

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
Рішення Рахункової палати
27.06.2023 № 13-2

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання субвенції
з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих
видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень**

Київ 2023

Зміст

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	3
РЕЗЮМЕ	5
ПРЕАМБУЛА.....	5
ВСТУП.....	8
1. ОЦІНКА НОРМАТИВНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ НАДАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОКРЕМИХ ВИДАТКІВ РАЙОННИХ РАД, СПРЯМОВАНИХ НА ВИКОНАННЯ ЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ	9
2. СТАН РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА СУБРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	15
3. ОЦІНКА ФІНАНСОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ.....	19
<i>3.1. Аналіз планування і розподілу видатків субвенції</i>	<i>19</i>
<i>3.2. Стан фінансування бюджетної програми</i>	<i>22</i>
<i>3.3. Повнота використання коштів субвенції.....</i>	<i>26</i>
<i>3.4. Оцінка звітності та системи внутрішнього контролю Мінрегіону в частині управління коштами субвенції</i>	<i>28</i>
4. ОЦІНКА ДОТРИМАННЯ РАЙОННИМИ РАДАМИ ВИМОГ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ПІДСТАВИ ДЛЯ ОТРИМАННЯ СУБВЕНЦІЇ.....	34
<i>4.1. Аналіз формування та затвердження районних бюджетів</i>	<i>34</i>
<i>4.2. Аналіз видатків апаратів районних рад</i>	<i>38</i>
<i>4.3. Аналіз передання у комунальну власність об'єктів спільної власності територіальних громад</i>	<i>43</i>
5. ОЦІНКА ЗАКОННОСТІ І ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ ТА УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ.....	50
<i>5.1. Стан дотримання законодавства при оплаті праці посадових осіб районних рад</i>	<i>50</i>
<i>5.2. Стан управління районними радами власним майном і передання його в оренду.....</i>	<i>56</i>
6. ОЦІНКА ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НОВОУТВОРЕНИМИ РАЙОННИМИ РАДАМИ	59
ВИСНОВКИ.....	65
ПРОПОЗИЦІЇ.....	71

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Бюджетний кодекс	- Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, зі змінами і доповненнями
Закон № 280	- Закон України від 21.05.1997 № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні», зі змінами
Закон № 562	- Закон України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад»
Закон № 107	- Закон України від 28.12.2007 № 107-VI «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»
Закон № 907	- Закон України від 17.09.2020 № 907-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»
Закон № 1009	- Закон України від 17.11.2020 № 1009-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій»
Закон № 1081	- Закон України від 15.12.2020 № 1081-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»
Закон № 1928	- Закон України від 02.12.2021 № 1928 «Про Державний бюджет України на 2022 рік»
Закон № 2710	- Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX «Про Державний бюджет України на 2023 рік», зі змінами
Закон № 389	- Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану»
Закон № 2102	- Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»
Закон № 108	- Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР «Про оплату праці»
Закон № 2259	- Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану»
Закон № 2493	- Закон України від 07.06.2001 № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування», із змінами
Казначейство	- Державна казначейська служба України
Конституція	- Конституція України
Концепція № 333	- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р
Мінінфраструктури	- Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України
Мінрегіон	- Міністерство розвитку громад та територій України
Мінреінтеграції	- Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України
Мінфін	- Міністерство фінансів України
Мін'юст	- Міністерство юстиції України

облдержадміністрація	- обласна державна адміністрація
Основні засади № 1062	- Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062
Порядок та умови № 55	- Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 26.01.2022 № 55
Постанова № 786	- постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 № 786 «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу» (в редакції зі змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2018 № 1098 «Про внесення змін до Методики розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу»)
Постанова № 268	- постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів», зі змінами
Постанова № 807	- Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів»
Постанова № 252	- постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану»
Постанова № 401	- постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 № 401 «Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету»
РДА	- районна державна адміністрація
тергромади	- територіальні громади
Указ № 64	- Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні»

РЕЗЮМЕ

У Звіті викладено результати аудиторського дослідження правових підстав надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень, та оцінки законності й ефективності управління та використання у 2022 році її коштів.

Встановлено, що можливість державної підтримки органів місцевого самоврядування, зокрема районних рад, шляхом надання субвенції з державного бюджету передбачена законодавством. Аудиторами підтверджено наявність об'єктивної потреби у цій підтримці.

Разом з тим ідентифіковано неповне і суперечливе нормативно-правове забезпечення питання надання та використання субвенції, зокрема невизначеність типових нормативів чисельності посадових осіб районних рад, нечіткість передбачених законодавством підстав, за наявності яких районні військові адміністрації одноосібно виконують бюджетні повноваження районних рад.

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): стаття 98 Конституції України, статті 4, 7, 15 Закону України «Про Рахункову палату»; План роботи Рахункової палати на 2023 рік, затверджений рішенням Рахункової палати від 29.12.2022 № 29-1 (із змінами); доручення для виконання повноважень заступника Голови Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 25.01.2023 № 18-10.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ щодо спрямування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень; надання оцінки законного й ефективного управління та використання у 2022 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень; оцінка стану внутрішнього контролю головного розпорядника субвенції в частині управління коштами субвенції.

Предмет аудиту:

1. Кошти субвенції за КПКВК 2761040 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень» (далі – субвенція).

2. Нормативно-правові, розпорядчі акти та інші документи, які регламентують порядок надання та використання, механізм управління та контролю за витрачанням у 2022 році коштів субвенції; статистична, бюджетна звітність.

Масштаб аудиту: аналіз обґрунтованості планування та розподілу, своєчасності та повноти перерахування і використання коштів субвенції – **154,45 млн грн (2022 рік);** аудит законності й ефективності використання коштів субвенції в регіонах – **18,2 млн гривень.**

Об’єкти аудиту: Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України; у **Вінницькій** області – Жмеринська районна рада; **Дніпропетровській** – Дніпровська і Новомосковська районні ради; **Закарпатській** – Ужгородська районна рада; **Київській** – Вишгородська районна рада; **Львівській** – Львівська і Яворівська районні ради; **Одеській** – Білгород-Дністровська, Ізмаїльська, Роздільнянська, Березівська і Подільська районні ради; **Полтавській** – Полтавська районна рада; **Харківській** – Харківська районна рада.

Надсилання запитів: Казначейству, у **Вінницькій області** – Вінницькій, Гайсинській, Могилів-Подільській, Тульчинській, Хмельницькій районним радам; **Дніпропетровській** – Кам’янській, Криворізькій, Нікопольській, Павлоградській, Синельниківській районним радам; **Закарпатській** – Берегівській, Мукачівській, Рахівській, Тячівській, Хустській районним радам; **Київській** – Білоцерківській, Бориспільській, Броварській, Обухівській, Фастівській районним радам; **Львівській** – Дрогобицькій, Золочівській, Самбірській, Стрийській, Червоноградській районним радам; **Полтавській** – Кременчуцькій, Миргородській, Лубенській районним радам; **Харківській** – Богодухівській районній раді.

Критерії оцінки ефективності використання коштів:

продуктивність – співвідношення між результатами діяльності розпорядників коштів субвенції та використаними для досягнення таких результатів коштами державного бюджету;

результативність – повнота забезпечення за рахунок коштів субвенції окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень;

економність – досягнення розпорядниками коштів субвенції запланованих результатів за рахунок субвенції та використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

законність – дотримання нормативно-правових актів при прийнятті управлінських рішень уповноваженими органами (посадовими особами) в процесі використання коштів субвенції.

Критерії оцінки ефективності управління коштами: обґрунтованість визначення потреби у коштах субвенції, своєчасність відкриття асигнувань, повнота перерахування та використання коштів.

Критерії оцінки стану внутрішнього контролю: спроможність системи внутрішнього контролю головного розпорядника запобігти неефективному та незаконному використанню коштів субвенції.

Методи проведення аудиту: аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів та інших документів, що регулюють питання надання, розподілу та використання коштів субвенції; дослідження результатів та методів роботи

об'єктів аудиту у цьому напрямі; документальна і фактична перевірка фінансових розрахунків та ризикових операцій; аналіз статистичної, бюджетної звітності; аналіз документів, розміщених на сайтах органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відповідних інформаційних повідомлень; аналіз інформації центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, одержаних на запити з питань аудиту; проведення опитувань; отримання відповідних пояснень.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: географічні – Вінницька, Дніпропетровська, Закарпатська, Київська, Львівська, Одеська, Полтавська, Харківська області та м. Київ.

Термін проведення аудиту: лютий – червень 2022 року.

Період проведення аудиту: 2022 рік (планування видатків – 2022 і 2023 роки).

За результатами контрольних заходів складено 15 актів.

ВСТУП

З часу схвалення Кабінетом Міністрів України у 2014 році Концепції № 333 діяльність районних рад Рахунковою палатою не досліджувалася.

За інформацією Української асоціації районних та обласних рад,¹ після схвалення Концепції № 333 жодних суттєвих позитивних змін у реформуванні обласних та районних рад не відбулося; увага центральних органів влади була сконцентрована на проведенні адміністративно-територіальної реформи та реформи базового рівня.

Постановою Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів»² було ліквідовано **490** районів та утворено **136** нових. На той час на підконтрольній Україні території знаходилося **119** районів, на основі яких були утворені районні ради та районні державні адміністрації. Крім того, при зменшенні загальної кількості місцевих бюджетів протягом останніх чотирьох років з 12 тис. до 1950 од., суттєво збільшилася кількість місцевих бюджетів (до 1582), які мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом, у тому числі **1469** бюджетів територіальних громад.

Новий адміністративно-територіальний устрій базового та районних рівнів, визначений Законом № 562 і Постановою № 807, потребував відповідних змін правових засад функціонування бюджетної системи України. З огляду на зазначене, з метою створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі, прийнято Закон № 907, яким внесені зміни до Бюджетного кодексу, що унормували розмежування доходів і видатків між бюджетами районів та територіальних громад: районні ради вилучені з механізму горизонтального вирівнювання й числа одержувачів освітньої субвенції, їм не перераховується субвенція на виконання інвестиційних проєктів. Натомість у складі доходів загального фонду районних бюджетів залишилися джерела, які не можуть суттєво впливати на їх наповнення.

Зазначене зумовило потребу у додаткових коштах на фінансування районних рад, зокрема, на оплату праці їх працівників, і Кабінетом Міністрів України у 2022 році вперше було запроваджено бюджетну програму, метою якої визначено забезпечення виконання районними радами повноважень, закріплених у Конституції та статті 43 Закону № 280.

Зважаючи на викладене, тема аудиту є актуальною.

Аудит із цієї тематики Рахунковою палатою проведено вперше.

¹ Лист Української асоціації районних та обласних рад від 07.02.2023 № П 01-14/33.

² Набрала чинності з 19.07.2020.

1. ОЦІНКА НОРМАТИВНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ НАДАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОКРЕМИХ ВИДАТКІВ РАЙОННИХ РАД, СПРЯМОВАНИХ НА ВИКОНАННЯ ЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ

✓ Повноваження органів управління у сфері розвитку місцевого самоврядування

До 20.12.2022³ **головним органом** у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує, зокрема, формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, було **Міністерство розвитку громад та територій України**.

Згідно з пунктом 1 постанови Кабінету Міністрів України від 02.12.2022 № 1343⁴ Міністерство інфраструктури України перейменовано на Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, пунктом 2 – **Мінрегіон реорганізовано шляхом приєднання до Мінінфраструктури**.

Пунктом 3 цієї постанови визначено:

Мінрегіон, що припиняється згідно з цією постановою, продовжує виконувати функції та повноваження у визначених сферах до завершення здійснення заходів з приєднання до **Мінінфраструктури**, якому передаються функції та повноваження Мінрегіону;

Мінінфраструктури є правонаступником майна, прав і обов'язків Мінрегіону, що реорганізується.

Відповідно до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 17.12.2022 № 1400 внесені зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460 «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України» і затверджено Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (далі – Положення № 460).

Пунктом 1 Положення № 460 встановлено: **Мінінфраструктури є головним органом** у системі центральних органів виконавчої влади, **що забезпечує формування та реалізує державну політику**, зокрема, у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, житлової політики.

✓ Законодавче урегулювання підстав для затвердження бюджетної програми та порядку надання її коштів

Згідно зі статтею 7 Конституції в **Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування**.

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. **Органами місцевого самоврядування, що**

³ Дата набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.2022 № 1400 «Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади».

⁴ «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади».

представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (стаття 140 Конституції).

Систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначає Закон № 280.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (частина третя статті 16 Закону № 280).

Згідно з частиною шостою статті 16 Закону № 280 **місцеві бюджети є самостійними**, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів.

Частиною четвертою статті 61 Закону № 280 встановлено, 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.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб (частина перша статті 62 Закону № 280).

Згідно з частиною першою статті 91 Бюджетного кодексу до видатків місцевих бюджетів, що **можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів**, належать видатки, зокрема, на **органи місцевого самоврядування**.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися трансферти місцевим бюджетам, в тому числі інші додаткові дотації та **інші субвенції** (частина перша статті 97 Бюджетного кодексу).

Кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій та субвенцій, затверджуються у законі про Державний бюджет України для кожного відповідного місцевого бюджету згідно з Бюджетним кодексом (частина шоста статті 63 Закону № 280).

✓ Законом № 1928 (про державний бюджет на 2022 рік) **Мінрегіону** (загальнодержавні видатки та кредитування) було затверджено бюджетні призначення за **КПКВК 2761040** «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень» за загальним фондом у сумі **154,45 млн грн** (як видатки споживання).

✓ Пунктом 1 Постанови № 401⁵ скорочено видатки загального фонду державного бюджету на 2022 рік, передбачені головним розпорядникам коштів

⁵ Набрала чинності з 03.04.2022.

державного бюджету за низкою програм, та збільшено обсяг видатків за програмою 3511030 «Резервний фонд» на 73,3 млрд гривень.

Так, згідно з додатком до Постанови № 401 передбачені Мінрегіону видатки загального фонду Державного бюджету України на 2022 рік за КПКВК 2761040 **скорочені на 15,45 млн. грн, тобто на 10 відсотків.**

Законом № 2710 (про державний бюджет на 2023 рік) із змінами⁶ затверджено **Мінінфраструктури** (загальнодержавні видатки та кредитування) бюджетні призначення за **КПКВК 3121040** «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень» за загальним фондом у сумі **152,9 млн грн** (як видатки споживання).

✓ **Порядок та умови надання субвенції** з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень, які **визначають механізм** надання коштів субвенції, **затверджені** постановою Кабінету Міністрів України від 26.01.2022 № 55⁷, яка набрала чинності з 28.01.2022, тобто з **дотриманням термінів, встановлених** частиною другою статті 97 **Бюджетного кодексу** (не пізніше 30 днів з дня набрання чинності Законом № 1928).

Згідно з пунктом 2 Порядку та умов № 55⁸ **головним розпорядником субвенції** у 2022 році є **Мінрегіон, розпорядниками субвенції за місцевими бюджетами – районні ради** в особі відповідних голів районних рад.

Пунктом 3 Порядку та умов № 55 визначено, що **субвенція спрямовується на оплату праці та нарахування на заробітну плату посадових осіб місцевого самоврядування районних рад.**

Умовами надання субвенції згідно з пунктом 4 Порядку та умов № 55 є:

- 1) прийняття відповідною районною радою рішення про затвердження районного бюджету на відповідний рік;
- 2) затвердження штатного розпису районної ради на відповідний рік;
- 3) спрямування коштів субвенції за напрямом, визначеним у пункті 3 цих Порядку та умов.

Відповідно до пункту 5 Порядку та умов № 55 **надання субвенції здійснюється в обсягах, передбачених законом** про Державний бюджет України на відповідний рік⁹.

У зв'язку з передачею бюджетних програм від Мінрегіону до Мінінфраструктури, **постановою** Кабінету Міністрів України від 25.04.2023

⁶ Внесені Законом України від 24.02.2023 № 2953-IX «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік».

⁷ «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень».

⁸ Тут і далі норми в редакції до змін, внесених до Порядку та умов № 55 згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.2023 № 386.

⁹ Додаток 6 до Закону № 1928 та додаток 6 до Закону № 2710 містять розподіли субвенції між 119 райрадами.

№ 386¹⁰ внесено зміни до Порядку та умов № 55, згідно з якими **Мінінфраструктури визначено головним розпорядником субвенції у 2023 році.**

✓ Бюджетна програма «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень» (КПКВК 2761040) **розроблена з метою забезпечення виконання районними радами повноважень, закріплених у Конституції та чинному законодавстві, в умовах перехідного періоду реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.**

Згідно з частиною другою статті 10 Закону № 280 обласні та **районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.**

Повноваження районних рад визначені частиною другою статті 143 Конституції: **районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних районів та контролюють їх виконання; затверджують районні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.**

Відповідно до частини третьої статті 143 Конституції 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, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях, визначені статтею 43 Закону № 280, зокрема, розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання; вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, та інші.

