. Цим заподіяно місцевому бюджету в особі управління освіти шкоду (збитки) на зазначену суму.

При цьому в порушення вимог ст. 884 Цивільного кодексу України управління освіти не зверталось до підрядної організації із вимогою усунути недоліки (дефекти), що були виявлені протягом гарантійного терміну експлуатації, за власний рахунок.

Отже, через відсутність дієвої системи управління коштами міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні, неналежний контроль з боку головних розпорядників коштів та відповідальних виконавців на місцях, не забезпечено перерахування і використання коштів з дотриманням вимог чинного законодавства та ефективного управління і використання цих коштів.

V. ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТІВ РЕФОРМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Реформа міжбюджетних відносин передбачала досягнення мети за деякими заходами, зокрема:

✓ Підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів

У структурі доходів місцевих бюджетів частка міжбюджетних трансфертів у 2016 і 2017 роках, порівняно з 2014 роком²¹, зменшилася на 2,2 відс. пункта, однак є значущою (54,3 відс.)²² (Діаграма 1). При цьому у 13

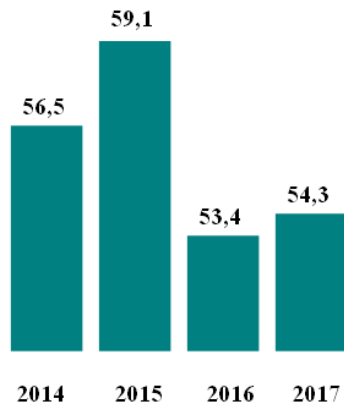
²⁰ Звіт про результати аудиту затверджений рішенням Рахункової палати від 08.08.2017 № 16-4.

²¹ Тут і далі – дані без бюджетів АР Крим та м. Севастополя.

²² У видатках державного бюджету обсяг трансфертів становив 27,8 і 32,1 відс. відповідно.

з 25 областей України частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів перевищила 60 відс., у тому числі у шести – 65 відсотків. Водночас, якщо у 2014 році частка дотацій вирівнювання (в яких відсутні ознаки цільового спрямування і органи місцевого самоврядування наділені правом приймати рішення про напрями використання цих ресурсів) становила 46,4 відс., то у 2016 і 2017 роках частка базової дотації – до трьох відсотків.

Діаграма 1. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів за 2014-2017 роки (%)



Крім того, за половиною субвенцій з державного бюджету, що надходили у 2016–2017 роках з державного до місцевих бюджетів (це субвенції на здійснення державних програм соціального захисту), місцеві органи виконавчої влади виконують фактично агентські функції, тобто нараховують допомоги, пільги і субсидії в межах встановлених Кабінетом Міністрів України методик та отримують ресурс під фактично взяті зобов'язання для покриття відповідних витрат.

Довідково. В більшості країн Європи частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів не перевищує 50 відс. (Німеччина 49,7 відс., Франція – 23 відс., Швеція – 37 відс., Польща – 29,2 відс.). При цьому у країнах Європи зі стабільною економікою саме бюджетні дотації

(до 70 відс. обсягу трансфертів) відіграють головну роль (Німеччина, Франція, Швеція), тоді як у країнах, що трансформуються (Польща, Латвія), дотації становлять менше 30 відсотків.

Таким чином, за результатами реформи значно знизився рівень самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо напрямів використання отриманих з державного бюджету ресурсів, у результаті чого мета щодо підвищення самостійності місцевих бюджетів не досягнена.

✓ *Розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів*

За прогнозами ініціаторів реформи міжбюджетних відносин нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів²³ забезпечить збільшення ресурсу місцевих бюджетів у 2015 році більше ніж на 30 млрд грн та у майбутньому надасть синергетичний ефект, і доходи місцевих бюджетів зростуть у два-три рази.

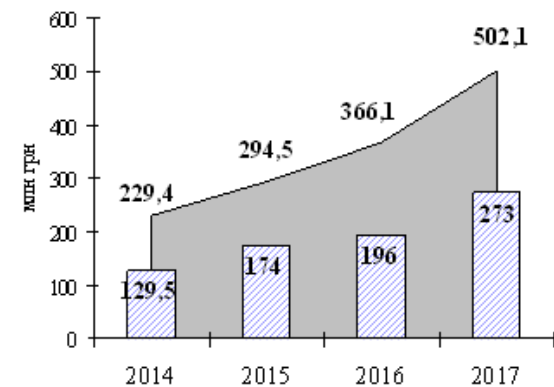
Фактично у 2015 році доходи місцевих бюджетів, порівняно з 2014 роком, підвищилися на **65,0 млрд грн** (28,4 відс.) і становили **294,5 млрд грн**, у тому числі, доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів – на 20,6 млрд грн (20,6 відс.), надходження

²³ Згідно з реформою змінено ставки зарахування до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб, закріплено за місцевими бюджетами додаткові джерела доходів: акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, 10 відс. податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, плату за надання адміністративних послуг, податок на нерухоме майно об'єктів нежитлової нерухомості.

трансфертів – на 44,5 млрд грн (34,3 відс.). При цьому приріст доходів місцевих бюджетів був вищим, ніж у попередніх роках (Діаграма 2).

Однак розширення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок закріплення за ними додаткових доходів дозволило збільшити у 2015 році, порівняно з 2014 роком, доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) лише на 13,2 млрд гривень. При цьому, у зв'язку з передачею до державного бюджету певної частки доходів, які раніше зараховувалися до місцевих бюджетів²⁴, до державного бюджету надійшло 19,2 млрд гривень. Тобто за результатами реформи спостерігаються наявні переваги для державного бюджету щодо перерозподілу ставок зарахування доходів між державним і місцевими бюджетами.

Діаграма 2. Динаміка доходів місцевих бюджетів за 2014–2017 роки



- Доходи місцевих бюджетів (з трансфертами з ДБУ)
- Трансферти

частково. Доходи місцевих бюджетів з урахуванням надходжень міжбюджетних трансфертів хоча і зросли у два рази та досягли прогнозних показників, однак державний бюджет отримав переваги у перерозподілі ставок зарахування доходів та прирості в основному за рахунок спрямування трансфертів з держбюджету.

✓ Децентралізація видаткових повноважень у соціально-культурній сфері

Реформою передбачено передачу з державного на регіональний та місцевий рівні окремих заходів та закладів в освітній, медичній і культурній сферах. При цьому повноваження щодо здійснення обрахунку прогнозних показників видатків місцевих бюджетів з метою визначення їх фінансових можливостей на Мінфін не покладено та фактично ним не здійснюються.

Частиною першою ст. 85 Кодексу зазначено, що держава може передати Раді міністрів АР Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

²⁴ 25 відс. податку на доходи фізичних осіб і 25 відс. рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення.

За 2017 рік доходи місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів з держбюджету

становили 502,1 млрд грн і збільшилися, порівняно з 2014 роком, у 2,2 рази. При цьому доходи зростали за рахунок як податкових надходжень, так і трансфертів з державного бюджету.

Довідково. За даними Казначейства України залишок вільних коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках станом на 01.12.2016 становив 11,1 млрд грн, на 01.12.2017 – 14,4 млрд гривень.

Таким чином, мета щодо розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок закріплення

за ними додаткових доходів досягнена

З 1 січня 2015 року з державного бюджету на фінансування з місцевих бюджетів передано 373 державних закладів, установ, організацій та заходів освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури і спорту. Однак відповідні трансферти з державного бюджету, а також загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) або їх частка, як того вимагає частина перша ст. 85 Кодексу, за переданими органам місцевого самоврядування правами на здійснення відповідних видатків, не закріплені за місцевими бюджетами.

Таким чином, мета реформи щодо децентралізації фінансування видатків у соціально-культурній сфері досягнена частково, оскільки ці повноваження ресурсом не підкріплені. Як наслідок, окремими органами місцевого самоврядування видатки на утримання відповідних закладів здійснювалися в менших обсягах, або взагалі не здійснювалися.

Зокрема, у 2015 році на фінансове забезпечення з місцевих бюджетів Київської області передано 13 таких закладів, у тому числі тих, які виконують загальнодержавні функції. При цьому, у зв'язку з відсутністю фінансової спроможності їх утримувати, за рішенням депутатів Іванківської районної ради Київської області припинено фінансування з другого кварталу 2015 року "ДЗ Спеціалізована медико-санітарна частина № 16 МОЗ України м. Чорнобиль". У результаті цього майже рік (до серпня 2016 року) цей заклад, що відповідно до статуту виконує виключно загальнодержавні функції та обслуговує тільки працівників зони відчуження, які працюють вахтовим методом, і є мешканцями усіх регіонів України, чисельністю більше 9380 чоловік, не фінансувався з жодного бюджету. Тільки після внесення змін до закону про держбюджет (липень 2016 року²⁵) відновлено фінансування цього закладу за рахунок медичної субвенції, а з 2017 року на фінансування таких закладів охорони здоров'я, що надають медичну допомогу громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у складі медичної субвенції передбачені цільові кошти²⁶.

Щодо іншого закладу (Підприємство об'єднання громадян "Навчально-спортивна база Переяславль ФСТ "Колос" Агропромислового комплексу України"), який передано на фінансування з обласного бюджету Київської області, обласною радою прийнято рішення не фінансувати цей заклад. У результаті заклад, який має у своєму штаті до 25 працівників, спортивні споруди (легкоатлетичний манеж, медико-відновлювальний центр, футбольне поле) з 1 січня 2015 року до цього часу не фінансується з жодного бюджету (до 2015 року утримувався за рахунок коштів держбюджету через Мінагрополітики).

Аналогічна ситуація склалася із повноваженнями на здійснення видатків з утримання державних закладів професійно-технічної освіти, передання яких не передбачалося реформою міжбюджетних відносин, але які фактично передані протягом 2016 та 2017 років на фінансування з місцевих

²⁵ Закон України від 14.07.2016 № 1464 "Про внесення змін до додатків № 3 та № 6 до Закону України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" (щодо збільшення видатків на надання медичної допомоги працівникам зони відчуження за рахунок резерву коштів медичної субвенції).

²⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1008 "Про внесення змін до формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам".

бюджетів без відповідної передачі (закріплення) ресурсу. Зазначене зумовило проблеми у фінансуванні відповідних видатків і виділення у лютому та липні 2016 року у складі стабілізаційної дотації Мінфіном коштів для спрямування на професійно-технічну освіту в сумах 500,0 та 98,0 млн грн відповідно.

В результаті спрямування місцевими радами коштів на покриття видатків, що передані на фінансування з державного бюджету, які не були підкріплені відповідними ресурсами, **утворилися проблеми з фінансуванням** видатків місцевих бюджетів на оплату праці непедагогічного персоналу закладів освіти і охорони здоров'я, оплату комунальних послуг. Як наслідок, у 2017 році передбачено додаткову дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я в обсязі **14,9 млрд грн** та спрямування її, у першу чергу, на видатки навчальних закладів з оплати праці з нарахуваннями (крім видатків на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників) та з оплати комунальних послуг і енергоносіїв та видатки закладів охорони здоров'я з оплати комунальних послуг і енергоносіїв. На зазначені видатки освітня і медичні субвенції не спрямовуються.

При цьому 92 місцевим бюджетам, які у 2017 році мали перерахувати до держбюджету реверсну дотацію на загальну суму 1177,0 млн грн, законом затверджено додаткову дотацію на суму 3158,0 млн грн, що в 2,7 раза більше. За 72 місцевими бюджетами обсяг додаткової дотації перевищив обсяги реверсної дотації за ними: вилучено до держбюджету 871,6 млн грн, а потім таку ж суму повернено і додатково передбачено ще 2141,9 млн гривень. Наприклад, ОТГ Соколівське Кіровоградської області реверсна дотація затверджена в обсязі 2,2 млн грн, а додаткова дотація – 2,9 млн грн, обласному бюджету Дніпропетровської області – відповідно 453,3 млн грн та 603,5 млн гривень.

Зазначене є додатковим підтвердженням недосконалості механізму вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів (урахування у розрахунку тільки доходів), які не враховують показники видаткової спроможності місцевих бюджетів.

У цілому у 2017 році видатки місцевих бюджетів (без урахування трансфертів, що передаються до державного бюджету) становили **490,1 млрд грн** та збільшилися порівняно з 2016 роком на 41,5 відс. та у 2,2 раза відносно 2014 року. Однак 66,5 відс. видатків загального фонду місцевих бюджетів у 2017 році здійснено за рахунок отриманих з держбюджету трансфертів (261,3 млрд грн). При цьому якщо видатки на освіту за загальним фондом здійснено на 44,3 відс. за рахунок субвенцій з держбюджету, то видатки на охорону здоров'я – на 78,6 відсотка.