¹⁰ «Про внесення зміни до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень».

Повноваження, які районні ради можуть делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям, визначено статтею 44 Закону № 280.

Згідно з частиною четвертою статті 60 Закону № 280 районні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.

Районні ради затверджують районні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання (частина друга статті 61 Закону № 280).

Повноваження районних рад у галузі земельних відносин визначені у статті 10 Земельного кодексу України.

Отже, серед повноважень, виконання яких підтримується державою шляхом надання субвенції, є повноваження, які вже передані для виконання територіальним громадам (зокрема, щодо фінансування соціально-економічного розвитку окремих територій шляхом розподілу через районний бюджет коштів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, адже територіальні громади мають прями взаємовідносини з державним бюджетом).

✓ Згідно з вимогами пункту 2 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР, обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом.

З метою створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі, з **17.09.2020 Законом № 907** до Бюджетного кодексу **внесено зміни¹¹**, якими **унормовано розмежування доходів і видатків між бюджетами районів та територіальних громад.**

Так, Бюджетний кодекс доповнено **статтею 64¹**, якою **визначено склад доходів** загального фонду **районних бюджетів**, та передбачено, що видатки районних бюджетів здійснюватимуться відповідно до статті 91 Кодексу. Зокрема, скасовано спрямування надходжень податку на доходи фізичних осіб до районних бюджетів та виключено районний рівень із системи горизонтального вирівнювання податкоспроможності, тобто районні бюджети не отримують базової дотації.

З **06.12.2020**, ураховуючи набрання чинності змінами, **внесеними згідно із Законом № 1009** до розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 280, **пункт 10 доповнено абзацом: правонаступник** районної ради району, ліквідованого Верховною Радою України, після припинення відповідних районних рад як юридичних осіб, **але не пізніше 1 липня**

¹¹ Закон України від 17.09.2020 № 907-ІХ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», набрав чинності з 14.10.2020.

2021 року, зобов'язаний передати у комунальну власність територіальних громад усі об'єкти спільної власності територіальних громад району, які знаходяться на території цих територіальних громад, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, встановлених Бюджетним кодексом.

За інформацією Мінрегіону, відповідно до Закону № 1009 **районними радами передано у комунальну власність територіальних громад 99,9 відс. соціально важливих об'єктів** спільної власності.

З 01.01.2021, ураховуючи набрання чинності змінами, внесеними згідно з Законом № 1081 до Бюджетного кодексу, до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» включено пункт 39: районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність сільських, селищних, міських територіальних громад установ та закладів, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного цим Кодексом. З 1 січня 2021 року видатки на функціонування зазначених установ і закладів плануються та здійснюються з бюджетів таких територіальних громад.

На сьогодні фінансування видатків, пов'язаних із забезпеченням функціонування районних рад, може здійснюватися за рахунок джерел надходжень районного бюджету, визначених статтею 64¹ Бюджетного кодексу; вільних залишків коштів районних бюджетів у порядку, визначеному статтею 14 Бюджетного кодексу; трансфертів з інших місцевих бюджетів, які можуть перераховуватися до районних бюджетів відповідно до вимог статей 93 та 101; трансфертів з державного бюджету згідно зі статтею 97 Бюджетного кодексу.

Висновки до розділу 1

Отже, можливість здійснення державної підтримки органів місцевого самоврядування, в тому числі районних рад, шляхом надання субвенції з державного бюджету передбачена законодавством.

Порядок та умови № 55 забезпечують спрямування коштів субвенції на виконання чинних повноважень районних рад.

У результаті реалізації законів №№ 907, 1009 та № 1081 районний рівень вилучено із системи фінансування, більшість повноважень та ресурсів за принципом субсидіарності передано від районних рад органам місцевого самоврядування базового рівня, видатки на функціонування установ і закладів комунальної власності з районного рівня з 1 січня 2021 року перейшли територіальним громадам.

Разом з тим районні ради ще наділені низкою конституційних повноважень (частина друга статті 143 Конституції), яких вони мають бути позбавлені. Статтею 43 Закону № 280 також визначені повноваження районних рад в частині питань, які вирішуються районними радами виключно на їх пленарних засіданнях. Крім того, згідно з частиною четвертою статті 140 Конституції районні ради мають статус органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Отже, на сьогодні існують так звані «ножиці» між фінансовими потребами, необхідними для реалізації усіх визначених законодавством повноважень районних рад, та джерелами доходів, закріплених Бюджетним кодексом за районними бюджетами.

Оскільки таких (необхідних) доходів у країні, що потерпає від широкомасштабної військової агресії, апріорі немає, єдиний вихід – забезпечити відповідність обсягів повноважень районних рад і видатків на їх утримання.

2. СТАН РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА СУБРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р схвалено **Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.**

У Концепції № 333, зокрема, зазначено: здійснення постійної фінансової підтримки через **районні бюджети** малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є **обтяжливим для державного бюджету** та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

З урахуванням цього метою Концепції № 333 є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реалізація Концепції № 333 здійснюється у два етапи.

На першому підготовчому етапі (2014 рік), зокрема, передбачалося: у першочерговому порядку внести до Конституції зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і **районних рад** та розподілу повноважень між ними; законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою; завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

На другому етапі (2015–2017 роки): провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі.

Проте **змін до Конституції** щодо децентралізації, зокрема у частині утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними, **не внесено**. Натомість у 2020 році затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня для формування на новій територіальній основі спроможних територіальних громад.

Так, відповідно до Закону № 562 Кабінетом Міністрів України 12.06.2020 видано 24 розпорядження, якими визначено адміністративні центри та затверджено території територіальних громад усіх областей України, загалом 1469 територіальних громад.

Для визначення адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи для діяльності органів державної влади та районних рад Верховною Радою України відповідно до пункту 29 частини першої статті 85 Конституції **17.07.2020** прийнято Постанову № 807, згідно з якою в АР Крим та областях ліквідовано **490 районів** та утворено **136 нових районів**¹², у тому числі у 8 регіонах, де проведено аудит, 185 і 51 районну раду відповідно (табл. 1).

Таблиця 1

Відомості про кількість ліквідованих, новоутворених районів і кількість районних рад, в яких проведено аудит

№ з/п	Регіон, область	Кількість			
		ліквідованих районів	новоутворених районів	перевіраних аудитом	досліджених за запитом
	Всього по Україні	490	136 (119*)	14	29
1.	Вінницька	27	6	1	5
2.	Дніпропетровська	22	7	2	5
3.	Закарпатська	13	6	1	5
4.	Київська	25	7	1	5
5.	Львівська	20	7	2	5
6.	Одеська	26	7	5	-
7.	Полтавська	25	4	1	3
8.	Харківська	27	7	1	1

* на території, підконтрольній Україні станом на 01.07.2020.

На виконання підпункту 10 пункту б² розділу V Закону № 280 у грудні 2020 року зареєстровано **119 районних рад – юридичних осіб** новоутворених районів шляхом внесення відповідних відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР, державний реєстр).

Підпунктом 2 пункту б² розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 280, зокрема, передбачено, що не пізніше завершення другої сесії районної ради, яка представляє спільні інтереси територіальних громад новоутвореного району, у порядку, визначеному цим пунктом, починається реорганізація районних рад ліквідованих районів шляхом приєднання до районної ради, розміщеної в адміністративному центрі новоутвореного району.

Згідно з підпунктом 9 пункту б² розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 280 до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України припинення повноважень районних рад, а також припинення районних рад як юридичних осіб у зв'язку із змінами в

¹² Включають також райони на окупованих територіях Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей.

адміністративно-територіальному устрої України здійснюються з урахуванням, зокрема, того, що юридична особа – **районна рада є такою, що припинилася, з дня внесення запису про її припинення до ЄДР.**

Водночас не у всіх регіонах внесені відомості про припинення юридичних осіб – районних рад до державного реєстру.

Так, у **Дніпропетровській області** протягом I півріччя 2021 року шляхом внесення відомостей до ЄДР **припинено лише 10** із 22 ліквідованих юридичних осіб – районних рад. **Криворізькою та Кам'янською районними радами** цієї області затверджені передавальні акти районних рад, що знаходяться в процесі припинення з грудня 2020 року, проте створені ними **комісії не завершили процедури ліквідації 6 юридичних осіб – районних рад** (Апостолівська, Верхньодніпровська, Криничанська, П'ятихатська, Софіївська та Широківська).

У **Полтавській області** у стані припинення станом на квітень 2023 року знаходяться 9 районних рад (Новосанжарська, Глобинська, Козельщинська, Семенівська, Гребінківська, Оржицька, Пирятинська, Хорольська та Чорнухинська). У **Харківській області** до цих пір реорганізується 2 районні ради (Нововодолазька, Дергачівська), що приєднані до Харківської районної ради.

У **Львівській області** не завершено процедури припинення 5 районних рад (Городоцька, Жовківська, Кам'янка-Бузька, Перемишлянська, Пустомитівська). Зокрема, на початок травня 2023 року не складені і не затверджені Львівською районною радою передавальні акти майна, активів та зобов'язань Кам'янка-Бузької та Перемишлянської районних рад. Відповідно, печатки та штампи вказаних райрад не знищені, а зберігаються у сейфі голови Львівської районної ради. Процедура реорганізації Мостиської районної ради шляхом приєднання до Яворівської районної ради, розпочата у грудні 2020 року, не завершена через невихід Мостиської районної ради зі складу інших юридичних осіб, засновниками яких вона є, відповідно, державний реєстратор відмовив у здійсненні державної реєстрації в ЄДР її припинення як юридичної особи.

У **Київській області** в процесі припинення перебувають 4 районні ради (Кагарлицька і Васильківська, що приєднані до Обухівської районної ради та перебувають в стані припинення з грудня 2020 року та з березня 2021 року відповідно, а також Києво-Святошинська і Макарівська, що приєднані до Бучанської районної ради та перебувають в стані припинення з грудня 2020 року). За інформацією Обухівської районної ради¹³, потребують вирішення проблемні питання щодо комунального підприємства Кагарлицької районної ради «Реєстраційне агентство», яке є фігурантом декількох кримінальних проваджень та судових справ, та щодо передання до територіальних громад майна та юридичних осіб публічного права Васильківської районної ради, які мають боргові зобов'язання та судові справи.

¹³ Лист Обухівської районної ради від 16.05.2023 № 100/02-03/134 на звернення Київської ОДА від 11.04.2023 № 3651/03/03.01-N/2023.

У **Вінницькій області** протягом 2021–2022 років та I кварталу 2023 року **припинено 7 юридичних осіб-районних рад** із 21 районної ради (юридичної особи), які підлягали припиненню. За даними більшості районних рад області, які не забезпечили припинення юридичних осіб/райрад, що приєднались внаслідок ліквідації окремих районів, причинами невиконання законодавчих норм є незабезпечення **проведення обов'язкових перевірок** органами державної податкової служби та/або **перереєстрації прав власності** на передане такими радами майно до відповідних територіальних громад.

Слід зазначити, що **Мінінфраструктури не володіє інформацією** про те, які районні ради, що ліквідовані Постановою № 807, перебувають в стані припинення на 01.05.2023.

За даними дашборду <https://youcontrol.com.ua> (сервіс перевірки контрагентів) таких районних рад **145**, водночас варто зазначити, що законодавством чітких **термінів припинення** діяльності ліквідованих районних рад **не визначено**.

Загалом у Вінницькій, Дніпропетровській, Закарпатській, Київській, Львівській, Одеській, Полтавській, Харківській областях у період 2021–2022 років та I кварталу 2023 року не забезпечено припинення щонайменше **58 юридичних осіб (районних рад)**, які увійшли до складу новоутворених, або **31 відс.** загальної кількості ліквідованих в цих областях районних рад. Зазначене свідчить про незавершення **процесу реорганізації районних рад в Україні**, що потребує додаткової уваги як Мінінфраструктури, так і відповідних новоутворених районних рад.

Внаслідок невнесення відповідних змін до Конституції, реорганізація районів не призвела до зміни їхніх повноважень.

Досі **не реалізовано** і завдання цієї реформи в частині **взаємовідносин** органів самоврядування з органами виконавчої влади, зокрема місцевими держадміністраціями, та запровадження механізму **державного контролю** за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України.

Висновки до розділу 2

Мінрегіон і Мінінфраструктури як його правонаступник **не володіють інформацією** про те, які районні ради, ліквідовані Постановою № 807, перебувають в стані припинення станом на 01.05.2023.

Згідно із зібраними під час аудиту відомостями, у Вінницькій, Дніпропетровській, Закарпатській, Київській, Львівській, Одеській, Полтавській та Харківській областях протягом 2021–2022 років та I кварталу 2023 року не вдалося забезпечити припинення щонайменше **58 юридичних осіб/районних рад**, які увійшли до складу новоутворених, що становить **31 відс.** загальної кількості ліквідованих в цих областях районних рад. Отже **процес реорганізації районних рад в Україні не завершено**.

До Конституції не внесено відповідних змін, реорганізація районів не зумовила зміну їхніх повноважень. Зміни повноважень районних рад внаслідок реорганізації не відбулось.

3. ОЦІНКА ФІНАНСОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЙ

3.1. Аналіз планування і розподілу видатків субвенції

У бюджетному запиті на 2022–2024 роки за КПК 276 загальний (форма 2022-1), поданому Мінрегіоном 13.08.2021 для формування проекту закону про державний бюджет **на 2022 рік** відповідно до статті 34 Бюджетного кодексу¹⁴, видатки за бюджетною програмою за КПКВК 2761040 **не передбачалися**. Водночас районні ради інформували Верховну Раду України та Мінрегіон про недостатність обсягів коштів для здійснення повноважень районних рад за рахунок джерел доходів, визначених статтею 64¹ Бюджетного кодексу, і вільних залишків коштів.

Довідково. За інформацією Мінрегіону¹⁵, надходження до дохідної частини 119 районних бюджетів (загальний фонд) за 10 місяців 2021 року становили **69 млн грн**, тоді як загальні витрати районних рад на фінансування захищених видатків, передбачених статтею 77 Кодексу, у цей період, – **565,9 млн грн**, що у **8,2 рази** перевищує суму отриманих доходів. Відповідно, Мінрегіон неодноразово надавав Мінфіну пропозиції з метою врегулювання питання фінансування районних рад.

За результатами консультації з представниками всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування щодо вказаного проекту Закону, проведеної 26.08.2021 під головуванням першого заступника Міністра фінансів України, а також наради, проведеної під головуванням Прем'єр-міністра України 30.08.2021, Мінрегіон листами від 28.08.2021 № 7/34/12728-21 та від 02.09.2021 № 7/34.2/12999-21 надав Мінфіну пропозиції про врегулювання питання забезпечення достатніх обсягів фінансових ресурсів районних рад для здійснення їх повноважень, закріплених у Конституції та чинному законодавстві.

Зокрема, Мінрегіон рекомендував у 2022 році впровадити нову бюджетну програму «Забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень» та надав до цієї програми Бюджетний запит на 2022–2024 роки додатковий (форма 2022-3).

Згідно з розрахунками Мінрегіону до вказаного бюджетного запиту, **потреба** в додаткових видатках загального фонду державного бюджету на утримання районних рад за рахунок **субвенції** становить на 2022 рік **509 450,5 тис. грн**, 2023 – **585 868,1 тис. грн** та 2024 – **662 030,9 тис. гривень**¹⁶.

За інформацією Мінрегіону, розрахунки заробітної плати в частині передбачення субвенції проведено відповідно до Закону № 280,

¹⁴ Лист Мінрегіону від 13.08.2021 № 7/35/12060-21 на інструктивний лист Мінфіну від 29.07.2021 № 04110-08-2/23829 «Щодо підготовки бюджетних запитів на 2022–2024 роки».

¹⁵ Пояснювальна записка до проекту постанови «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень».

¹⁶ Бюджетний запит на 2022–2024 роки (форма 2022-3), що є додатком до листа Мінрегіону від 28.08.2021 № 7/34/12728-21.

Постанови № 268 та рекомендованого¹⁷ мінімального штату районних рад до **8 осіб** у кожній раді (загалом по країні 952 одиниць).

Довідково. За результатами аналізу інформації облдержадміністрації щодо окремих питань функціонування районних рад, здійсненого Мінрегіоном на виконання доручення Прем'єр-міністра України Д. Шмигала від 02.02.2021 № 3909/1/1-21¹⁸, та відповідно до звернень Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад»¹⁹ (далі – Асоціація), Мінрегіон рекомендував органам місцевого самоврядування субрегіонального рівня оптимізувати структуру виконавчого апарату і встановити на перехідний період максимальний склад апарату районних рад у кількості до 8 працівників²⁰.

Пропозицію Мінрегіону (додатковий бюджетний запит) було враховано частково (Мінрегіоном враховано зауваження Мінфіну) і в проєкті державного бюджету на 2022 рік (реєстр. № 6000), схваленому Кабінетом Міністрів України 15.09.2021, передбачено субвенцію (із розрахунку рекомендованого складу апарату районної ради – 8 працівників) в обсязі **154 450,1 тис. грн** для розподілення між 119 районними радами, що знаходяться на підконтрольній Україні території.

У бюджетному запиті на 2022–2024 **індивідуальний (форма 2022-2) за КПКВК 2761040** визначено завдання бюджетної програми – забезпечення фінансування окремих видатків районних рад на рекомендований Мінрегіоном максимальний штат працівників для здійснення повноважень, закріплених у Конституції та чинному законодавстві.

У цьому запиті Мінрегіоном відображено такі результативні показники (пункт 7.1) на 2022 рік: 1) **затрат:** кількість органів місцевого самоврядування субрегіонального рівня підконтрольної території – **119,0 од.**; кількість штатних одиниць органів місцевого самоврядування субрегіонального рівня підконтрольної території станом на 01.01.2021 – **2 382,0 од.**; 2) **продукту:** рекомендована кількість штатних одиниць однієї районної ради в умовах перехідного періоду реформи – **8,0 од.** та прогнозна кількість штатних одиниць районних рад в умовах перехідного періоду реформи – **952,0 од.**; кількість прийнятих районною радою рішень – **1 190,0 од.**; кількість проведених засідань, нарад, колегій, сесій районних рад – **2 380,0 од.**; 3) **ефективності:** середньомісячна заробітна плата одного працівника районної ради – **14000,0 грн**; 4) **якості:** рівень реалізації районними радами повноважень, визначених у Конституції та чинному законодавстві, – **100,0 відс.**; питома вага виконаних та розглянутих доручень, рішень, листів, звернень у їх загальній кількості – **100,0 відсотків.**

¹⁷ Лист Мінрегіону від 14.09.2020 № 7/34.4/15437-20 на запит Мінфіну від 10.09.2020 № 05130-14-5/27815 про надання інформації щодо окремих питань функціонування районних рад у 2021 році.

¹⁸ До звернення Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 29.01.2021 № 04-23/12-2021/25523 про здійснення заходів щодо фінансового забезпечення районних рад.

¹⁹ Від 12.08.2021 № По1-178/376.

²⁰ Листи Мінрегіону на адресу Асоціації від 04.10.2021 № 8/34.2/5906-21 та від 15.11.2021 № 7/34/17326-21.

При обґрунтуванні потреби в коштах субвенції на 2022–2024 роки Мінрегіон у бюджетному запиті зокрема зазначив²¹: «у 2021 році районні ради мали можливість у разі потреби використати вільні перехідні залишки коштів (крім цільового спрямування) інших районів, що ліквідовані/укрупнені. В умовах перехідного періоду реформування місцевого самоврядування та з метою дотримання норм Кодексу законів про працю України у 2022 році виникла необхідність передбачити фінансування з державного бюджету на виплату заробітної плати працівникам районних рад для здійснення повноважень, закріплених в Конституції України та законодавстві».

Мінрегіон не витребував інформації у конкретних районних рад про потребу у фінансовому ресурсі для проведення видатків районного бюджету (з урахуванням вільних залишків районних бюджетів).

За інформацією Мінрегіону²², передбачений Законом № 1928 обсяг субвенції не визначає граничних обсягів видатків на оплату праці та нарахування на заробітну плату, а також обмежень щодо чисельності посадових осіб місцевого самоврядування районних рад, оскільки органи місцевого самоврядування можуть дофінансовувати такі видатки за рахунок інших джерел надходжень. Крім того, на законодавчому рівні не визначено типових штатів та нормативів щодо граничної чисельності працівників районних рад²³.

Згідно з додатком 6 до Закону № 1928 субвенцію, затверджену на 2022 рік у сумі **154,45 млн грн, розподілено між 119 районними радами**, що знаходяться на підконтрольній Україні території і де відбулися місцеві вибори, у рівних обсягах.

У бюджетному запиті на 2023–2025 роки за КПК 276 загальний (форма 2023-1), поданому Мінрегіоном на виконання статті 35 Бюджетного кодексу для формування проекту державного бюджету на **2023 рік**, обсяг доведених Мінфіном²⁴ граничних видатків на 2023 рік у сумі 172 906 тис. грн розподілено за 2-ма бюджетними програмами, у тому числі на реалізацію бюджетної програми за КПКВК 2761040 на суму **152 906 тис. гривень**²⁵.

У бюджетному запиті на 2023–2025 роки індивідуальний (форма 2023-2) за КПКВК 2761040 наголошується на необхідності продовження виконання заходів програми у 2024 та 2025 роках. **Потреба додаткових видатків на 2024 та**

²¹ Пункт 11 «Аналіз результатів, досягнутих внаслідок використання коштів загального фонду бюджету у 2020 році, очікувані результати у 2021 році, обґрунтування необхідності передбачення видатків/надання кредитів на 2022–2024 роки».

²² Лист Мінрегіону від 10.02.2023 № 7/34.2/1434-23 на запит Рахункової палати від 30.01.2023 № 18-35.

²³ Постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 № 174 затверджено типові штати працівників органів місцевого самоврядування, але розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.02.2007 № 55-р дію цієї постанови зупинено.

²⁴ Інструктивний лист Мінфіну від 11.08.2022 № 04110-08-2/17626 «Про підготовку бюджетних запитів на 2023–2025 роки».

²⁵ Лист Мінрегіону від 23.08.2022 № 7/7.3/8368-22 «Щодо подання бюджетного запиту на 2023–2025 роки».

2025 роки визначена **на рівні 2023 року** – 152 906,0 тис. грн на рік. Розрахунків потреби субвенції до аудиту не надано.

У додатку до листа від 23.08.2022 ²⁶ Мінрегіон, зокрема, зазначив, що у джерелах доходів районних бюджетів, визначених Бюджетним кодексом, обсягів надходжень на функціонування районних рад не вистачає, тому **необхідно продовжити фінансування** за бюджетною програмою КПКВК 2761040 протягом 2023–2025 років **до моменту внесення відповідних змін до законодавства, зокрема Конституції**.

Уточнений бюджетний запит на 2023–2025 індивідуальний (форма 2023-2) за КПКВК 2761040 складено в межах розподіленого граничного обсягу в сумі **152 906 тис. гривень**. Видатки субвенції заплановано Мінрегіоном за КЕКВ 2620 «Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів» (пункт 5.1).

Поряд із визначенням мети і завдань бюджетної програми у цьому запиті, зокрема, зазначено: **на сьогодні органи місцевого самоврядування працюють в умовах правового режиму воєнного стану**. Районні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією та іншими законами, повинні отримувати більшу підтримку зі сторони державної влади для реалізації спільних кроків щодо збереження державної незалежності України і її територіальної цілісності.

У бюджетному запиті Мінрегіону відображено результативні показники на 2023 рік затрат і якості, які ідентичні показникам 2022 року.

Бюджетним запитом **на 2023 рік не визначено результативних показників продукту й ефективності**, які згідно з пунктом 5 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536²⁷, **характеризують, зокрема, економічність** при витрачанні бюджетних коштів, співвідношення між одержаним продуктом і витраченим ресурсом, а також **динаміку** досягнення мети та **виконання завдань бюджетної програми** відповідно.

Згідно з додатком 6 до Закону № 2710 затверджену субвенцію на 2023 рік у сумі **152 906 тис. грн розподілено між 119 районними радами**, що знаходяться на підконтрольній Україні території і де відбулися місцеві вибори, **у рівних обсягах**.

3.2. Стан фінансування бюджетної програми

Мінрегіону як головному розпорядникові субвенції бюджетні асигнування на 2022 рік за КПКВК 2761040 КЕКВ 2620 (загальний фонд) в обсязі 154450,1 тис. грн доведені лімітною довідкою Мінфіну від 21.12.2021. Помісячний розподіл субвенції місцевим бюджетам (січень-листопад – рівними

²⁶ Додаток «Обґрунтування та розрахунки видатків загального фонду державного бюджету на 2023–2025 роки» до листа Мінрегіону від 23.08.2022 № 7/7.3/8368-22.

²⁷ Зареєстровано в Мін'юсті 27.12.2010 за № 1353/18648 (у редакції наказу Мінфіну від 15.06.2015 № 553).

частинами по 12875,8 тис грн, грудень – 12816,3 тис. грн) доведено Мінрегіону листом Казначейства від 04.01.2022.

Після скорочення у квітні 2022 року міжбюджетних трансфертів для збільшення резервного фонду (Постанова № 401) видатки субвенції становлять **139005,1 тис. грн**, що на 10 відс. менше бюджетних призначень, затверджених Законом № 1928.

У зв'язку з цим внесено зміни до річного та помісячного розпису та кошти субвенції **139005 тис. грн розподілено** між 119 місцевими бюджетами таким чином: по **1 168,1 тис грн** на рік – для **107** місцевих бюджетів та по **1168,2 тис. грн** на рік – для **12** місцевих бюджетів (Дніпропетровська область – 7, Київська – 5 із 7). Помісячним обсягом асигнувань передбачено: січень-березень – рівними частинами по 12875,8 тис грн, квітень-листопад – 11159,7 тис. грн, грудень – 11100,1 тис. гривень.

Повноваження щодо складання документів з перерахування у 2022 році міжбюджетних трансфертів за КПКВК 2761040 **Мінрегіон** в січні 2022 року в установленому порядку делегував **Казначейству** (лист від 04.01.2022).

У **січні–березні 2022 року** Казначейством відповідно до помісячного розподілу субвенції профінансовано 38627,4 тис. грн, що становить **25,0 відс. плану на рік**.

Указом № 64, затвердженим Законом № 2102, в Україні введено воєнний стан з 24.02.2022, який надалі продовжено.

Відповідно до пункту 22 **Порядку** виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590 (далі – Порядок № 590), у **разі введення воєнного стану перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам населених пунктів на тимчасово неконтрольованій території Казначейством не здійснюється**.

Також пунктом 22 **Порядку** № 590 визначено, що місцевим бюджетам, за рахунок коштів яких здійснюється фінансування установ і закладів, що розташовані у населених пунктах на тимчасово неконтрольованій території, Казначейство перераховує субвенції в обсягах, що зменшені на обсяг бюджетних призначень, передбачених для таких установ і закладів. **Розподіл асигнувань** (з урахуванням зменшених обсягів) за такими бюджетами подається **Казначейству головним розпорядником** відповідної субвенції, що надається з державного бюджету, за день до встановленого для їх перерахування строку.

Про необхідність надання Мінрегіоном **розподілів асигнувань з урахуванням зменшення обсягів** бюджетних призначень місцевим бюджетам, що розташовані на тимчасово неконтрольованій території, Казначейство повідомило Мінрегіон листом від **25.03.2022** № 8-05-1-05/4678.

Мінрегіон не володів ситуацією і не міг врахувати актуальну інформацію про перелік тимчасово неконтрольованих територій при формуванні щомісячного розподілу асигнувань за субвенцією, тому **розподіл асигнувань на квітень та травень 2022 року Казначейству не надав**.

Натомість, у травні 2022 року Мінрегіон запропонував Казначейству (лист від 02.05.2022 № 7/34.2/3766-22) тимчасово не перераховувати субвенцію 25-ти районним радам Донецької, Запорізької, Луганської, Харківської та Херсонської областей, що були включені до «Переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 27 квітня 2022 року»²⁸.

Відповідно до цього листа Казначейством 03.05.2022 перераховано субвенцію за квітень-травень 2022 року у загальній сумі 17630,7 тис. грн, тобто перерахування субвенції за квітень 2022 року здійснено на 32 дні пізніше строків, визначених пунктом 22 Порядку № 590.

Загалом, за січень-травень профінансовано 56258,1 тис. грн субвенції, що становить 92,3 відс. асигнувань від передбачених розписом на цей період, та 40,5 відс. річного плану.

Повністю (100 відс. згідно з планом на 5 міс.) субвенцію отримали 94 із 119 районних рад. Відхилення від розпису становило 4688,7 тис. грн (7,7 відс.), що утворилось внаслідок непрямування коштів субвенції за квітень та травень 2022 року 25 районним радам, що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або тимчасово окуповані збройними формуваннями російської федерації, а саме: всім районним радам Донецької (5); Луганської (4), Харківської (7) та Херсонської (5) областей та 4 районним радам Запорізької області (крім Запорізького району).

Лише 23.05.2022, тобто через два місяці після повідомлення Казначейства про необхідність надання головним розпорядником розподілів асигнувань відповідно до пункту 22 Порядку № 590, Мінрегіон звернувся до відповідних обласних військових адміністрацій (лист від 23.05.2022 № 7/34.2/4434-22) з проханням, зокрема, уточнити перелік районних рад, які знаходяться на тимчасово неконтрольованій території і не можуть здійснювати свої функції та повноваження, для надання інформації Казначейству щодо перерахування субвенції.

Розподіл асигнувань на червень-липень 2022 року на суму 20819,0 тис. грн, що був підготовлений Мінрегіоном відповідно до отриманої інформації обласних військових адміністрацій, надано Казначейству листом від 11.07.2022 № 7/7.3/6474-22, тобто з недотриманням строків, визначених пунктом 22 Порядку № 590 (пізніше на 41 та 11 днів відповідно).

Аудит засвідчив, що відкриття асигнувань на квітень та червень 2022 року з порушенням строків, визначених пунктом 22 Порядку № 590, призвело до несвоєчасних розрахунків з працівниками з оплати праці в окремих районних радах, що є порушенням статті 115 Кодексу законів про працю України та частини першої статті 24 Закону № 108, якими визначено, зокрема, що

²⁸ Затверджено наказом Мінреінтеграції від 25.04.2022 № 75, в редакції наказу Мінреінтеграції від 28.04.2022 № 80 (зареєстровано в Мін'юсті 25.04.2022 за № 453/37789), втратив чинність на підставі наказу Мінреінтеграції від 22.12.2022 № 309 (зареєстровано в Мін'юсті 23.12.2022 за № 1668/39004).

заробітна плата виплачується працівникам регулярно в робочі дні у строки, встановлені колективним договором, але не рідше двох разів на місяць через проміжок часу, що не перевищує шістнадцяти календарних днів. Приклади несвоєчасних розрахунків з оплати праці в розрізі районних рад наведено у наступному розділі Звіту.

У липні 2022 року Мінрегіон, з метою врегулювання на період дії правового режиму воєнного стану питання перерахування Казначейством субвенцій районним бюджетам на підставі звернення головного розпорядника коштів, за власної ініціативи **розробив проєкт постанови** «Про внесення зміни до пункту 6 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень» та надіслав її на погодження зацікавленим органам листом від 21.07.2022 № 7/34.2/6984-22, надалі листом від 10.08.2022 № 1/34.2/6776-22 на розгляд Кабінету Міністрів України.

Зокрема, Мінрегіоном запропоновано зобов'язати районні ради, як представницькі органи місцевого самоврядування, на період дії правового режиму воєнного стану інформувати обласні військові адміністрації про вимушене переміщення на контрольовану Україною територію у разі, коли населений пункт, що є адміністративним центром району, тимчасово окупований, а обласні військові адміністрації в свою чергу – головного розпорядника коштів (Мінрегіон), який на підставі зазначеної інформації надсилає Казначейству щомісячний розподіл асигнувань за субвенцією.

Зміни до пункту 6 Порядку та умов № 55 затверджено постановою Кабінету Міністрів України від **16.08.2022** № 904²⁹, яка **набрала чинності з 20.08.2022**, тобто через 5 місяців після введення воєнного стану.

За поясненням Мінрегіону, процес внесення змін до Порядку і умов № 55 затягнувся з причини довгого погодження проєкту та у зв'язку з налагодженням комунікацій з військовими адміністраціями.

Протягом серпня-грудня 2022 року перерахування коштів субвенції здійснювалося Казначейством відповідно до поданих Мінрегіоном розподілів асигнувань (з урахуванням зменшених обсягів)³⁰, підготовлених на підставі інформації обласних військових адміністрацій про переміщення районних рад (районних військових адміністрацій) на іншу територію України, наданої відповідно до пункту 6 Порядку та умов № 55.