Загалом понад 70 відс. видатків місцевих бюджетів – видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення (у 2016 році – 74,5 відс., у 2017 році – 72,8 відс.). При цьому з 2014 року питома вага видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення щорічно зростає (з 24,9 до 28,7 відс.), а видатків на охорону здоров'я та житлово-комунальне господарство – зменшується. На будівництво, транспорт, дорожнє господарство, фізкультуру і спорт, культуру і мистецтво, охорону навколишнього середовища припадає менше 20 відсотків.

Незважаючи на те, що щорічно зростають обсяги капітальних видатків (з 13,9 млрд грн у 2014 році до 73,3 млрд грн у 2017 році) та їх питома вага у

видатках місцевих бюджетів (з 6 відс. до 15 відс.), однак питома вага поточних видатків висока – 85 відсотків.

Отже, незважаючи на впроваджені зміни в бюджетному законодавстві, за рахунок надходжень до місцевих бюджетів в основному задовольняються поточні потреби бюджетних установ та здійснюються соціальні виплати населенню.

✓ Встановлення нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками

Встановлення нової системи вирівнювання за рахунок передбачення в держбюджеті базової дотації мало на меті забезпечення вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток) і сприяння забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулювання місцевих органів влади до залучення додаткових надходжень і розширення бази оподаткування. Однак передбачену мету за результатами реформи не досягнуто:

- **по перше**, відмінності у податкоспроможності місцевих бюджетів збереглися. Зокрема, найменш фінансово забезпеченими як до реформи, так і після залишаються районні бюджети (у 2014 році 99,6 відс. усіх районних бюджетів, у 2017 році – 82 відс. були дотаційними). Відмінності між найбільшим і найменшим значеннями податку на доходи фізичних осіб у бюджетах міст обласного значення, бюджетах районів, ОТГ у розрахунку на одного жителя до вирівнювання становили 45 разів, а після вирівнювання значно зменшилися, однак збереглися і становлять майже п'ять разів (найбільше значення такого податку майже 4 тис. грн на одного жителя, найменше – 750 грн);

- **по-друге**, система горизонтального вирівнювання не стимулює органи місцевого самоврядування до повного залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування. Зокрема, зведення для розрахунку базової та реверсної дотацій в одну групу всіх місцевих бюджетів, що беруть участь у системі горизонтального фінансового вирівнювання (міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів ОТГ), призводить до надмірного вилучення з одних бюджетів податку на доходи фізичних осіб та необґрунтовано більшої підтримки інших. Так, найбільше реверсну дотацію вилучають з групи міст, оскільки вони мають високі, порівняно з іншими бюджетами, обсяги надходжень ПДФО, та спрямовують на користь дотаційних бюджетів іншого рівня бюджетної системи, в першу чергу районних бюджетів.

У цілому, у 2016 і 2017 роках бюджетами міст перераховано 84 відс. (2,7 млрд грн) загального обсягу реверсної дотації до державного бюджету. Натомість у 2017 році 72 із 375 районних бюджетів отримали базову дотацію, розмір якої перевищує обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб до відповідних бюджетів. Наприклад, районний бюджет Сторожинецького району отримав базову дотацію, що майже в чотири рази перевищує обсяг надходжень зазначеного податку;

- **по-третє**, відсутність в Кодексі параметрів, що враховують реальні відмінності у податкоспроможності місцевих бюджетів (на цей час Кодекс передбачає вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за середнім значенням, тобто врахування в розрахунку надмірно забезпечених та малозабезпечених доходами бюджетів), створює нерівні умови вирівнювання їх

доходів. Зокрема, на сьогодні кількість бюджетів, які отримують базову дотацію (74 відс., або 721 бюджет), переважає кількість бюджетів, які перераховують реверсну дотацію (15 відс., або 150 бюджетів), і лише 11 відс., або 102 бюджети, мають достатній рівень доходів (вирівнювання щодо них не здійснюється).

Внесення змін до Кодексу (здійснення вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів за медіанним значенням, тобто вирівнювання за бюджетами середнього класу, замість параметру вирівнювання за середнім значенням, забезпечить більшу збалансованість місцевих бюджетів. Запровадження такого параметру в кожній групі місцевих бюджетів забезпечить рівну кількість дотаційних бюджетів (386 бюджетів, або 40 відс.) та бюджетів із вилученням (403 бюджетів, або 41 відс.), а також зростання кількості бюджетів середнього класу (184 бюджетів, або 19 відс.).

✓ Стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад

Реформою передбачено перехід бюджетів об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, наділення таких громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися. Зазначене мало стимулювати громади до об'єднання та формування спроможних територіальних громад.

За результатами впровадження реформи протягом 2015–2016 років об'єдналися 1740 територіальних громад міст, селищ і сіл та, як наслідок, у 2017 році 366 бюджетів ОТГ перейшли на прямі бюджетні відносини з держбюджетом²⁷.

Довідково. 365 ОТГ утворено на території 204 районів, а одна громада (Лиманська міська ОТГ) – на території міста обласного значення Лиман Донецької області та прилеглих громад. У межах районів об'єдналися від 1 до 8 громад (у 112 та 1 районах відповідно). Лише на території 5 районів об'єдналися всі територіальні громади. Станом на 01.01.2017 на території більшості районів (57 відс., або 270 із 474 районних бюджетів) відсутні громади, бюджети яких мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

У результаті набуття додаткових дохідних повноважень дохідна частина бюджетів ОТГ суттєво збільшилась у порівнянні з бюджетами місцевих рад, що увійшли до складу громад. Наприклад, дохідна частина Калинівської ОТГ у 2016 році становила загалом 104,2 млн грн, що порівняно з попереднім роком у 3,6 рази перевищує дохідну частину бюджетів відповідних місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ.

Основним джерелом доходів бюджетів ОТГ є ПДФО (у 2017 році – 58 відс.). Іншими значними дохідними джерелами у таких надходженнях вважаються податок на майно (17 відс.) та єдиний податок (16 відс.).

Таким чином, зростання податкових надходжень бюджетів ОТГ

²⁷ Склад доходів і видатків бюджетів ОТГ розширено до рівня бюджетів міст обласного значення і районних бюджетів. За бюджетами ОТГ закріплено податок на доходи фізичних осіб. Передбачено зарахування до таких бюджетів освітньої, медичної субвенцій, субвенцій з реалізації державних програм соціального захисту населення та здійснення відповідних видатків.