Загалом, у 2022 році Казначейством перераховано з державного бюджету районним бюджетам **136474,6 тис. грн** субвенції, що становить 98,2 відс. асигнувань, передбачених розписом державного бюджету на 2022 рік

²⁹ «Про внесення зміни до пункту 6 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень».

³⁰ Листи від 04.08.2022 № 7/7.3/7521-22, від 02.09.2022 № 7/7.3/8859-22, від 30.09.2022 № 7/7.3/10226-22, від 21.10.2022 № 7/7.3/11056-22, від 02.11.2022 № 7/7.3/11592-22, від 13.12.2022 № 7/7.3/13601-22, від 23.12.2022 № 7/7.3/14092-22.

(139005,1 тис. гривень³¹). Відхилення від розпису становить **2530,5 тис. грн, або 1,8 відсотка**.

У повному обсязі (100 відс. згідно з планом на 2022 рік) субвенцію отримали 116 із 119 районних бюджетів.

За інформацією Мінрегіону, **три районні ради** (Бердянська Запорізької, Сватівська Луганської та Генічеська Херсонської областей), які знаходяться на окупованій території та не перемістилися на підконтрольну українській владі територію, а отже, не мали змоги належним чином виконувати покладені на них повноваження, **профінансовано лише на 27,8 відс.** затверджених бюджетних призначень згідно з розписом на загальну суму 973,8 тис. гривень. Загальний обсяг недоотриманої субвенції бюджетів зазначених районних рад за квітень-грудень 2022 року становив 2 530,5 тис. гривень.

Бюджетні асигнування **на 2023 рік** за КПКВК 2761040 КЕКВ 2620 (загальний фонд) в обсязі 152906 тис. грн Мінрегіону, як головному розпоряднику субвенції, доведені лімітною довідкою Мінфіну від 08.12.2022.

Помісячний розподіл субвенції місцевим бюджетам на 2023 рік доведено Мінрегіону листом Казначейства від 29.12.2022 № 8-06-01-06/19247³² на загальну суму 152906 тис. грн (січень-листопад – рівними частинами по 12744,98 тис. грн, грудень – 12712,1 тис. гривень). Відповідно до розпису, субвенція **розподілена між 119 районними бюджетами** таким чином: по **1284,9 тис. грн** на рік – для **90** районних бюджетів та по **1285,0 тис. грн** на рік – для **29** районних бюджетів (Дніпропетровська область – 7, Київська – 7, Львівська – 7, Одеська – 7 та районний бюджет Богодухівського району Харківської області – 1).

3.3. Повнота використання коштів субвенції

Касові видатки місцевих бюджетів за субвенцією за 2022 рік, за даними Казначейства³³, здійснено в загальному обсязі **132207,2 тис. грн**, що становить **95,1 відс.** передбачених розписом асигнувань (139005,1 тис. гривень).

Установлено, що 91 районна рада забезпечила використання 100 відс. перерахованих коштів, 15 районних рад – більше 90 відс. отриманих коштів та 13 районних рад – менше 90 відсотків.

Найбільше коштів субвенції (4052,9 тис. грн, або 95 відс. загальної суми невикористаних коштів) повернуто по районних радах тих областей, де велися/ведуться активні бойові дії (Донецькій, Запорізькій, Луганській, Харківській та Херсонській областях). Решта невикористаних коштів на суму **214,5 тис. грн** є неефективним управлінням районними радами коштами субвенції.

³¹ З урахуванням скорочення обсягу субвенції на 10 відс. (на 15445 тис. грн) згідно з Постановою № 401.

³² «Про розпис Державного бюджету України на 2023 рік (в частині міжбюджетних трансфертів)».

³³ Лист Казначейства від 26.04.2023 № 8-06-01-06/7209 на запит Рахункової палати від 18.04.2023 № 18-776.

Відомості про затвердження, фінансування та використання у 2022 році коштів субвенції за КПКВК 2761040 в розрізі областей наведено в табл. 2.

Таблиця 2

Відомості про затвердження, фінансування та використання у 2022 році коштів субвенції за КПКВК 2761040 (в розрізі областей, тис. гривень)

Область	Передбачено розписом	Фактично перераховано	Виконання розпису, %	Касові видатки місцевих бюджетів	Залишок на кінець року
Вінницька	7008,6	7008,6	99,9	7004,3	4,3
Волинська	4672,4	4672,4	99,9	4633,4	39,0
Дніпропетровська	8177,4	8177,4	99,9	8175,2	2,2
Донецька	5840,5	5840,5	95,8	5593,0	247,5
Житомирська	4672,4	4672,4	100	4672,4	
Закарпатська	7008,6	7008,6	99,7	6990,3	18,3
Запорізька	5840,5	4997,0	81,2	4058,8	938,2
Івано-Франківська	7008,6	7008,6	100	7008,6	
Київська	8177,2	8177,2	100	8177,2	
Кіровоградська	4672,4	4672,4	99,9	4671,9	0,5
Луганська	4672,4	3828,9	81,1	3107,0	721,9
Львівська	8176,7	8176,7	100	8176,7	
Миколаївська	4672,4	4672,4	99,8	4665,4	7,0
Одеська	8176,7	8176,7	99,9	8175,6	1,1
Полтавська	4672,4	4672,4	100	4672,4	
Рівненська	4672,4	4672,4	100	4672,4	
Сумська	5840,5	5840,5	100	5840,5	
Тернопільська	3504,3	3504,3	100	3504,3	
Харківська	8176,7	8176,7	88,1	7204,9	971,8
Херсонська	5840,5	4997,0	76,5	3823,5	1173,5
Хмельницька	3504,3	3504,3	96,4	3379,2	125,1
Черкаська	4672,4	4672,4	99,6	4655,4	17,0
Чернівецька	3504,3	3504,3	100	3504,3	
Чернігівська	5840,5	5840,5	100	5840,5	
Разом	139005,1	136474,6	98,2	132207,2	4267,4

Причинами утворення залишків субвенції у районних радах Мінрегіон зазначив: економію коштів у зв'язку із зміною штатної і фактичної чисельності посадових осіб виконавчих апаратів районних рад; призупинення дії трудових договорів через евакуацію чи виїзд; звільнення працівників за власним бажанням через загрозу життю і розгортання воєнних дій; впровадження режиму простою; надання відпусток за бажанням за власний рахунок; виплата вихідної допомоги та компенсацій за невикористані відпустки при звільненні працівників, на які згідно з чинним законодавством не проводиться нарахування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – ЄСВ), тощо.

Проте Хмельницькою районною радою протягом січня-листопада 2022 року субвенція не використовувалася через відсутність затвердженого районного бюджету на 2022 рік. Прийняття районного бюджету на 2022 рік тривало понад рік і затверджено лише 28 грудня 2022 року. За інформацією з

мережі «Інтернет»³⁴, станом на серпень 2022 року з 18 працівників апарату районної ради залишилися працювати 5, а решта звільнилися, навіть не отримавши розрахунок.

Фактично Хмельницькою районною радою кошти субвенції використано наприкінці грудня 2022 року в обсязі 1043,0 тис. грн, отже, залишок субвенції, який утворився на кінець 2022 року на суму 125,1 тис. грн, є неефективним управлінням коштами субвенції.

3.4. Оцінка звітності та системи внутрішнього контролю Мінрегіону в частині управління коштами субвенції

✓ Стан інформування Казначейством

Казначейством не надано Мінрегіону інформацію про обсяги перерахованої субвенції та касові видатки у розрізі місцевих бюджетів, що фінансуються за її рахунок, станом на 01.03.2022, 01.04.2022, 01.06.2022, 01.07.2022 та 01.08.2022, а в наданій інформації станом на 04.05.2022 та 24.08.2022 **відсутні відомості про касові видатки**. Зазначене не відповідає пункту 6 Порядку та умов № 55, яким, зокрема, передбачено, що Казначейство надає вказану інформацію Мінрегіону щомісяця до 15 числа.

✓ Стан звітування розпорядників коштів

Пунктом 8 Порядку та умов № 55 передбачено, що розпорядники субвенції за місцевими бюджетами подають щомісяця **до 10 числа** Мінрегіону звіт про її використання за формою, визначеною Мінрегіоном.

Однак **районні ради**, які згідно з пунктом 2 Порядку та умов № 55 визначені розпорядниками коштів за місцевими бюджетами, **перед Мінрегіоном не звітували**, чим порушено пункт 8 Порядку та умов № 55.

Визначену для звітування форму Мінрегіон листом від 10.02.2022 № 7/34.2/1888-22 направив обласним державним адміністраціям з проханням надавати згідно з нею щомісячну узагальнену інформацію по області (в розрізі розпорядників бюджетних коштів).

Мінрегіон листом від 10.02.2022 № 7/34.2/1888-22 надіслав обласним державним адміністраціям визначену для звітування форму з проханням надавати щомісячну узагальнену інформацію по області (в розрізі розпорядників бюджетних коштів).

Аналізом інформації окремих облдержадміністрацій про використання коштів субвенції встановлено, що вона надходила до Мінрегіону пізніше строків, визначених пунктом 8 Порядку та умов № 55, а також була недостовірною, тобто окремі **показники інформації**, поданої облдержадміністраціями до Мінрегіону, **не відповідали даним бухгалтерського обліку** цих розпорядників субвенції.

³⁴ [Новинний ресурс № 1 у Хмельницькому] – Доступний з: <https://vsim.ua/Polityka/golovu-hmelnitskoyi-rayradi-chornievicha-usunuli-z-posadi-yaka-prichin-11754366.html>.

Під час аудиту обласними військовими адміністраціями на запит Мінрегіону від 07.02.2023 № 7/34.2/1237-23 надано уточнену інформацію про використання субвенції у 2022 році.

✓ **Стан звітування Мінрегіоном до Мінфіну**

Мінрегіоном до Мінфіну **не надавалася** інформація про використання коштів субвенції, надання якої щомісячно до **25 числа** передбачено пунктом 8 Порядку та умов № 55.

За інформацією Мінрегіону³⁵, Казначейство листом від 05.04.2022 № 5-06-06/4796 повідомило про тимчасове призупинення інформування про стан виконання актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що не стосуються воєнного стану, військової діяльності, надання медичної допомоги, евакуації населення тощо. Згідно з абзацом дев'ятнадцятим підпункту 1 пункту 22 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу, стаття 80 у частині дотримання термінів подання звітності про виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану або для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації не застосовується.

Зазначене, за поясненням Мінрегіону, унеможливило подання Мінфіну точної, вчасної та достовірної інформації про використання коштів субвенції відповідно до пункту 8 Порядку та умов № 55.

Разом з тим Мінрегіон на виконання доручення Секретаріату Кабінету Міністрів України від 31.01.2022 № 2766/0/2-22 надавав йому інформацію про використання коштів субвенції, отриману від облдержадміністрацій, щомісяця, крім станом на 01.03.2022, 01.04.2022 та 01.05.2022.

✓ **Виконання результативних показників бюджетної програми**

Результати оцінки ефективності бюджетної програми за КПКВК 2761040 у **2022 році** (далі – Оцінка), здійсненої Мінрегіоном, підписані в. о. державного секретаря Мінрегіону А. Касіяником.

У пункті 5.1 Оцінки зазначено, що згідно з планом без змін передбачено 154450,1 тис. грн субвенції, планом зі змінами – 154450,1 тис. грн субвенції, фактично профінансовано 136474,6 тис. грн (або 98,2 відс.), що відповідає даним Звіту Мінрегіону про надходження та використання коштів загального фонду за КПКВК 2761040 (форма № 2д) та звітним даним Казначейства.

Відхилення від плану із змінами становить 17975,5 тис. грн та пояснюється скороченням, згідно з Постановою № 401, обсягу субвенції на 15445 тис. грн та зупиненням, згідно з пунктом 22 Порядку № 590, проведення асигнувань, обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, які знаходяться на окупованій території та не перемістилися на підконтрольну українській владі територію (Бердянська районна рада Запорізької області, Сватівська районна рада Луганської області та Генічеська районна рада Херсонської області), на загальну суму 2530,5 тис. гривень.

³⁵ Лист від 06.02.2023 № 7/34.2/1170-23 на запит Рахункової палати від 30.01.2023 № 18-35.

У пункті 7.1 «Результативні показники за напрямками використання бюджетних коштів» Оцінки відображено фактичне виконання результативних показників за 2022 рік: кількість органів місцевого самоврядування субрегіонального рівня підконтрольної території – 116,0 од. (на 3 од. менше плану); кількість штатних одиниць органів місцевого самоврядування субрегіонального рівня підконтрольної території – 860,5 од. (на 294,5 од. менше плану); рекомендована кількість штатних одиниць однієї районної ради в умовах перехідного періоду реформи 8,0 од. – (відповідає плану), прогнозна кількість штатних одиниць районних рад в умовах перехідного періоду реформи – 928 од. (на 24 од. менше плану); **кількість прийнятих районною радою рішень** – 4973,0 од. (на 3783,0 од. більше плану); **кількість проведених засідань, нарад, колегій, сесій районних рад** – 4153,0 од. (на 1773,0 од. більше плану); середньомісячна заробітна плата одного працівника районної ради – 13194,8 грн (на 805,2 грн менше плану); рівень реалізації районними радами повноважень, визначених в Конституції та чинному законодавстві – 97,5 відс. (на 2,5 відс. менше плану); питома вага виконаних та розглянутих доручень, рішень, листів, звернень у їх загальній кількості – 98,6 відс. (на 1,4 відс. менше плану).

У поясненнях щодо досягнення запланованих результатів **Мінрегіоном зазначено таке:** «усі районні ради (крім трьох, які не перемістилися на підконтрольну українській владі територію) здійснюють повноваження відповідно до Конституції, статті 43 Закону № 280, статі 64¹ Бюджетного кодексу та інших актів законодавства, в частині питань, які вирішуються районними радами виключно на їх пленарних засіданнях. Зокрема, по Вінницькій та Волинській областях частка виконаних та розглянутих доручень, рішень, листів, звернень у їх загальній кількості відхилялася від планового показника (100 відс.) менше ніж на 0,5 відсотка. Усі решта районних рад забезпечили 100 відс. виконаних та розглянутих доручень, рішень, листів, звернень. При цьому фактична кількість прийнятих районними радами рішень, а також кількість проведених засідань, нарад, колегій, сесій районних рад значно перевищила планові показники бюджетного запиту на 2022 рік. За інформацією, наданою обласними військовими адміністраціями у відповідь на офіційний запит, середньомісячна заробітна плата одного працівника становить 13194,8 грн у зв'язку із переведенням деяких працівників відповідно до статті 34 КЗпП на період воєнного стану на простій».

Оцінка проведена за інформацією, наданою на запит Мінрегіону від 07.02.2023 № 7/34.2/1239-23 обласними військовими адміністраціями на підставі оперативних даних районних державних адміністрацій (районних військових адміністрацій) відповідних областей. Встановлена Мінрегіоном форма надання інформації передбачає **надання показників у цілому по області без розшифрування її в розрізі районних рад.** Крім того, показник «кількість штатних одиниць районних рад на підконтрольній території (всього)» не визначає, на яку звітну дату подається така інформація, а показник «середньомісячна заробітна плата одного працівника районної ради (грн)» – не визначає щодо яких працівників (посадових осіб місцевого самоврядування чи

усіх працівників райради) та з якого обсягу розраховується цей показник.

Зазначене свідчить, що **Оцінку здійснено за показниками, які некоректно відображають фактичний стан справ**, зокрема, щодо штатної чисельності працівників районних рад та середньої заробітної плати одного працівника.

Довідково. Так, за даними звітів про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету за 2022 рік шести районних рад Вінницької області загальна кількість штатних одиниць становить **53,8 од.** (Вінницька – 11,0 од., Гайсинська – 7,5 од., Жмеринська – 12,3 од., Могилів-Подільська – 6,5 од., Тульчинська – 8,5 од., Хмельницька – 8,0 од.). Однак у наданій до Мінрегіону інформації Вінницької облдержадміністрації від 09.02.2023 № 04-2-23/334-03-07 за шістьма районними радами області зазначено загальну кількість штатних одиниць районних рад – **49,5 од.**, кількість штатних одиниць – посадових осіб місцевого самоврядування районних рад – 42 одиниці.

Штатна чисельність працівників лише шести районних рад Київської області (без Бучанської районної ради) станом на кінець 2022 року становить **82 одиниці**. Однак в інформації Київської облдержадміністрації (Київської обласної військової адміністрації) від 09.02.2023 № 1407/01/37.04-2023 зазначено кількість штатних одиниць усіх семи районних рад Київської області – **78 одиниць**.

Водночас деякі результативні показники свідчать про **незначні обсяги навантажень** на працівників виконавчих апаратів окремих районних рад.

Зокрема, рівень фактичного виконання результативних показників за 2022 рік за вказаною бюджетною програмою по Хмельницькій районній раді Вінницької області характеризується прийняттям в розрахунку на одного штатного працівника виконавчого апарату на місяць менше одного нормативно-правового акта та розглядом менше одного листа, звернення, заяви, скарги тощо. Аналогічна ситуація мала місце у Гайсинській та Жмеринській районних радах. У той же час по Вінницькій та Могилів-Подільській районних радах одним штатним працівником виконавчого апарату розглянуто в місяць листів, звернень, заяв, скарг тощо – 29 і 12 од. відповідно.

Рівень виконання результативних показників, визначених паспортом бюджетної програми за КПКВК МБ 0110150 за 2022 рік, по Жмеринській районній раді становив 4,5 – 48,0 відс. до запланованих (кількість прийнятих та виданих нормативно-правових актів, листів, звернень, заяв, скарг), що установою пояснюється введенням воєнного стану, закриттям доступу до окремих реєстрів, неможливістю скликання сесій районної ради, а також численними повітряними тривогами та постійним відключенням електроенергії.

Отже, з огляду на проблеми та недоліки виконання районними радами повноважень, визначених в Конституції та чинному законодавстві (про які йдеться у розділі 6 Звіту), **показник їх реалізації на рівні 97,5 відс. в Оцінці завищено.**

З цієї причини не можна повною мірою погодитись зі змістом пункту 9 Оцінки «Узагальнений висновок про ефективність бюджетної програми», де **Мінрегіоном зазначено**, що «за підсумками 2022 року **основна мета та завдання бюджетної програми виконані**. Результативні показники бюджетної програми характеризують ступінь досягнення поставленої мети, виконання

завдань бюджетної програми та досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності. При визначенні результативних показників використано інформацію щодо результативних показників, наведених в бюджетному запиті, із врахуванням бюджетних призначень, встановлених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період».

Водночас висновок Мінрегіону в Оцінці про визнання бюджетної програми актуальною для подальшої реалізації, з метою забезпечення функціонування районних рад відповідно до чинного законодавства, аудиторами підтримується.

✓ Оцінка системи внутрішнього контролю Мінрегіону в частині управління коштами субвенції

Відповідальними у Мінрегіоні з питань, які підлягали аудиту, у 2022 році були: заступник Міністра В. Негода, директор директората з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального розвитку Мінрегіону С. Шаршов, директор фінансового департаменту – головний бухгалтер А. Касіяник.

Проте у Положенні про директорат³⁶ не визначено повноважень директорату та обов'язків його директора здійснювати внутрішній контроль за дотриманням законності та забезпеченням ефективності управління та використання коштів субвенції, ідентифікувати та управляти ризиками в частині управління субвенцією.

Згідно зі Звітом³⁷, структурні підрозділи міністерства використовували Інструкцію з організації внутрішнього контролю³⁸. Зазначене не відповідає пункту 3 Основних засад № 1062, оскільки згідно з Інструкцією обов'язок здійснення заходів з організації внутрішнього контролю та управління ризиками покладено на сектор (відділ) внутрішнього аудиту. Отже, не забезпечено дотримання принципів, на яких ґрунтується внутрішній контроль, зокрема не розмежовано внутрішній контроль та внутрішній аудит.

Внутрішніх документів, які б регулювали (деталізували) процеси, визначені Порядком та умовами № 55, у Мінрегіоні з часу запровадження субвенції, не затверджувалось, що не відповідає вимогам абзацу другого пункту 5 Основних засад № 1062. Також не затверджено єдиного внутрішнього документа, який би регламентував діяльність з управління ризиками, чим не дотримано вимог абзацу четвертого пункту 6 Основних засад № 1062. Реєстру ризиків щодо управління субвенцією не складено (до аудиту не представлено).

³⁶ Положення про директорат з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального розвитку Міністерства розвитку громад і територій України, затверджене наказом Мінрегіону від 12.06.2020 № 136.

³⁷ Звіт про стан організації та здійснення внутрішнього контролю у розрізі елементів внутрішнього контролю в Міністерстві розвитку громад та територій України за 2022 рік, надісланий Мінфіну листом від 09.02.2023 № 7/35/1376-23 за підписом заступника Міністра Н. Хоцянівської.

³⁸ Затверджена наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.12.2016 № 345.

З огляду на виявлені факти недотримання вимог законодавства при організації системи внутрішнього контролю в Мінрегіоні, а також факти порушень законодавства на місцях (наведені у розділах 4 і 5 Звіту), можна зробити висновок, що **система внутрішнього контролю Мінрегіону в частині управління коштами субвенції станом на 01.01.2023 не була сформована**. Відповідно внутрішній контроль був фрагментарним, що не дозволило завчасно ідентифікувати ризики управління субвенцією.

Слід зазначити, що у 2023 році в **Мінінфраструктури** відповідальним за реалізацію бюджетної програми за КПКВК 3121040 визначено Управління з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою. **Положення**, яке визначає основні завдання, функції, права та обов'язки цього Управління, **затверджено наказом Мінінфраструктури від 19.06.2023 № 510³⁹**.

Висновки до розділу 3

Затверджені Законами № 1928 та № 2710 видатки субвенції на 2022 і 2023 роки на суму 154,45 та 152,9 млн грн не враховують потребу в видатках державного бюджету на утримання районних рад, яка за розрахунками Мінрегіону становить 509,45 млн та 585,9 млн грн відповідно.

Видатки субвенції на 2022 рік у сумі 154,45 млн грн розподілено між 119 районними радами, що знаходилися на підконтрольній Україні території, **у рівних обсягах**. Постановою № 401 скорочено обсяг субвенції на 15,45 млн грн (на 10 відсотків).

Загалом у 2022 році Казначейством перераховано з державного бюджету районним бюджетам 136,5 млн грн субвенції, або 98,2 відс. відкритих асигнувань. У повному обсязі (100 відс. згідно з планом на 2022 рік) субвенцію отримали 116 із 119 районних бюджетів. Відхилення від розпису на 2,5 млн грн (або 1,8 відс.) пов'язано з зупиненням проведення асигнувань трьома районними радами, які знаходяться на окупованій території та не перемістилися на підконтрольну територію.

Касові видатки здійснено в загальному обсязі **132,2 млн грн, або 95,1 відс. відкритих асигнувань (139,0 млн гривень)**.

Не виконано умов пункту 8 Порядку та умов № 55 в частині звітування про використання коштів субвенції районними радами перед Мінрегіоном, а Мінрегіоном перед Мінфіном, що пояснюється запровадженням тимчасового призупинення інформування про стан актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що не стосуються воєнного стану.

У бюджетному запиті на 2022 рік передбачено окремі показники продукту (зокрема, кількість прийнятих районною радою рішень, кількість проведених засідань, нарад, колегій і сесій), що не відповідають завданням, визначеним законодавством перед новоутвореними районними радами на перехідний

³⁹ «Про затвердження положень про самостійні структурні підрозділи апарату Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України».

період (зокрема, щодо: припинення районних рад, ліквідованих Постановою № 807; передання всього майна спільної власності відповідним територіальним громадам; повернення майна спільної власності із оперативного управління установ і організацій, що не були створені територіальними громадами).

В результаті оцінка ефективності бюджетної програми за КПКВК 2761040, здійснена Мінрегіоном за 2022 рік, **не відображає фактичного стану справ**, зокрема, щодо штатної чисельності працівників районних рад, середньої заробітної плати одного працівника, рівня виконання повноважень, визначених статтею 143 Конституції та іншими законами. Внутрішній контроль у 2022 році не був комплексним і системним, що не дозволило завчасно ідентифікувати ризики управління субвенцією.

4. ОЦІНКА ДОТРИМАННЯ РАЙОННИМИ РАДАМИ ВИМОГ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ПІДСТАВИ ДЛЯ ОТРИМАННЯ СУБВЕНЦІЇ

4.1. Аналіз формування та затвердження районних бюджетів

Аудит засвідчив, що **районні ради у 2022 році мали обмежені фінансові ресурси** за джерелами надходжень до районного бюджету.

Фактично, із загального переліку доходів загального фонду районного бюджету, визначених частиною першою статті 64¹ Бюджетного кодексу (16 позицій), та переліку доходів спеціального фонду районного бюджету, визначених частиною першою статті 69¹ Бюджетного кодексу (13 позицій), в районних бюджетах **Львівського та Харківського районів** враховано лише два джерела доходів загального фонду та жодного джерела доходів спеціального фонду, **Ужгородського та Фастівського районів** – три джерела доходів загального фонду і жодного джерела доходів спеціального фонду, **Полтавського району** – чотири джерела доходів загального фонду та два – спеціального фонду, **Яворівського району** – п'ять джерел доходів загального фонду та лише два – спеціального фонду. Подібно доходи спеціального фонду **Жмеринського районного бюджету у 2022 році не планувались та відповідно не здійснювались**. Трохи кращою була ситуація у районному бюджеті **Вишгородського району**, в якому враховано вісім джерел доходів загального фонду та одне – спеціального фонду.

Так, відповідними рішеннями районної ради на 2021, 2022 та 2023 роки при складанні та затвердженні районного бюджету **Львівського району** визначено лише надходження від податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є районна рада, орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди районними державними адміністраціями, районними радами, та частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному районною радою, а районного бюджету **Яворівського району** – надходження від податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб,

фізичних осіб – підприємців та громадських організацій; плата за надання інших адміністративних послуг; інші надходження.

Установлено, що до доходів спеціального фонду **Яворівського** районного бюджету **неправомірно віднесено** надходження в сумі 100,0 тис. грн від плати за оренду майна бюджетних установ, які згідно з пунктом 3 частини першої статті 64¹ Бюджетного кодексу належать до доходів загального фонду районного бюджету.

У **Харківському районі** фінансовий ресурс районного бюджету на 2022 рік заплановано (без міжбюджетних трансфертів) у сумі 166,0 тис. грн (доходи загального фонду районного бюджету), при цьому основним видом таких надходжень у 2022 році визначено плату за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів і надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває у комунальній власності.

До аудиту Львівською, Яворівською, Вишгородською, Жмеринською та низкою інших районних рад **не надано документів, які підтверджують формування районних бюджетів на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку, та обґрунтованих розрахунків надходжень і витрат бюджету, що не відповідає принципу обґрунтованості, який визначено пунктом 5 частини першої статті 7 Бюджетного кодексу.**

Довідково. Під час обговорення проєкту звіту голови окремих районних рад неодноразово звертали увагу на те, що джерела доходів загального фонду, визначених частиною першою статті 64¹ Бюджетного кодексу, не забезпечують надходження реальних доходів до районних бюджетів, тому пропонували повернути норму про зарахування до районних бюджетів частини податку на доходи фізичних осіб.

З часу реформи місцевого самоврядування у 2021 році районні бюджети втратили право на: податкові надходження – **податок на доходи фізичних осіб**, власні надходження бюджетних установ – **надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами** згідно з законодавством.

У результаті аналізом складу доходів районних бюджетів **43** районів у 2022 році, а також фактично здійснених обсягів видатків з районних бюджетів на утримання районних рад **встановлено недостатність фінансового ресурсу у більшості районних бюджетів Вінницької, Дніпропетровської, Закарпатської, Київської, Львівської, Одеської, Полтавської, Харківської областей**, який можна було б спрямувати на оплату праці та нарахування на заробітну плату посадових осіб місцевого самоврядування районних рад відповідно до вимог статей 86 та 91 Бюджетного кодексу.

З цієї причини для здійснення видатків виконавчих апаратів низка районних рад залучала у 2022 році **вільні залишки коштів**, які обліковувалися на рахунках районних бюджетів, та міжбюджетні трансферти.

Так, у 2022 році за рахунок вільного залишку коштів, який обліковувався в районному бюджеті **Львівського району** станом на 01.01.2022, включено до доходів районного бюджету та проведено видатки на суму 6359,1 тис. грн (що становить **67,2 відс.** видатків бюджету в сумі 9451,3 тис. гривень). У **Яворівському районі** у 2022 році за рахунок вільного залишку, який

обліковувався в районному бюджеті станом на 01.01.2022 в сумі 13922,0 тис. грн, здійснено видатків на 8780,2 тис. грн (або **60,0 відс.** видатків районного бюджету в сумі 14959,2 тис. гривень).

Подібно вільні залишки коштів на рахунках **Новомосковського районного бюджету** станом на 01.01.2022 становили 34249,0 тис. грн (загальний фонд) та 859,9 тис. грн (спецфонд), з яких у 2022 році використано 33757,1 тис. гривень.

Районними бюджетами Полтавської області для збалансованості бюджетів так само використано вільні залишки коштів (9053,6 тис. гривень).

Залучення частки вільних залишків коштів дало змогу збільшити видатки на оплату праці працівників районних рад і забезпечити покриття інших поточних видатків зазначених рад.

Отже, більшість районних бюджетів Вінницької, Дніпропетровської, Закарпатської, Київської, Львівської, Одеської, Полтавської, Харківської областей **не мали достатнього фінансового ресурсу** для проведення видатків районного бюджету, окрім вільних залишків коштів, які в свій час були передані до новоутворених районних бюджетів від районних бюджетів районів, які ліквідовано. **Це джерело фінансування має обмежений ресурс**, оскільки його утворення пов'язане із переданими залишками коштів від бюджетів районів, які ліквідовані. Наприклад, станом на 01.01.2023 вільні залишки Фастівського районного бюджету становили лише 36 тис. гривень.

Крім того, **вільні залишки коштів мали не всі районні бюджети.** Так, у Жмеринського та Могилів-Подільського районних бюджетів Вінницької області станом на 01.01.2022 вільні залишки коштів були відсутні або обліковувались у мінімальних обсягах, внаслідок чого бюджетні призначення загального фонду на 2022 рік (з урахуванням внесених змін) у сумах 1357,6 і 1350,1 тис. грн сформовано на 86,0 і 86,5 відс. відповідно за рахунок коштів субвенції, одержаної з державного бюджету (решта за рахунок коштів субвенцій, наданих окремими територіальними громадами цих районів).

У складі доходів районних бюджетів **частка субвенції** з державного бюджету у 2022 році суттєво різнилася. Так, у **Дніпропетровській області** вона становила від 27,3 відс. у Кам'янському до 86,3 відс. у Синельниківському районі; **в Одеській** – від 19,5 відс. у Березівському до 85,2 відс. у Подільському районі; у **Вінницькій** – від 22,5 відс. у Вінницькому до 52,0 відс. у Жмеринському районі; у **Закарпатській** – від 27,3 відс. у Берегівському до 54,4 відс. у Рахівському та Хустському районах; у **Полтавській** – від 16,6 відс. у Полтавському до 70,4 відс. у Лубенському районі, у **Харківській області** – від 67,4 відс. у Богодухівському до 73,2 відс. у Харківському районі.

Разом з тим у **Новомосковській районній раді** Дніпропетровської області наявність вільних залишків коштів на початок 2022 та 2023 років у сумі 34249,0 тис. грн та 2994,4 тис. грн, відповідно, дозволяла самостійно покривати видатки на оплату праці посадових осіб районної ради **без залучення коштів субвенції** з державного бюджету у 2022–2023 роках.

Розподіл субвенції, а також її зменшення у 2022 році відбувались пропорційно для всіх без винятку районних рад, **без урахування їх фінансової**

спроможності (серед іншого, наявності значних обсягів вільних залишків коштів районного бюджету, надання субвенцій з місцевих бюджетів тощо).

Слід зазначити, що затримка у фінансуванні видатків коштами субвенції у січні, квітні та червні 2022 року, спричинена збройною агресією проти України, недостатність власного фінансового ресурсу та інші причини призвели до виникнення заборгованості з оплати праці працівників окремих районних рад.

Так, у 2022 році, в порушення статті 115 **Кодексу законів про працю України**, частини першої статті 24 **Закону № 108**, були допущені випадки несвоєчасних розрахунків з працівниками з оплати праці у **районних радах** на загальну суму **2439,2 тис. грн**, з них у 5 із 7 рад **Дніпропетровської області** на 934,8 тис. грн, у 1 із 4 рад **Полтавської області** на 242,0 тис. грн, у 3 із 6 рад **Вінницької області** на 686,0 тис. грн, у 3 із 6 рад **Київської області** на 576,4 тис. гривень.