відбулось за рахунок закріплення надходжень ПДФО, які у попередніх періодах (у 2015 та 2016 роках) зараховувались до відповідних районних бюджетів. Позитивні тенденції надходження місцевих податків та зборів до бюджетів ОТГ не пов'язані з власне об'єднанням громад, оскільки зараховувалися до відповідних бюджетів місцевого самоврядування і до об'єднання.

Стимулюванню громад до об'єднання сприяли такі фактори:

1. Розміщення бази оподаткування ПДФО, зокрема наявність великих платників податків, зареєстрованих на території громади, забезпечує високий рівень податкоспроможності. Наприклад, на території Клесівської ОТГ Рівненської області розміщені одні з найбільших платників ПДФО у Рівненській області – ТОВ "Клесівський кар'єр нерудних копалин "Технобуд", ДП "Клесівське лісове господарство", якими у 2017 році забезпечено більше 60 відс. загального обсягу надходжень ПДФО до бюджету ОТГ; на території Крупецької ОТГ Рівненської області – Агрокорпорація "Крупець" та ТзОВ "Радивилівмолоко", якими у 2017 році до бюджету ОТГ сплачено 74,9 відс. загального обсягу надходжень ПДФО. У 2017 році перерахування ПДФО в обсязі 39 відс. загального обсягу надходжень податку до бюджету Глобинської ОТГ Полтавської області забезпечили ТОВ "Глобинський м'ясокомбінат", ТОВ НВП "Глобинський свинокомплекс" і ТОВ "Цукорагропром".

2. Більш забезпеченими дохідною базою є також ті ОТГ, до складу яких включено районні центри. Станом на 01.01.2017 із 366 ОТГ об'єднались навколо районних центрів 73 ОТГ. Серед таких бюджетів ОТГ найменший обсяг ПДФО на 1 жителя становить 404 грн (Олевська ОТГ), середній обсяг ПДФО – 784 гривень. Наприклад, в умовах 2015 року у Рівненській області обсяг надходжень ПДФО на 1 жителя Млинівської ОТГ Рівненської області (до складу якої увійшов районний центр Млинівського району – селище Млинів) становить 556,7 грн, до Радивилівської ОТГ (районний центр – м. Радивилів) – 646,0 грн, що вище середнього показника по області (461,6 гривень).

3. Важливим фактором достатньої фінансової спроможності ОТГ також є кількість об'єднаних громад. Чим більша кількість сіл, селищ, міст об'єднується, тим вища ймовірність досягнення достатнього рівня податкоспроможності бюджету ОТГ. Наприклад, Глобинська ОТГ Полтавської області об'єднала 23 громади, в яких обсяг ПДФО становив 5093 грн на 1 жителя. Натомість Пісківська ОТГ Рівненської об'єднала дві громади, обсяг ПДФО її бюджету становив 424 грн на 1 жителя.

Разом з тим об'єднання територіальних громад призводить до об'єктивного зменшення обсягів надходжень ПДФО до районного бюджету, на території якого таке ОТГ утворено. Зокрема, об'єднання громад сконцентрувало в межах ОТГ 35 відс. усього населення районів, бюджети громад одержали 39 відс. обсягу ПДФО по районах.

Рівень податкоспроможності 186 громад (50 відс.) перевищує рівень податкоспроможності районних бюджетів тих районів, в межах яких такі ОТГ були утворені. У 111 з 204 районних бюджетів спостерігається зниження податкоспроможності порівняно з аналогічним показником по всіх ОТГ, що об'єдналися в межах такого району. Важливим фактором такої тенденції є об'єднання ОТГ навколо районного центру – у 56 із 73 цих ОТГ рівень податкоспроможності перевищує рівень районного бюджету.

Наприклад, за результатами утворення в Новопокровському районі Новопокровської ОТГ, обсяг надходжень ПДФО бюджету ОТГ перевищує аналогічний показник по районному бюджету в 1,2 рази, хоча частка населення ОТГ в районі становить усього 36 відсотків. Після створення у 2015 році Шишацької ОТГ Полтавської області податкові надходження районного бюджету Шишацького району в 2016 році зменшилися у два рази.

Таким чином об'єдналися насамперед ті громади, на території яких розміщена податкова база, розмір якої забезпечить достатній рівень податкоспроможності, що призводить до точкового вимивання потужної податкової бази з районних бюджетів до бюджетів ОТГ; знижує зацікавленість в об'єднанні інших громад району, оскільки не забезпечить їм достатньої податкоспроможності.

Разом з тим, незважаючи на закріплення додаткових джерел доходів та надання з державного бюджету медичної, освітньої субвенції та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення, виконання делегованих повноважень за ОТГ у відповідних сферах, як умови їх об'єднання, забезпечено не в повній мірі.

Зокрема, у сфері освіти всіма ОТГ, що були охоплені аналізом, забезпечено виконання делегованих їм повноважень у відповідній сфері. Більшість з проаналізованих ОТГ мали достатню мережу закладів освіти для реалізації таких повноважень. Однак в більшості ОТГ не було організовано у 2016 та 2017 роках надання первинної медичної допомоги мешканцям громад у лікувальних закладах, що утримуються за рахунок коштів бюджетів ОТГ. Головною причиною цього є незацікавленість органів місцевого самоврядування брати на себе зобов'язання фінансування відповідної мережі закладів охорони здоров'я.

Фактично у 2017 році в 2 бюджетах ОТГ Київської області, 15 бюджетах ОТГ Полтавської області, 4 бюджетах ОТГ Рівненської області, 11 бюджетах ОТГ Вінницької області не передбачено видатків на охорону здоров'я, а кошти медичної субвенції повністю передано до відповідних районних бюджетів.

Всіма об'єднаними громадами, діяльність яких була проаналізована, не забезпечено виконання делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, що пов'язані з реалізацією функцій держави у сфері соціального захисту населення. Тобто повноваження громад у цій сфері здійснюються органами соціального захисту районів, які виступають розпорядниками коштів субвенцій з державного бюджету соціального призначення. Причиною є відсутність на території ОТГ органів соціального захисту, програмного забезпечення та відповідного кадрового потенціалу, які б забезпечили ведення обліку одержувачів послуг, здійснювали призначення соціальної допомоги та створили фінансування таких послуг.