У зв'язку з прийняттям районного бюджету та штатного розпису **Криворізької районної ради** на 2022 рік у березні 2022 року, заробітна плата на загальну суму 156,1 тис. грн (за січень та лютий) працівникам її виконавчого апарату була виплачена несвоєчасно – у березні 2022 року. Унаслідок зупинення органами Казначейства за рішеннями судів операцій з коштами на рахунках **Дніпровської районної ради**, несвоєчасно виплачено заробітну плату за жовтень і листопад 2022 року на загальну суму 150,2 тис. гривень.

Подібна тенденція мала місце і у 2023 році, при цьому видатки на оплату предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю у більшості районних рад у I кварталі 2023 року взагалі не фінансувались, а відсутність надходження субвенції з державного бюджету призвела до виникнення заборгованості з оплати праці працівників окремих районних рад.

При цьому у Вінницькій області, незважаючи на наявність вільного залишку коштів на рахунках окремих районних бюджетів, такі кошти на фінансування видатків з утримання районних рад не спрямовувались.

Так, відповідно до пояснювальної записки щодо виконання кошторису Тульчинської районної ради за I квартал 2023 року кошторис на утримання апарату районної ради на 2023 рік становить 1374,0 тис. грн, у тому числі: 1284,9 тис. грн – кошти субвенції та 89,1 тис. грн – кошти районного бюджету. Затверджені бюджетні призначення 2023 року не покривають розрахункову потребу в коштах на утримання Тульчинської райради.

У січні 2023 року на адресу Тульчинської РВА були направлені листи про додаткове виділення коштів з районного бюджету, в результаті на сесії районною радою прийнято рішення про внесення змін до районного бюджету щодо додаткового виділення коштів із вільного залишку на утримання районної ради в сумі 1031,1 тис. гривень. Проте станом на 01.04.2023 рішення сесії Тульчинської районної ради від 17.02.2023 № 269 «Про внесення змін до районного бюджету на 2023 рік» заблоковане районним фінансовим відділом (довідки про зміни не виписуються, Тульчинською РВА запропоновано відмінити прийняте рішення).

Зазначене, а також відсутність надходження субвенції з державного бюджету, призвели до виникнення у Тульчинській райраді кредиторської

заборгованості за КЕКВ 2100 в сумі 125,2 тис. грн щодо оплати праці та нарахувань на заробітну плату за лютий-березень 2023 року перед працівниками ради, з якої 9,7 тис. грн – прострочена кредиторська заборгованість.

Подібна ситуація щодо виникнення кредиторської заборгованості з оплати праці за I квартал 2023 року, зокрема через відсутність фінансування субвенції з державного бюджету, мала місце і в Гайсинській (66,5 тис. грн), Жмеринській (107,1 тис. грн), Могилів-Подільській (107,1 тис. грн) та Хмільницькій (105,6 тис. грн) районних радах Вінницької області на загальну суму 513,5 тис. гривень.

Довідково. Під час обговорення проєкту Звіту окремими головами районних рад пропонувалося доповнити рекомендації Рахункової палати пунктом про виділення з державного бюджету коштів на оплату комунальних послуг, спожитих районними радами, проте ця пропозиція була визнана необґрунтованою.

Вільні залишки коштів Вишгородського районного бюджету станом на 01.01.2023 (661,8 тис. грн) та заплановані на 2023 рік доходи загального фонду (без міжбюджетних трансфертів) районного бюджету на суму 100 тис. грн не покривали потребу в коштах на утримання районної ради, що спричинило її залежність від трансфертів як з державного бюджету, так і місцевого. Так, загальний фонд заробітної плати семи працівників Вишгородської районної ради на 2023 рік⁴⁰ розраховано районною радою на суму **2353,0 тис. грн**, крім того нарахування на оплату праці – 517,7 тис. гривень. Однак видатки на утримання районної ради затверджено⁴¹ на загальну суму **1335 тис. грн, тобто у значно меншому обсязі**, у тому числі на оплату праці і нарахування на оплату праці – 1285,0 тис. грн за рахунок субвенції, та 50 тис. грн – на оплату комунальних послуг та енергоносіїв за кошти місцевого бюджету.

Отже, у 2022 і 2023 роках районні ради були і є фінансово залежними від надходження субвенції, однак з огляду на обсяги власних доходів і вільних залишків коштів – різною мірою.

4.2. Аналіз видатків апаратів районних рад

Обсяги здійснених видатків районними радами у 2022 році суттєво коливалися в межах регіону і по Україні загалом. Так, у Дніпропетровській області: видатки апарату у Синельниківській районній раді становили **1421,1 тис. грн**, у Новомосковській районній раді – **12697,8 тис. грн**, тобто **майже у 9 разів більше**. У Вінницькій області ця різниця була меншою: у Жмеринській районній раді видатки становили 1483,5 тис. грн, а у Вінницькій районній раді – 2853,7 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що у 2022 році у низці районних рад видатки на оплату праці здійснювалися переважно за рахунок субвенції: у Нікопольській, Львівській і Яворівській районних радах на ці видатки спрямовано 100 відс.

⁴⁰ Додаток 1 до «Бюджетного запиту на 2023–2025 роки додатково (форма 2023-3)» за КПКВК 0110150.

⁴¹ Наказ начальника Вишгородської районної військової адміністрації від 21.12.2022 № 28 «Про районний бюджет на 2023 рік».

розподіленої субвенції, Синельниківській – 96,4 відс., Павлоградській – 95,4 відс., Жмеринській – 71,9 відс., Лубенській – 67,2 відсотка.

За рахунок субвенції сплачено більше половини видатків на оплату праці, зокрема: у Криворізькій та Дніпровській районних радах Дніпропетровської області – 59,4 відс. та 56,3 відс., у Тульчинській і Хмельницькій районних радах Вінницької області – 53,3 відс. та 59,0 відс. відповідно; Фастівській районній раді Київської області – 57,5 відсотка.

Водночас у Новомосковській районній раді частка субвенції на видатки на оплату праці становила у 2022 році лише 9,2 відс., у Обухівській районній раді – 18,8 відс, у Харківській – 21 відс., у Полтавській – 23,1 відс., у Кам'янській – 27,3 відс., у Броварській – 27,6 відс., в Білоцерківській районній раді – 29,3 відс., що свідчить про наявність у них чималих власних ресурсів.

Структура касових видатків по районних радах також **суттєво різнилася**.

Так, у Жмеринській, Могилів-Подільській та Тульчинській районних радах Вінницької області у 2022 році в структурі касових видатків за КПКВК МБ 0110150 (за загальним та спеціальним фондами) **91 – 93 відс.** займали видатки з оплати праці та нарахування на заробітну плату. У той же час, по Вінницькій, Гайсинській та Хмельницькій районних радах питома вага цих видатків становила 88, 82 і 83 відс. відповідно.

У Закарпатській області видатки шести районних рад по загальному фонду на оплату праці з нарахуваннями становили **80,9 відсотка**. У Київській області у структурі касових видатків на утримання районних рад видатки з оплати праці та нарахування на заробітну плату займали **81,6 – 94,8** відс. (у Вишгородській – 81,6 відс., Обухівській – 81,9 відс., Білоцерківській – 89,7 відс., Бориспільській – 91,1 відс., Броварській – 93,9 відс., Фастівській – 94,8 відсотка).

В цілому аналіз рішень перевірених аудитом і досліджених за запитами 43 районних рад про затвердження районних бюджетів (із змінами) складу доходів та видатків районного бюджету засвідчив, що повноваження районних рад на здійснення витрат районного бюджету у 2022 році відповідали обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період, як того вимагає Бюджетний кодекс (пункт 2 частини першої статті 7). Затвердження видатків на утримання виконавчих апаратів районних рад за відсутності доходів на фінансування апарату районної ради за 2022 рік **не встановлено**.

Аудитом встановлено, що **структура та чисельність** виконавчого апарату районних рад на 2022 рік затверджувались відповідними рішеннями районних рад, при цьому в низці випадків з недотриманням рекомендацій Мінрегіону.

Вказане пояснюється тим, що Порядком та умовами № 55 не визначено граничних обсягів видатків на оплату праці та нарахувань на заробітну плату, обмежень щодо чисельності посадових осіб місцевого самоврядування районних рад, а також відсутністю на законодавчому рівні типових штатних нормативів щодо граничної чисельності працівників районних рад. Це дає можливість районним радам на власний розсуд визначати структуру і чисельність виконавчих апаратів. Зазначені повноваження передбачені пунктом 4 частини першої статті 43 Закону № 280, зокрема щодо затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради,

його чисельності, витрат на утримання ради та її виконавчого комітету.

Довідково. Пунктом 4 частини першої статті 43 Закону № 280 визначено, що виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються, зокрема, питання затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради, його чисельності, встановленої відповідно до **типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України**, витрат на утримання ради та її виконавчого комітету. Таку редакцію цієї норми було запроваджено з 01.01.2008 розділом II Закону України від 28.12.2007 № 107-УІ «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України».

Зміну до пункту 4 частини першої статті 43 Закону № 280 (щодо затвердження типових штатів Кабінетом Міністрів України) з 22.05.2008 визнано неконституційною згідно з Рішенням Конституційного Суду від 22.05.2008 № 10-рп/2008 на підставі клопотання народних депутатів.

На думку народних депутатів України, які звернулися з клопотанням, Верховна Рада України не мала права при прийнятті закону про Державний бюджет України включати до нього положення, зокрема, про внесення змін і доповнень до чинних законів, оскільки закон про Держбюджет повинен встановлювати тільки доходи та видатки держави на загальносуспільні потреби, і лише цими питаннями обмежується предмет регулювання закону про Держбюджет.

Отже, на рівні органів місцевого самоврядування питання типових штатів не врегульовано, тому органи місцевого самоврядування можуть це визначати самостійно у своїх розпорядчих актах.

Так, у **Дніпропетровській області** чисельність виконавчого апарату на 2022 рік затверджена: у Дніпровській раді – у складі 16 посад, у Криворізькій – 17 посад, у Новомосковській – 29,5 посади (з 01.04.2022 зменшено до 22,5 посад, з 01.01.2023 – 9 посад), у Кам'янській – 54 посади.

У **Київській області** чисельність виконавчого апарату на 2022 рік затверджена: у Вишгородській районній раді – у складі 20 посад, в Обухівській – 17 посад, у Білоцерківській – 16 посад (з 25.02.2022 – 12 посад), у Фастівській – 22 посади (з 10.08.2022 – 11 посад), Бориспільській – 19 посад (з 01.02.2022 – 13 посад, з 01.07.2022 – 11 посад), у Броварській районній раді – 11 посад.

За відсутності єдиних типових вимог щодо структури та штатної чисельності працівників виконавчого апарату районних рад, а також невизначення граничних обсягів видатків на оплату праці посадових осіб районних рад, у штаті **Полтавської районної ради** на 2022 рік затверджено 17 посад, з яких 4 – радники голови. У Миргородській райраді цієї ж області посади радників відсутні. Водночас у Полтавській та Миргородській районних радах у штаті передбачено посади керуючого справами та консультанта, а у штаті **Харківської та Богодухівської районних рад Харківської області** – 1 і 6 посад головних спеціалістів відповідно, посади консультантів у цих радах відсутні.

У **Львівській** районній раді на 2022 рік затверджено структуру виконавчого апарату чисельністю 17 посадових осіб.

З урахуванням рекомендації Мінрегіону щодо оптимізації структури виконавчого апарату і встановлення на перехідний період максимального складу апарату районної ради до 8 працівників, рішеннями **Ізмаїльської районної ради Одеської області** від 22.12.2021 № 248 та № 249 скорочено

структурні підрозділи та посади і доведено загальну кількість штатних посад до 8,5 осіб.

У **Київській області** станом 01.01.2023 рекомендації Мінрегіону щодо оптимізації структури виконавчого апарату і встановлення максимального складу апарату районної ради до 8 працівників враховано лише Вишгородською, Фастівською та Бориспільською районними радами. Склад апарату Обухівської районної ради, затверджений ще 01.12.2016 у кількості 17 штатних одиниць, протягом шести років не переглядався та перевищує рекомендований Мінрегіоном більше ніж у два рази.

Посади місцевого самоврядування виконавчих апаратів шести районних рад **Закарпатської області** були укомплектовані від 5 до 19 посадових осіб. При цьому в Ужгородській районній раді впродовж 2022 року працювало 5–11 осіб (скорочення відбулося у квітні 2022 року, до скорочення працювало 16–22 особи), Рахівській та Хустській – 6–8 осіб, Тячівській та Березівській – 8–10 осіб, Мукачівській – 19 осіб.

Утримування вакантних посад дає змогу утворювати економію фонду оплати праці і спрямовувати її на преміювання працюючим працівникам районних рад.

Слід зазначити, що штатні розписи окремих районних рад **не повною мірою відповідають** Схемі посадових окладів керівних працівників і спеціалістів апарату районних, районних у м. Києві та Севастополі рад (додаток 49 до Постанови № 268) та Схемі посадових окладів службовців апарату (секретаріату) органів місцевого самоврядування (додаток 55 до Постанови № 268 в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 № 783).

Так, штатним розписом **Роздільнянської районної ради** Одеської області від 04.01.2022 № 01/22-РР затверджені такі посади, статус яких передбачає обов'язкову наявність підлеглих працівників та певні керівні функції, як начальник організаційного відділу виконавчого апарату районної ради, начальник загального відділу виконавчого апарату районної ради, начальник юридичного відділу виконавчого апарату районної ради, начальник відділу з бюджету та фінансово-економічних питань виконавчого апарату районної ради, начальник відділу з бюджету та фінансово-економічних питань виконавчого апарату районної ради, начальник відділу бухгалтерського обліку та господарського забезпечення виконавчого апарату районної ради, без створення відповідних відділів та введення до штатного розпису посад їх спеціалістів.

Проте посадовою інструкцією начальника організаційного відділу виконавчого апарату районної ради, **затвердженою розпорядженням Роздільнянської районної ради** від 15.03.2017 за № 70/17 – РР, передбачено здійснення безпосереднього керівництва відділом; координація діяльності працівників відділу; здійснення контролю за виконанням працівниками відділу функціональних обов'язків, розподіл обов'язків між працівниками, контроль їх роботи, забезпечення систематичного підвищення кваліфікації працівників, контроль стану трудової та виконавчої дисципліни у відділі.

Подібні повноваження визначено посадовими інструкціями і для начальника юридичного відділу та начальника відділу бухгалтерського обліку та господарського забезпечення виконавчого апарату районної ради.

У свою чергу до штатного розпису Роздільнянської районної ради Одеської області від 10.02.2022 № 11/22-РР, крім голови районної ради та заступника голови районної ради, **включено посади головних спеціалістів, без введення та затвердження посад начальників відповідних структурних підрозділів.**

Зазначене свідчить про те, що в радах априорі **немає відповідальних осіб**, наприклад, за загальний контроль та ведення бухгалтерського обліку, фінансове та господарське забезпечення, фінансову та статистичну звітність, за організацію діяльності районної ради та роботу постійних комісій тощо (бо головні і провідні спеціалісти за це відповідальності не несуть).

Аудитом встановлено, що незважаючи на рішення Ужгородської районної ради від 22.12.2021 № 209 «Про затвердження структури та чисельності виконавчого апарату Ужгородської районної ради» та Розпорядження голови Ужгородської районної ради Закарпатської області від 23.12.2021 № 73/к «Про затвердження штатного розпису, скорочення чисельності та штату працівників виконавчого апарату Ужгородської районної ради» станом до **01 березня 2022 року не здійснено скорочення штату працівників виконавчого апарату Ужгородської районної ради, внаслідок чого неекономно використано 15,0 тис. гривень.**

Окремими районними радами **порушено вимоги частини першої статті 56 Закону № 280**, якою визначено: «Районна, районна у місті рада обирає заступника голови ради». Аудитом встановлено обрання **7 районними радами заступників голів** відповідних рад у кількості двох і більше, що не відповідає нормам частини першої статті 56 Закону № 280.

*Довідково. На думку фахівців Мінрегіону, затвердження районними радами у штатних розписах працівників **дві і більше посад заступників голови райради** суперечить статті 56 Закону № 280, виключно якою регламентовано порядок обрання районною радою заступника голови ради та припинення його повноважень. Мінрегіон вважає, що оскільки у положенні частини першої статті 56 Закону № 280 слово «заступника» зазначене в однині та у відповідному відмінку, заступник голови районної ради має обиратися один.*

Так, було визначено у структурі та обрано: у **Кам'янській районній раді** Дніпропетровської області – **трьох** заступників голови, у **Вишгородській та Білоцерківській районних радах** Київської області – **двох** заступників голови, в **Ізмаїльській, Подільській та Білгород-Дністровській районних радах** Одеської області – **двох** заступників голови; у **Лубенській районній раді** Полтавської області – **двох** заступників голови, з яких обрано одного (інша посада була вакантною та скорочена з 16.06.2022, видатки не проводились).

Загалом, внаслідок порушення вимог частини першої статті 56 Закону № 280 неекономно використано **1169,4 тис. грн**, у тому числі районними радами: **Кам'янською – 349,8 тис. грн**, **Вишгородською – 319,2 тис. грн**, **Білоцерківською – 130,3 тис. грн**, **Ізмаїльською – 214,2 тис. грн**, **Подільською – 152,9 тис. гривень**. У **Білгород-Дністровській**

районній раді сума виплат з нарахуваннями другому заступнику голови становила лише **3,1 тис. грн** (фактично відпрацьовано 4 робочі дні).

4.3. Аналіз передання у комунальну власність об'єктів спільної власності територіальних громад

Перевіреними районними радами здебільшого **забезпечено виконання вимог Законів № 1081, № 1009 та № 280 в частині передання у комунальну власність територіальних громад об'єктів спільної власності територіальних громад району**, які знаходяться на території цих територіальних громад.

Разом з тим через відсутність рішень органів місцевого самоврядування територіальних громад про приймання такого майна, низка комунальних підприємств та установ не передані до комунальної власності територіальних громад.

Так, **Жмеринською райрадою** станом на 28.04.2023 до комунальної власності територіальних громад не передано 2 комунальних підприємства, а саме Комунальне підприємство «Жмеринська дирекція кіновідеомережі та кіновідеопрокату» (далі – ДКК) та Комунальне підприємство «Жмеринський комунгосп» (далі – Комунгосп).

Слід зазначити, що орендна плата за передання в оренду на 25 років приміщення кінотеатру «Супутник», який перебуває на балансі ДКК, є єдиним джерелом доходів цього комунального підприємства і одним із джерел наповнення районного бюджету, що є однією з вагомих причин неприйняття районною радою рішення щодо передання цього майна в комунальну власність територіальних громад (Більш детальна інформація наведена у розділі 5 Звіту).

Подібно, протягом 2022 року основними напрямками діяльності Комунгоспу (зі штатною чисельністю 1 од. – директор) були: технічне обслуговування та утримання в належному стані системи газопостачання адміністративного приміщення Жмеринської райради та прибирання прибудинкових територій, поточний ремонт господарських споруд, виготовлення та встановлення автобусних зупинок тощо.

За інформацією **Гайсинської райради**, в комунальній власності територіальних громад Гайсинського району перебуває 2 підприємства, а саме Районне комунальне підприємство «Гайсинське риборозвідне господарство» (далі – Рибгосп) та Районний відділ лабораторних досліджень Державної установи «Вінницький обласний лабораторний центр Міністерства охорони здоров'я України» (далі – Центр), який знаходиться в оперативному управлінні Державної установи «Вінницький обласний лабораторний центр Міністерства охорони здоров'я України».

За даними Гайсинської райради звернень від територіальних громад про передання до комунальної власності Рибгоспу у 2020–2023 роках не надходило.

Станом на 01.05.2023, незважаючи на прийняті зміни в законодавстві щодо заборони безоплатного користування державним або комунальним майном, рішень щодо передання майна Центру із комунальної власності Гайсинської територіальної громади у державну власність та/або скасування права

оперативного управління чи укладання договору оренди майна Гайсинською районною радою з грудня 2020 року до червня 2023 року не приймалось.

Синельниківська районна рада Дніпропетровської області рішенням від 17.06.2021 № 112-8/VIII затвердила безоплатне передання зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ Синельниківського району у комунальну власність територіальної громади Великомихайлівської сільської ради одноповерхової шкільної будівлі, що знаходиться у с. Березове, залишковою вартістю 38,8 тис. гривень. Проте Великомихайлівська сільська рада не ухвалила рішення про прийняття цієї будівлі у свою власність. Як наслідок, станом на березень 2023 року вказану будівлю не передано, що є **порушенням абзацу четвертого пункту 10 розділу V Закону № 280**.

Довідково. Законом № 280 не встановлено як обов'язку прийняття територіальними громадами у свою комунальну власність таких об'єктів, так і важелів впливу районних рад на такі територіальні громади у разі не прийняття ними рішення про таке прийняття.

У порушення вимог абзацу четвертого пункту 10 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 280 (щодо передачі закладів до відповідних територіальних громад не пізніше 1 липня 2021 року) у **Харківській області** станом на 19.02.2023 не передані до територіальних громад два заклади охорони здоров'я: КНП «Центр первинної медико-санітарної допомоги Красноградського району» та КП «Чугуївський районний центр первинної медико-санітарної допомоги». Крім того, шість громад⁴², які згідно з рішеннями Харківської районної ради прийняли у свою власність установи (зклади) освіти, не підписали акти приймання-передачі окремого майна (обладнання, транспортних засобів, приладів, меблів тощо), яке було придбане за кошти місцевих бюджетів та обліковувалось на балансі райдержадміністрацій та їх структурних підрозділів.

До теперішнього часу залишається невирішеним питання щодо передання у **Полтавській області**: двох об'єктів по Лубенському району: Лубенський районний центр дитячої та юнацької творчості (передавався до власності Лубенської тергромади, якою відмовлено в його прийнятті через наявність в громаді аналогічного закладу) та Шеківський ЗНЗ I–III ступенів (передавався до Сенчанської тергромади за територіальною приналежністю, якою не прийнятий через фактичне припинення його діяльності та відсутність майна); чотирьох об'єктів незавершеного будівництва Миргородського району, які знаходяться на території Великобудищанської тергромади (на сьогодні громада не надала згоди прийняти їх у свою власність за територіальною приналежністю). Фінансування зазначених закладів та установ з районного бюджету у 2022 році не проводилось.

Станом на 01.01.2023 за **Ужгородською районною радою** Закарпатської області рахується 7 об'єктів нерухомості загальною площею 8994,7 кв. м, з яких 6 – є майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст Ужгородського району.

⁴² Громади міста Дергачі та селищ Рогань, Мала Данилівка, Старовірівка, Солоницівка та Безлюдівка Харківської області.

Слід зазначити, що господарські операції з передання майна за рішенням Ужгородської районної ради від 14.06.2022 № 217 територіальним громадам на суму 740,9 тис. грн у бухгалтерських регістрах та фінансовій звітності не відображені (з обліку не зняті), чим порушено пункт 1 розділу VI Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 «Основні засоби», затвердженого наказом Мінфіну від 12.10.2010 № 1202 (із змінами), та частину п'яту статті 9 Закону України від 16.07.1999 № 996-XIV «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», із змінами (далі – Закон № 996). Натомість, в обліку безпідставно відображено наявність будівлі вартістю 26,9 тис. гривень.

У зв'язку з цим вартість активів завищено загалом на **767,9 тис. грн**, що призвело до викривлення фінансової звітності, порушення вимог пункту 5 розділу I НП(С)БО 101 «Подання фінансової звітності»⁴³ та пункту 1 статті 3 Закону № 996, в частині відображення правдивої та неупередженої інформації про фінансовий стан.

До аудиту Ужгородською районною радою надано Державний акт на право постійного користування земельною ділянкою серії ЯЯ № 098920, виданий 02.02.2011 відділом Держкомзему у Великоберезнянському районі Закарпатської області, згідно з яким Великоберезнянська районна рада є постійним користувачем земельної ділянки площею 0,0247 га, розташованою за адресою: вул. Штефаника, буд. 7, смт Великий Березний, цільове призначення якої – для державного управління та місцевого самоврядування.

За інформацією райради, після приєднання Великоберезнянської районної ради до Ужгородської районної ради, **перереєстрація права постійного користування земельною ділянкою під нежитловою будівлею** за адресою: смт Великий Березний, вул. Штефаника, 7, райрадою **не здійснювалась**, чим порушено частину другу статті 4 Закону України від 01.07.2004 № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», та не подавалися документи для державної реєстрації права власності, визначені пунктом 49 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 1127.

Крім того, Ужгородською районною радою до аудиту не надано документи, які б засвідчували право власності на землю або право користування земельною ділянкою, на якій знаходиться будівля за адресою: пл. Народна, буд. 15, м. Перечин, що є у власності Ужгородської районної ради як правонаступника Перечинської районної ради.

В Ужгородській районній раді також встановлено, що **один об'єкт спільної власності** територіальних громад сіл, селищ та міст Ужгородського району загальною площею 1028,6 кв. м **знаходиться в оперативному управлінні установ, які утримуються за рахунок державного бюджету**, а

⁴³ Затверджено наказом Мінфіну від 28.12.2009 № 1541 (у редакції від 24.12.2010 № 1629), зареєстрованим в Мін'юсті 28.01.2010 за № 103/17398.

саме: територіального управління Державної судової адміністрації України в Закарпатській області та прокуратури Закарпатської області.

Зазначене майно передане в оперативне управління Перечинською районною радою ще у 2012 році, яка реорганізована шляхом приєднання до Ужгородської районної ради у 2021 році.

18.10.2012 на дванадцятій сесії VI скликання Перечинської районної ради прийнято рішення № 245 про передання в оперативне управління з правом балансоутримувача Територіальному управлінню Державної судової адміністрації України в Закарпатській області будівлі, що знаходиться за адресою: пл. Народна, буд. 15, м. Перечин, для розміщення Перечинського районного суду Закарпатської області в складі приміщень загальною площею 859,0 кв. м та про передання в оперативне управління прокуратурі Закарпатської області приміщень загальною площею 169,6 кв. м, розташованих на другому поверсі будівлі за адресою: пл. Народна, буд. 15, м. Перечин, для розміщення прокуратури Перечинського району, та уповноважено голову районної ради на підписання з користувачами майна договорів на закріплення майна, що належить до спільної комунальної власності територіальних громад міста, сіл Перечинського району на праві оперативного управління.

До аудиту Ужгородською районною радою надано договір на закріплення майна, що належить до спільної комунальної власності територіальних громад міста, сіл Перечинського району на праві оперативного управління від 08.11.2012 № 8 (далі – Договір № 8), укладений Перечинською районною радою з Територіальним управлінням Державної судової адміністрації України в Закарпатській області, та договір на закріплення майна, що належить до спільної комунальної власності територіальних громад міста, сіл Перечинського району на праві оперативного управління від 09.11.2012 № 9 (далі – Договір № 9), укладений Перечинською районною радою з Прокуратурою Закарпатської області, **пунктом 8.2 яких визначено, що дія договору припиняється у разі: реорганізації або ліквідації сторін за договором; у разі прийняття рішення районною радою про зміну правового режиму майна; за взаємною згодою сторін; в інших випадках, передбачених чинним законодавством.**

Отже, **строк дії договорів № 8 та № 9 припинено з 06.05.2021**, тобто після реорганізації Перечинської районної ради шляхом приєднання до Ужгородської районної ради (витяг з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань від 06.05.2021).

Слід зазначити, що оскільки установи, яким передано в оперативне управління майно, не є суб'єктами господарювання, то укладення таких договорів здійснено з порушенням положень статті 137 Господарського кодексу України, згідно із якими правом оперативного управління визнається речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом).

Крім того, частиною другою статті 9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 03.10.2019 № 157-IX (далі – Закон № 157)⁴⁴ встановлено **заборону передавати державне або комунальне майно в безоплатне користування або позичку.**

Таким чином, підстав для передання зазначеного майна в оперативне управління Ужгородською районною радою немає.

Довідково. Питання передачі комунального майна в оперативне управління розглядалося також Великою Палатою Верховного Суду України. У своєму висновку Велика Палата Верховного Суду України (Постанова від 22 січня 2019 року у справі № 910/12224/17) зазначила таке: «Майно комунальної власності **не може передаватися в оперативне управління підприємствам, установам, організаціям, які не були утворені відповідним органом місцевого самоврядування та не знаходяться в його підпорядкуванні**».

Отже, незважаючи на припинення дії договорів № 8 та № 9, майно Ужгородської районної ради безпідставно знаходиться у користуванні установ, які не були утворені відповідним органом місцевого самоврядування на праві оперативного управління. Неприйняття Ужгородською районною радою відповідних рішень щодо припинення права користування майном, що належить до спільної власності територіальних громад, сіл, селищ та міст Ужгородського району на праві оперативного управління протягом двох років, **свідчить про бездіяльність Ужгородської районної ради.**

З метою об'єктивної оцінки стану справ та отримання відповідних документів з питань користування майном на праві оперативного управління, Рахунковою палатою **27.04.2023** надіслано запити за № 18-859 та № 18-860 до Територіального управління Державної судової адміністрації України в Закарпатській області та до Прокуратури Закарпатської області.

Закарпатська обласна прокуратура надала відповідь на запит Рахункової палати листом від 02.05.2023 за № 34-36 вих-23 та відповідні документи, **які підтверджують закріплення майна**, що належить до спільної комунальної власності територіальних громад міста, сіл Перечинського району, за нею на праві оперативного управління загальною площею 169,6 кв. м, зазначила, що вказане приміщення **обліковується** Закарпатською обласною прокуратурою **на позабалансовому рахунку** первісною вартістю **391,2 тис. грн** (тобто навела відомості, які не були відомі Ужгородській районній раді, яка є власником цього майна). За інформацією Закарпатської обласної прокуратури, поточний чи капітальний ремонт за рахунок державного бюджету цього приміщення не проводився.

Територіальне управління Державної судової адміністрації України в Закарпатській області у відповідь на запит Рахункової палати листом від 04.05.2023 № 414 **підтвердило**, що згідно з договором від 08.11.2012 № 8 територіальному управлінню Державної судової адміністрації України в Закарпатській області в оперативне управління з правом балансоутримувача передано приміщення будівлі загальною площею 859,0 кв. м, що знаходиться за

⁴⁴ Набрав чинності з 27.12.2019.

адресою м. Перечин, пл. Народна, 15. Також повідомлено, що це **приміщення обліковується на балансі адміністрації вартістю 1076,2 тис. гривень.**

Територіальне управління Державної судової адміністрації України в Закарпатській області зазначило, що з метою виконання вимог щодо утримання будівель судів та приміщень, в яких функціонує Перечинський районний суд, за рахунок коштів державного бюджету приміщення приведені до належного стану: частково замінено віконні та дверні блоки, виконано роботи з оздоблення стін, стель, підлог, частково замінено внутрішні мережі електропостачання, забезпечено засобами технічного супроводу судових процесів, відеоконференцз'язку, відеоспостереження, приміщення вхідної групи облаштовано стаціонарним металодетектором та турнікетом для прохідної.

Зазначено, що звернення Перечинської та Ужгородської районних рад про внесення змін до укладеного договору від 08.11.2012 № 8 та звернень **про укладення договору оренди майна** до Територіального управління Державної судової адміністрації України в Закарпатській області **не надходили.**

Отже, результати аудиту засвідчили, що **Жмеринською, Гайсинською, Синельниківською, Лубенською, Харківською і Ужгородською райрадами не забезпечено виконання вимог Законів № 1081, № 1009 та № 280 в частині передання у комунальну власність підприємств та установ спільної власності територіальних громад району.**

За рекомендаціями аудиторів Ужгородською районною радою **03.05.2023** надіслано листи за № 95/02-22 та № 96/02-22 до Територіального управління Державної судової адміністрації України в Закарпатській області та до Закарпатської обласної прокуратури з проханням повернути майно загальною вартістю **1467,4 тис. грн** з оперативного управління.

Висновки до розділу 4

Більшість районних рад Вінницької, Дніпропетровської, Закарпатської, Київської, Львівської, Одеської, Полтавської, Харківської областей у 2022 році **були обмежені в фінансуванні** за джерелами надходження до районних бюджетів.

Недостатність фінансових ресурсів для утримання новоутворених районних рад у 2022 році була покрита шляхом залучення частки вільних залишків коштів, що обліковувалися на рахунках районних рад станом на 01.01.2022, та виділення з державного бюджету субвенції. Це дало змогу сформувати видатки на оплату праці працівників районних рад у розмірі, не меншому за рекомендований Мінрегіоном (14,0 тис. грн), і забезпечити покриття інших їх поточних видатків.

У складі доходів районних бюджетів **частка субвенції** з державного бюджету у 2022 році становила: у **Дніпропетровській області** від 27 відс. у Кам'янському до 86 відс. у Синельниківському районі; в **Одеській області** – від 19 відс. у Березівському до 85 відс. у Подільському районі; у **Вінницькій області** – від 22 відс. у Вінницькому до 52 відс. у Жмеринському районі; у

Закарпатській області – від 27 відс. у Берегівському до 54 відс. у Рахівському та Хустському районах.