Таким чином, державою не створено належних умов для забезпечення ОТГ об'єктами інфраструктури для виконання ними делегованих повноважень. Так, передбачення протягом 2016–2017 років у державному бюджеті для бюджетів ОТГ субвенції на формування інфраструктури ОТГ дозволило цим громадам здійснювати нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної власності. Проте законодавче неврегулювання засад визначення потреби ОТГ у типовій інфраструктурі унеможливило встановлення чітких галузевих пріоритетів для спрямування коштів зазначеної субвенції на розвиток інфраструктури, в тому числі тих її об'єктів, які забезпечують реалізацію делегованих ОТГ повноважень.

ВИСНОВКИ

1. Державний бюджет України в частині надання трансфертів місцевим бюджетам у 2016 році виконано на 99,6 відс., у 2017 році – на 98 відсотків. Місцеві бюджети отримали ресурс у сумі 196 і 273 млрд грн відповідно. Загалом на місцевому рівні забезпечено освоєння близько 96 відс. отриманих коштів.

Із отриманих трансфертів 48 відс. коштів спрямовано на поточні видатки бюджетних установ (заробітна плата з нарахуваннями, медикаменти, продукти харчування тощо); 46 відс. – на надання населенню пільг, субсидій, допомог; 6 відс. – на капітальні видатки (ремонти, будівництво, придбання обладнання).

Реформа міжбюджетних відносин, започаткована Законом України від 28.12.2014 № 79 через внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), **забезпечила** розширення наявної доходної бази місцевих бюджетів за рахунок закріплення нових видів надходжень, зростання доходів місцевих бюджетів у два рази (з 232 млрд грн у 2014 році до 502 млрд грн у 2017 році), запровадження надання освітньої і медичної субвенцій, обсяги яких перевищують 50 млрд грн кожна, встановлення нової системи вирівнювання доходів місцевих бюджетів за податком на прибуток підприємств і податком на доходи фізичних осіб, перехід на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом 665 місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад, розширення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. Зміна механізму вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів дала можливість зменшити диспропорції в їх доходах за податком на прибуток підприємств і податком на доходи фізичних осіб з 45 разів у 2014 році до 5 разів у 2017 році.

Водночас **система міжбюджетних відносин у 2016–2017 роках характеризувалася загальною нестабільністю і відсутністю збалансованої системи дотацій та субвенцій**, оскільки надання і використання міжбюджетних трансфертів відбувалося за відсутності чіткого розмежування функціональних і відповідних видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Як наслідок – неодноразовий перерозподіл видатків між місцевими бюджетами та державним бюджетом; зміна видів трансфертів і напрямів їх використання; непрогнозоване затвердження в держбюджеті посеред року нових субвенцій; запізніле затвердження порядків та умов використання низки трансфертів.

Ще однією системною проблемою бюджетного процесу та його ефективності, яка також впливає на освоєння бюджетних ресурсів, є надходження трансфертів до місцевих бюджетів, особливо на капітальні видатки, наприкінці бюджетного періоду. Так, у 2016 році 60 млрд грн (31 відс.), а у 2017 році 74,8 млрд грн (27 відс.) від загального обсягу трансфертів перераховано з державного до місцевих бюджетів у листопаді-грудні бюджетного року.

Такі недоліки призвели до необґрунтованого затвердження в держбюджеті обсягів окремих трансфертів, несправедливого розподілу їх коштів між місцевими бюджетами. Заплановані показники з перерахування з державного бюджету до місцевих бюджетів коштів за низкою бюджетних програм не виконано на 6,9 млрд гривень. Водночас у регіонах не освоєно

15,5 млрд грн виділених їм асигнувань за трансфертами, з яких 0,9 млрд грн повернено до державного бюджету як невикористані.

Таким чином, організаційно-структурна децентралізація поки що не забезпечила самостійності переважної більшості органів місцевого самоврядування, суттєво не підвищила їх відповідальності за ефективність використання коштів трансфертів з державного бюджету, не покращила в очікуваній мірі якість надання населенню суспільних послуг.

2. Нормативно-правове забезпечення управління міжбюджетними трансфертами було недосконалим і неповним, що знижувало рівень обґрунтованості планування та розподілу таких ресурсів.

2.1. Через відсутність законодавчо визначених чітких функцій держави, які передані на виконання органам місцевого самоврядування, видатки місцевих бюджетів з року в рік здійснюються непрогнозовано, управління фінансовими ресурсами здійснюється неефективно, а також створено передумови для невизначеності сфер фінансової відповідальності між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

На цей час Кодекс містить норми щодо здійснення за рахунок коштів місцевих бюджетів видатків, які визначаються функціями держави і можуть бути передані місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Однак Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" не містить чіткого і взаємовиключного переліку власних і делегованих органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування повноважень за галузями бюджетної сфери, а Кодекс взагалі не розмежовує видатків на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування і делегованих їм державою.

Як наслідок – постійний перерозподіл видатків місцевих бюджетів між тими, що покриваються за рахунок трансфертів, і тими, що не покриваються ними.

Наприклад, до 2014 року повноваження з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної та комунальної власності належали до функцій держави, на фінансування яких у державному бюджеті передбачалася дотація вирівнювання, у 2015 році надавалася субвенція на підготовку робітничих кадрів. З 2016 року з переліку трансфертів виключено субвенцію на підготовку робітничих кадрів.

За освітньою і медичною субвенцією у 2015 році було закріплено напрями покриття видатків місцевих бюджетів на оплату поточних видатків, а в 2016 році з цих напрямів виключено видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. У 2017 році напрями освітньої субвенції доповнено видатками на вищі навчальні заклади I-II рівня акредитації, а з напрямів субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту виключено видатки місцевих бюджетів на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг та пільгового проїзду громадським транспортом.

У результаті з 2015 року на місцеві бюджети покладено видатки на утримання закладів, установ, організацій і заходів освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури і спорту, які до цього часу утримувалися за рахунок державного бюджету, з 2016 року – видатки на підготовку

робітничих кадрів, обсяг фінансових ресурсів державного бюджету на які у 2015 році становив 6 млрд грн, видатки на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг і пільгового проїзду громадськими транспортом – 2 млрд грн; з 2017 року – видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв закладів освіти та охорони здоров'я в сумі близько 7 млрд гривень. Однак передача таких видатків у супереччє вимогам частини першої ст. 85 Кодексу не супроводжувалася закріпленням за місцевими бюджетами відповідного обсягу загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також міжбюджетних трансфертів.

Одна з причин передачі місцевим бюджетам додаткових повноважень без відповідного ресурсу, що створює кризові ситуації у фінансуванні окремих галузей, – відсутність покладених на Мінфін завдань і фактичне нездійснення ним обрахунку прогнозних показників видатків місцевих бюджетів з метою визначення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування виконувати делеговані їм повноваження. За таких умов передбачені в держбюджеті на 2016 і 2017 роки стабілізаційна дотація та додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я стали своєрідним інструментом вирішення проблемних питань фінансування в ручному режимі.

2.2. У 2016–2017 роках одним із засобів для покриття видатків місцевих бюджетів на професійно-технічні навчальні заклади була стабілізаційна дотація, виділення якої зумовлено недостатністю коштів місцевих бюджетів для покриття відповідних видатків. Наприкінці 2017 року з державного бюджету виділено додаткову дотацію на здійснення переданих з держбюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (оплату праці непедагогічних працівників і оплату комунальних послуг), які мають здійснюватися за рахунок власних доходів місцевих бюджетів. Водночас у 2017 році 92 місцевим бюджетам, які перерахували до держбюджету реверсну дотацію на загальну суму 1,2 млрд грн, надано з держбюджету додаткову дотацію на суму 3,2 млрд гривень. Отже, додаткова дотація стала резервним джерелом для покриття дефіциту коштів місцевих бюджетів, що свідчить про недоліки в плануванні та забезпеченні фінансовим ресурсом реалізації функцій держави. Однак навіть виділення таких коштів не задовольняє в повному обсязі потребу бюджетних установ.

Поряд з тим за рішеннями голів місцевих рад на депозитних рахунках в установах банків протягом 2017 року було розміщено майже 24 млрд грн тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів. Зокрема, Дніпропетровська область – 4,1 млрд грн, Донецька область – 2,8 млрд грн, Вінницька область – 1,7 млрд грн, Волинська область – 1,6 млрд грн тощо.

2.3. Кодексом не встановлено чітких часових меж для затвердження Кабінетом Міністрів України порядків та умов надання нових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, що передбачені шляхом внесення змін до закону про держбюджет. Відсутність цієї норми призводить до тривалого затвердження таких порядків і умов з моменту передбачення субвенцій в держбюджеті шляхом внесення відповідних змін, а отже, створює передумови для неосвоєння бюджетних коштів у відповідному бюджетному періоді.

2.4. Бюджет м. Києва відповідно до норм ст.ст. 98 і 99 Кодексу не бере участі в горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності (до 2015 року з бюджету м. Києва вилучалися кошти до держбюджету). У разі включення бюджету м. Києва до горизонтального вирівнювання обсяги вилучення у 2017 році становили б близько 4 млрд гривень. Для порівняння: законом про держбюджет на 2017 рік реверсна дотація (тобто вилучення до державного бюджету з усіх місцевих бюджетів, крім бюджету м. Києва) затверджена і вилучена в загальному обсязі 3,9 млрд гривень.

У пояснювальній записці до проекту Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)", який прийнятий та набрав чинності з 2015 року, зазначено, що показники доходів столичного бюджету не враховуються під час здійснення фіскального вирівнювання; обсяг коштів, що перевищує середній показник надходжень за податками на одного жителя по Україні, не вилучається і може бути спрямований на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці. Однак ні в Кодексі, ні в цьому Законі таку норму не відображено. Це, з одного боку, створює ризики невиконання вимог Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ" щодо забезпечення фінансування створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав, збереження та відновлення пам'яток історії, культури, архітектури, з іншого – виводить з-під зовнішнього державного фінансового контролю щонайменше 2 млрд гривень.

2.5. Кодекс не містить чітких норм щодо порядку визначення обсягів додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я у державному бюджеті та критеріїв визначення обсягів стабілізаційної дотації, що створює підстави для затвердження в законі про держбюджет відповідних додаткових дотацій у необґрунтованих обсягах. Окремі методики та правила, на підставі яких згідно з принципом обґрунтованості бюджетної системи (п. 5 частини першої ст. 7 Кодексу) визначаються обсяги цих трансфертів, не затверджені.

Крім того, Кабінетом Міністрів України всупереч частині другій ст. 97 Кодексу не визначені критерії розподілу додаткових дотацій між місцевими бюджетами, що створює ризики несправедливого і упередженого розподілу трансфертів між територіальними громадами.

3. Недостатність контролю з боку керівництва Мінфіну за правильністю розрахунків його структурними підрозділами базової та реверсної дотацій призвела до необґрунтованого як визначення обсягів окремих трансфертів у державному бюджеті на 2016 і 2017 роки, так і розподілу їх між місцевими бюджетами.

3.1. У розрахунках податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад департаментом місцевих бюджетів Мінфіну застосовано некоректні відомості щодо чисельності населення та надходжень податків тих населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Зазначене призвело до затвердження в держбюджеті для

обласних бюджетів на 2016 рік завищених на 38,2 млн грн обсягів надання базової дотації і вилучення з місцевих бюджетів (реверсна дотація) 70,8 млн грн; для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад – завищених на 58,1 млн грн обсягів базової дотації і заниження на 33 млн грн обсягів реверсної дотації. Це свідчить про неналежне планування Мінфіном відповідних видатків Державного бюджету України. Розрахунки дотацій на 2017 рік Мінфіном здійснено відповідно до об'єктивних параметрів.

3.2. При розрахунку обсягів базової і реверсної дотацій для бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад і районних бюджетів на 2016 і 2017 роки Мінфіном застосовано підхід до обрахунку середнього значення податку на доходи фізичних осіб на одного жителя (відношення загального обсягу податку за усіма зведеними бюджетами до загальної чисельності населення цих бюджетів по Україні), який не відповідає математичним правилам обрахунку середнього значення (розрахунок підсумку обсягів податку на доходи фізичних осіб на одного жителя за кожним бюджетом із подальшим діленням цього підсумку на кількість місцевих бюджетів). У результаті середнє значення податку на одного жителя при розрахунку дотацій на 2017 рік завищено на 236,3 грн (на 23 відсотки). Як наслідок, у держбюджеті на 2017 рік затверджено завищений обсяг базової дотації на 1035,5 млн грн, а обсяг реверсної дотації занижено на 520,5 млн гривень.

4. У цілому у 2016 році з 24 бюджетних програм заплановані показники перерахування трансфертів з державного до місцевих бюджетів не виконано за однією програмою, частково – за вісьма програмами. У 2017 році з 32 бюджетних програм частково не виконано план фінансування за 13-ма трансфертами.

Зокрема, у 2016 році взагалі не виконано плану з перерахування 350,0 млн грн для реалізації проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України. За інформацією Мінрегіону, кошти з державного бюджету місцевим бюджетам не спрямовувалися, оскільки в держбюджеті не планувалися видатки на оплату податків, мита й інших платежів, що мали сплачуватися позичальником при використанні кредитів відповідно до Фінансової угоди між Україною та Європейським інвестиційним банком (Проект "Надзвичайна кредитна програма для відновлення України"), ратифікованої Законом України від 22.04.2015 № 346-VII.

У 2016 і 2017 роках найбільші обсяги коштів не перераховано за субвенціями на здійснення державних програм соціального захисту (у 2016 році – 253,6 млн грн, або 0,3 відс., у 2017 році – 1242,1 млн грн, або 0,9 відс. від плану), що пов'язано з відсутністю потреби в них, а саме взятих фактичних зобов'язань місцевих бюджетів щодо надання пільг, житлових субсидій і допомоги окремим категоріям громадян. Крім того, в значних обсягах у 2017 році не виконано плану з перерахування субвенції на погашення різниці в тарифах (у сумі 1402,1 млн грн, або 44 відс. річного плану), що пов'язано з відсутністю договорів про організацію взаєморозрахунків на цю суму.

5. Місцевими органами влади забезпечено високий показник освоєння трансфертів на місцевому рівні (близько 96 відсотків). Однак внаслідок запровадження законом про держбюджет нових видів субвенцій на капітальні видатки у другій половині року, довготривалого затвердження Кабінетом Міністрів України порядків та умов надання субвенцій, а також невжиття належних заходів розпорядниками коштів щодо укладання договорів та контролю за їх виконанням, відміни або зволікання з проведенням закупівель та з інших причин частина коштів не була використана та повернена до державного бюджету.

Загалом у 2016 році використано 184,7 млрд грн трансфертів (97,6 відс. від отриманих коштів), у 2017 році – 239,0 млрд грн (95,2 відсотка). До державного бюджету повернено як невикористані 559,1 і 338,8 млн грн відповідно. При цьому через наявність норм щодо збереження на рахунках місцевих бюджетів на кінець бюджетного періоду залишків невикористаних коштів окремих субвенцій станом на кінець 2017 року на відповідних рахунках зберігалось 11,6 млрд грн (до 5 відс. річного обсягу надходжень таких трансфертів). Основна частка такого залишку (70 відс.) припадала на освітню субвенцію та субвенцію на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості.

Водночас за результатами контрольних заходів, проведених у 2016–2017 роках з питань використання міжбюджетних трансфертів, виявлено порушень вимог законодавства при використанні субвенцій на загальну суму майже 2 млрд гривень.

Найтипівішими порушеннями при використанні субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту були безпідставне нарахування та виплата допомог, пільг, субсидій; у частині субвенцій капітального призначення – безпідставне (зайве) перерахування коштів за фактично непоставлений товар або невиконані роботи; щодо субвенцій на поточні видатки – непродуктивне використання коштів на закупівлю медикаментів, безпідставна виплата заробітної плати.

6. Результати аналізу структури доходів місцевих бюджетів у 2016 і 2017 роках загалом засвідчили їх залежність значною мірою від трансфертів з державного бюджету (на 53 і 54 відс. відповідно), що не співвідноситься із загальноєвропейськими тенденціями, які склалися в інших європейських країнах, та нормами Європейської хартії місцевого самоврядування в частині наділення органів місцевого самоврядування свободою проводити свою політику. В більшості країн Європи частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів не перевищує 50 відс. (Франція – 23 відс., Швеція – 37 відс., Польща – 29,2 відсотка).

У загальному обсязі трансфертів, що надходили до місцевих бюджетів України у 2016 і 2017 роках, 94 відс. становили цільові трансферти (субвенції). Частка дотацій, які не мають цільового призначення, була незначною (6 відсотків). У країнах Європи, що трансформуються (Польща, Латвія), дотації становлять близько 30 відс., а в країнах зі стабільною

економікою (Німеччина, Франція, Швеція) – до 70 відс. від обсягу усіх трансфертів, одержаних з державного бюджету.

На сьогодні суттєва перевага у складі трансфертів субвенцій над дотаціями має об'єктивне пояснення: у перехідний трансформаційний період в умовах децентралізації та водночас незадовільного рівня бюджетної дисципліни на місцях більш затребуваною для держави є така форма трансферту, яка дозволяє здійснювати предметний державний фінансовий аудит з метою забезпечення досягнення цілей фінансування.

7. Результати проведеної реформи міжбюджетних відносин забезпечили у 2017 році ріст доходів місцевих бюджетів у два рази (з 232 млрд грн у 2014 році до 502 млрд грн у 2017 році) та спрямування з державного до місцевих бюджетів більше 90 відс. трансфертів, які мають цільовий характер.

Однак застосовані інструменти міжбюджетного регулювання є недосконалими, оскільки запроваджена з 2015 року система горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, яка полягає у приведенні доходів місцевих бюджетів з податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб до середнього по Україні значення, не забезпечує усунення значних відмінностей у дохідній спроможності місцевих бюджетів.

7.1. Зокрема, найменш фінансово забезпеченими як до реформи, так і після залишаються районні бюджети (у 2014 році дотаційними були більше 99 відс. від усіх районних бюджетів, у 2017 році – 82 відсотки). Відмінності між найбільшим і найменшим значеннями податку на доходи фізичних осіб за бюджетами міст обласного значення, бюджетами районів, об'єднаних територіальних громад у розрахунку на одного жителя після вирівнювання становлять майже п'ять порядків (найбільше значення такого податку – майже 4 тис. грн на одного жителя, найменше – 750 гривень).

7.2. Система горизонтального вирівнювання в нинішньому вигляді не стимулює повною мірою органи місцевого самоврядування до залучення додаткових надходжень і розширення бази оподаткування. Зокрема, зведення для розрахунку базової та реверсної дотацій в одну групу всіх місцевих бюджетів, що беруть участь у системі горизонтального фінансового вирівнювання (міст обласного значення, районних бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад), призводить до надмірного вилучення з одних бюджетів податку на доходи фізичних осіб та необґрунтовано більшої підтримки інших. Зокрема, найбільше вилучення реверсної дотації здійснюється з міст обласного значення, оскільки вони мають високі порівняно з іншими бюджетами обсяги надходжень податку на доходи фізичних осіб. Загалом у 2016 і 2017 роках бюджетами міст перераховано до державного бюджету 72 відс. загального обсягу реверсної дотації.

7.3. Відсутність у Кодексі параметрів, що враховують реальні відмінності у податкоспроможності місцевих бюджетів (на даний час Кодекс передбачає вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за

середнім значенням, тобто врахування в розрахунку надмірно забезпечених та малозабезпечених доходами бюджетів), створює необ'єктивні підходи до вирівнювання їх доходів. Зокрема, на цей час кількість бюджетів, які отримують базову дотацію (721 бюджет, або 74 відс.), переважає кількість бюджетів, які перераховують реверсну дотацію (150 бюджетів, або 15 відс.), і лише 102 бюджети, або 11 відс., мають достатній рівень доходів (вирівнювання щодо них не здійснюється).

Внесення змін до Кодексу в частині запровадження механізму вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів за медіанним значенням, замість нині діючого вирівнювання за середнім значенням, забезпечить об'єктивний розподіл фінансового ресурсу та більшу збалансованість місцевих бюджетів. Впровадження такого параметра в кожній з груп місцевих бюджетів забезпечить рівну кількість дотаційних бюджетів (386 бюджетів, або 40 відс.) і бюджетів з вилученням (403 бюджети, або 41 відс.), а також збільшення кількості бюджетів, щодо яких вирівнювання не здійснюється (184 бюджети, або 19 відсотків).

8. Об'єднання територіальних громад у 2016–2017 роках суттєво збільшило їх дохідну базу порівняно з бюджетами місцевих рад, що увійшли до складу громад. Проте незважаючи на закріплення додаткових джерел доходів і надання з державного бюджету медичної, освітньої субвенцій та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення, виконання об'єднаними територіальними громадами (ОТГ) делегованих повноважень у відповідних сферах забезпечено неповною мірою.

Об'єдналися насамперед ті громади, на території яких розміщена потужна податкова база у вигляді податку на доходи фізичних осіб (великі підприємства – найбільші платники), розмір якої забезпечує достатній рівень податкоспроможності. Це призводить до зменшення обсягів надходжень податку на доходи фізичних осіб до районного бюджету, на території якого таке ОТГ утворено, та знижує зацікавленість в об'єднанні інших громад району, оскільки не забезпечує їм достатньої податкоспроможності.

Більшістю ОТГ, що були об'єктами аналізу, не організовано у 2016–2017 роках надання первинної медичної допомоги мешканцям громад у лікувальних закладах, нарахування і виплату державних допомог, пільг, субсидій за програмами державного соціального захисту населення у зв'язку з відсутністю відповідної мережі медичних закладів, органів соціального захисту, програмного і кадрового потенціалу (ці повноваження фактично передано районам). Зазначеному завадила також відсутність визначення на законодавчому рівні типової інфраструктури об'єднаних територіальних громад і галузевих пріоритетів для спрямування коштів субвенції на формування та розвиток їх інфраструктури, а також інших коштів державного бюджету на капітальні видатки.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках затвердити.

2. Про результати аналізу поінформувати **Верховну Раду України**.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках надіслати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

1) при підготовці проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019–2021 роки в частині взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами включити такі положення:

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях за принципом субсидіарності;

- забезпечення об'єктивності перерозподілу ресурсу між місцевими бюджетами відповідних рівнів шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині запровадження горизонтального вирівнювання із застосуванням показника медіанного значення індексу податкоспроможності окремо за групами: бюджети міст обласного значення, бюджети об'єднаних територіальних громад, районні бюджети;

- подальше формування об'єднаних територіальних громад навколо адміністративно-територіальних центрів, які вже мають необхідну інфраструктуру з чітким визначенням пріоритетів для спрямування коштів субвенції на формування їх інфраструктури;

- визначення частки надходжень податку на доходи фізичних осіб до бюджету м. Києва, яка спрямовується на фінансування видатків для виконання м. Києвом специфічних функцій столиці;

- унормування терміну затвердження порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, що передбачені шляхом внесення змін до закону про держбюджет, і критеріїв розподілу додаткових дотацій між місцевими бюджетами;

2) при розробленні нової редакції Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" вказати в ньому чіткий і взаємовиключний перелік власних повноважень органів місцевого самоврядування та делегованих їм органами виконавчої влади;

3) підготувати та подати до Верховної Ради України законопроект щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині:

- встановлення терміну затвердження порядку та умов надання трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, що передбачені шляхом внесення змін до закону про держбюджет;

- визначення частки надходжень податку на доходи фізичних осіб до бюджету м. Києва, яка спрямовується на фінансування видатків для виконання м. Києвом специфічних функцій столиці;

- передбачення горизонтального вирівнювання із застосуванням показника медіанного значення індексу податкоспроможності окремо за

групами: бюджети міст обласного значення, бюджети об'єднаних територіальних громад, районні бюджети;

4) затвердити на виконання норм частини другої ст. 97 Бюджетного кодексу України критерії розподілу додаткових дотацій між місцевими бюджетами;

5) внести зміни до Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375, і покласти на Міністерство фінансів України завдання щодо здійснення обрахунку прогнозних показників видатків місцевих бюджетів;

6) доручити Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України визначити потребу в об'єктах інфраструктури об'єднаних територіальних громад для виконання місцевими радами повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення та з урахуванням цього – пріоритети для спрямування коштів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад;

7) Міністерству освіти і науки України, Міністерству охорони здоров'я України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерству соціальної політики України, облдержадміністраціям та Київській міській держадміністрації розглянути результати зазначеного аналізу, довести їх до відома структурних підрозділів у регіонах з метою вжиття належних заходів реагування на місцевому рівні.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках надіслати **Міністерству фінансів України** та рекомендувати забезпечити в межах повноважень підготовку та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України вищезазначених проектів нормативно-правових актів.

Заступник Голови
Рахункової палати

А. В. Майснер