У низці районних рад видатки на оплату праці здійснювалися здебільшого за рахунок субвенції: у Львівській, Нікопольській і Яворівській районних радах на це спрямовано 100 відс. розподіленої субвенції, у Синельниківській – 96,4 відс., у Павлоградській – 95,4 відс.; у Жмеринській – 71,9 відс. (із урахуванням субвенції з обласного бюджету); у Лубенській – 67,2 відсотка.

У 2022 році недостатність власних доходів і вільних залишків коштів, а також затримка із надходженням асигнувань за субвенцією спричинили несвоєчасні розрахунки з працівниками з оплати праці в перевірених **районних радах** на загальну суму **2439,2 тис. грн**, з них у 5 із 7 рад **Дніпропетровської області** на 934,8 тис. грн, у 1 із 4 рад **Полтавської області** на 242,0 тис. грн, у 3 із 6 рад **Вінницької області** на 686,0 тис. грн, у 3 із 6 рад **Київської області** на 576,4 тис. гривень.

Структура та чисельність виконавчого апарату районних рад на 2022 рік затверджувались відповідними рішеннями районних рад⁴⁵, при цьому в низці випадків з недотриманням рекомендацій Мінрегіону. Це пояснюється тим, що Порядком та умовами № 55 не визначено граничних обсягів видатків на оплату праці та нарахувань на заробітну плату, обмежень щодо чисельності посадових осіб місцевого самоврядування районних рад, а також відсутністю на законодавчому рівні типових штатних нормативів щодо граничної чисельності працівників районних рад, що дає можливість районним радам на власний розсуд визначати структуру і чисельність виконавчих апаратів.

Так, попри рекомендації Мінрегіону щодо оптимізації структури виконавчого апарату та встановлення на перехідний період максимального складу апарату районної ради до 8 працівників, чисельність виконавчих апаратів на 2022 рік була затверджена: у Львівській і Обухівській районних радах – по 17 посад, Вишгородській – 20, Новомосковській – 29,5, Кам'янській – 54 посади. Фактична чисельність штатних посад була меншою.

Депутатами **7 районних рад**, всупереч вимогам частини першої статті 56 Закону № 280, якою визначено обрання у районній раді лише одного заступника голови ради, фактично обрано заступників голів рад у кількості два і більше.

Порушення норми частини першої статті 56 Закону № 280 щодо перевищення чисельності обраних заступників голів районних рад **призвело до неекономного використання коштів районних бюджетів на суму 1169,5 тис. грн**, у тому числі районними радами: Кам'янською – 349,8 тис. грн, Вишгородською – 319,2 тис. грн, Білоцерківською – 130,3 тис. грн, Ізмаїльською – 214,2 тис. грн, Подільською – 152,9 тис. грн, Білгород-Дністровською – 3,1 тис. гривень.

Внаслідок відсутності рішень органів місцевого самоврядування територіальних громад, Жмеринською, Гайсинською, Синельниківською,

⁴⁵ Головами районних рад, у межах структури та чисельності, затверджувались штатні розписи виконавчих апаратів відповідних районних рад на 2022 та 2023 рік.

Лубенською, Миргородською, Харківською і Ужгородською районними радами не забезпечено передання до комунальної власності територіальних громад усіх комунальних підприємств та установ спільної власності територіальних громад району. Однією з неформальних причин цього є бажання утримувати зазначені об'єкти на балансі районних рад з метою забезпечення надходження до районних бюджетів доходів від здачі їх в оренду.

Водночас, незважаючи на заборону безоплатного користування державним або комунальним майном, рішень щодо передання майна Районного відділу лабораторних досліджень Державної установи «Вінницький обласний лабораторний центр Міністерства охорони здоров'я України», Комунального підприємства «Жмеринська дирекція кіновідеомережі та кіновідеопрокату», Комунального підприємства «Жмеринський комунгосп» та будівлі, що знаходиться за адресою: пл. Народна, буд. 15, м. Перечин, із комунальної власності у державну власність та/або скасування права оперативного управління чи укладання договору оренди цього майна Гайсинською, Жмеринською і Ужгородською районними радами у період з грудня 2020 року по травень 2023 року не приймалося.

5. ОЦІНКА ЗАКОННОСТІ І ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ ТА УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

5.1. Стан дотримання законодавства при оплаті праці посадових осіб районних рад

У 2022 році у більшості перевірених районних рад середньомісячний розмір заробітної плати працівників виконавчих апаратів, сформований з усіх наявних джерел, був у межах середнього рівня (14 тис. грн), рекомендованого Мінрегіоном для обрахунку планового обсягу видатків на оплату праці за рахунок субвенції.

Так, у 2022 році у чотирьох районних радах **Закарпатської області** середньомісячний розмір заробітної плати працівників виконавчого апарату становив: в Ужгородській районній раді – 11,8 тис. грн, Тячівській – 15,6 тис. грн, Хустській – 15,8 тис. гривень.

В окремих районних радах за рахунок наявності власних доходів, вільних залишків коштів та субвенції середньомісячний розмір заробітної плати як окремих посадових осіб, так і в цілому по апарату був значно вищим.

Так, у **Берегівській** районній раді Закарпатської області середня зарплата в місяць досягла **27,3 тис. гривень**. У **Вінницькій** області в середньому на одного працюючого видатки на заробітну плату в місяць 2022 року коливалися по районних радах від 12,2 до 30,1 тис. грн, у **Полтавській** області – від 14,0 до **27,9 тис. грн**, у Харківській області – від 21,6 до **36,9 тис. гривень**. Керуючому справами Полтавської районної ради в середньому у 2022 році нараховано та виплачено 57,2 тис. грн за місяць, тоді як керуючому справами Миргородської районної ради – 28,2 тис. гривень.

У **Новомосковській районній раді** Дніпропетровської області у 2022 році працювало 14 посадових осіб місцевого самоврядування, середня зарплата яких становила **33,4 тис. гривень**. При цьому заробітна плата голови Новомосковської районної ради Х.С.А. за 2022 рік становила **1 236,5 тис. грн**, при річному обсязі фінансування видатків на оплату праці посадових осіб місцевого самоврядування за рахунок коштів субвенції 957,7 тис. гривень. Зарплата голови Лубенської, Миргородської та Полтавської районних рад за цей період досягла лише 30, 56 та 57 тис. грн відповідно.

Дослідженням правильності нарахування та виплати заробітної плати у 14 районних радах 7 областей **встановлено використання бюджетних коштів з порушенням законодавства на загальну суму 643,5 тис. грн** (з них нецільове використання коштів субвенції – 339,23 тис. грн; незаконні видатки, якими заподіяно збитки – 266,5 тис. грн), **порушення, що спричинили недоплати працівникам районних рад – 77,0 тис. грн, невідображення в обліку кредиторської заборгованості за розрахунками з оплати праці – 51,7 тис. гривень**.

Аудитом встановлено, що кошти субвенції **спрямовувались більшістю районних рад виключно на оплату праці та нарахування на заробітну плату посадових осіб місцевого самоврядування** виконавчого апарату районних рад, як і передбачено пунктом 3 Порядку та умов № 55.

Проте аудитом встановлено факти **нецільового використання бюджетних коштів** 8-ма районними радами на загальну суму **339,2 тис. грн**, що згідно з пунктом 24 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є **порушенням бюджетного законодавства**. Під час аудиту 6 районними радами до державного бюджету повернуто кошти, що витрачені не за цільовим призначенням, на загальну суму 241,5 тис. грн, як передбачено пунктом 5 частини першої статті 117 Бюджетного кодексу.

Так, у **Дніпровській районній раді** (голова М. Лещенко) Дніпропетровської області, в порушення вимог пункту 3 Порядку та умов № 55, у січні-лютому 2022 року за рахунок коштів субвенції нараховано та сплачено заробітної плати двом працівникам, які обіймали посади обслуговуючого персоналу органів місцевого самоврядування, на загальну суму **25,1 тис. грн**, що призвело до **витрачання коштів субвенції на цілі**, які не відповідають напрямкам використання бюджетних коштів та відповідно до статті 119 Бюджетного кодексу є **нецільовим використанням коштів державного бюджету**.

Подібно у **Полтавській районній раді** Полтавської області (голова М. Кононенко), **Ізмаїльській, Березівській і Подільській районних радах** Одеської області (голови В. Антонюк, В. Мусійчук і экс-голова С. Ходюк відповідно), **Бориспільській та Броварській районних радах** Київської області (голови А. Мотрич та С. Гришко) не дотримано вимоги пункту 3 Порядку та умов № 55 щодо спрямування коштів субвенції на оплату праці виключно посадових осіб місцевого самоврядування.

За рахунок субвенції у Полтавській райраді проведено видатки на оплату праці водієві та прибиральниці⁴⁶, які відповідно до статті 2 Закону № 2493 не є посадовими особами місцевого самоврядування (не за цільовим призначенням використано субвенції на суму **68,4 тис. гривень**).

З цих же причин нецільове використання коштів субвенції у 2022 році на загальну суму **102,9 тис. грн** ідентифіковано в **Одеській області**, з них у Ізмаїльській районній раді – 40,0 тис. грн, Березівській – 57,7 тис. грн, Подільській – 5,23 тис. грн, та на загальну суму **134,4 тис. грн** – у **Київській області**, з них у Бориспільській – 116,9 тис. грн, у Броварській – 17,5 тис. грн районних радах.

В **Ужгородській районній раді** Закарпатської області встановлено, що у серпні 2022 року у порушення вимог пункту 3 Порядку та умов № 55 кошти субвенції у сумі **8,4 тис. грн** спрямовано на виплату допомоги по тимчасовій непрацездатності, яка відповідно до абзацу першого частини другої статті 22 Закону України від 23.09.99 № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» надається за рахунок Фонду соціального страхування України⁴⁷. Зазначене відповідно до абзацу другого частини першої статті 119 Бюджетного кодексу є нецільовим використанням бюджетних коштів і містить ознаки адміністративного правопорушення.

Відповідно до частини п'ятої статті 164¹² Кодексу України про адміністративні правопорушення на голів Дніпровської, Полтавської, Ізмаїльської, Березівської, Ужгородської районних рад М. Лещенка, М. Кононенка, В. Антонюка, В. Мусійчука, Ю. Фрінцка **складено протоколи** про адміністративні правопорушення.

Під час аудиту шістьма районними радами (Дніпровською, Полтавською, Подільською, Бориспільською, Броварською та Ужгородською) **порушення усунуто** у повному обсязі шляхом повернення в дохід державного бюджету коштів, що використані не за цільовим призначенням, на загальну суму **241,53 тис. гривень**.

Окремі порушення законодавства з оплати праці призвели до заподіяння матеріальної шкоди (збитків) територіальним громадам на загальну суму **266,5 тис. грн**⁴⁸, до недоплати працівникам районних рад загалом **77,0 тис. грн** та **невідображення в обліку кредиторської заборгованості** за розрахунками з оплати праці на суму **51,7 тис. гривень**.

Так, у **Новомосковській районній раді** встановлено **заподіяння збитків** територіальній громаді Новомосковського району на загальну суму **80,5 тис. грн**, а саме: у порушення частини третьої статті 7 Закону України від 08.07.2010 № 2464-VI «Про збір та облік єдиного внеску на

⁴⁶ За поясненням голови Полтавської районної ради М. Кононенка через помилкове включення водія та прибиральниці до відомостей розподілу виплат за рахунок коштів субвенції.

⁴⁷ Допомога по тимчасовій непрацездатності з шостого дня непрацездатності за весь період до відновлення працездатності.

⁴⁸ У тому числі кошти субвенції, які в загальному обсязі коштів місцевого бюджету виокремити неможливо.

загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (далі – Закон № 2464) при нарахуванні та сплаті ЄСВ на зарплату працівників виконавчого апарату за червень, вересень та грудень 2022 року базу нарахування визначено без урахування обмежень її максимальної величини, що призвело до зайвої сплати ЄСВ на загальну суму 32,9 тис. грн; у порушення частини четвертої статті 24 Закону № 504⁴⁹, частини четвертої статті 83 КЗпП водієві автотранспортних засобів безпідставно виплачена грошова компенсація в сумі 19,9 тис. грн за 40 днів невикористаної щорічної відпустки (при ненаданні йому у 2022 році жодного дня щорічної та додаткової відпустки) та зайво нараховано і сплачено ЄСВ за цією операцією на 4,4 тис. грн; у порушення частини другої статті 9 Закону № 2464 у 2022 році сплачено ЄСВ в обсязі, що більший за нарахований ЄСВ на заробітну плату працівників виконавчого апарату на 17,4 тис. грн; працівникам апарату ради зайво виплачено індексацію заробітної плати на 4,9 тис. грн, нараховану без урахування фактично відпрацьованого ними часу, що є недотриманням пункту 4 Порядку № 1078⁵⁰ (зайві нарахування та сплата ЄСВ за цими операціями становить 1,0 тис. гривень).

Під час аудиту **порушення** щодо зайво нарахованої індексації працівникам Новомосковської районної ради на суму 4,9 тис. грн усунуто шляхом утримання з їх заробітної плати за березень 2023 року.

У **Білгород-Дністровській районній раді** за відсутності відповідного розпорядження голови райради в **грудні 2022 року** безпідставно нараховано та виплачено надбавку за високі досягнення у праці на суму 4,15 тис. грн колишньому працівнику (керуючій справами райради п. Д.), якого звільнено з посади згідно з розпорядженням від 30.11.2022 № 17-р/к-2022. Зазначене суперечить статті 1 Закону № 108, якою визначено, зокрема, що заробітну плату за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу, та є незаконним використанням коштів **субвенції на суму 4,15 тис. гривень**.

Крім того, за відсутності визнаного, відповідно до вимог розділу II Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 128 «Зобов'язання», затвердженого наказом Мінфіну від 24.12.2010 № 1629⁵¹, зобов'язання перед працівниками (наявності кредиторської заборгованості), на підставі розпорядження голови **Білгород-Дністровської районної ради** від **11.10.2022** № 14-р/к-22 трьом посадовим особам райради (у тому числі голові) нараховано та виплачено за рахунок субвенції надбавку за високі досягнення у праці за **січень-червень 2022 року** (минулий період) на загальну суму **131,0 тис. грн** (КЕКВ 2111 – 107,4 тис. грн, КЕКВ 2120 – 23,6 тис. гривень).

Цією ж райрадою за рахунок коштів субвенції у грудні 2022 року сплачено ЄСВ за трьох осіб, які на той час вже не були працівниками райради (звільнені

⁴⁹ Закон України від 15.11.1996 № 504/96-ВР «Про відпустки».

⁵⁰ Порядок проведення індексації грошових доходів населення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1078.

⁵¹ Зареєстровано в Мін'юсті 20.01.2011 за № 93/18831.

у січні, серпні та листопаді 2022 року). Зазначені перерахування на суму **8,8 тис. грн** суперечать вимогам підпункту 1 пункту 1 статті 4 Закону № 2464, згідно з яким, зокрема, роботодавці ведуть розрахунки із застрахованими особами.

Водночас у грудні 2022 року голові Білгород-Дністровської райради безпідставно виплачено заробітну плату на 5,5 тис. грн більше, ніж підлягало сплаті. Так, на картковий рахунок голови перераховано заробітну плату за грудень 2022 року в сумі 31,48 тис. грн замість 25,96 тис. грн, як визначено «до видачі» у розрахунково-платіжній відомості за цей місяць, що призвело до матеріальних збитків (шкоди) територіальній громаді на суму **5,5 тис. гривень**.

У порушення частини п'ятої статті 21 Закону № 2493 у 2022 році 4-м посадовим особам місцевого самоврядування **Павлоградської районної ради** при наданні щорічної відпустки **не виплачена допомога на оздоровлення** у розмірі посадового окладу на загальну суму **44,4 тис. грн**; у порушення статті 2 Закону № 1282⁵², Порядку № 1078 упродовж лютого-грудня 2022 року, за умови відпрацювання 4-ма посадовими особами місцевого самоврядування повного робочого часу, ними **недоотримано індексації заробітної плати** на суму **17,4 тис. гривень**.

Окремими працівниками Вишгородської районної ради **недоотримано заробітну плату за відпрацьовані** ними дні під час запровадження простою у квітні-травні 2022 року на загальну суму **15,2 тис. гривень**. Заробітну плату цим працівникам нараховано та виплачено без урахування обов'язкових виплат (доплат і надбавок до посадових окладів за ранг та вислугу років), що є **порушенням статті 22 Закону № 108**, якою визначено, що суб'єкти організації оплати праці не мають права в односторонньому порядку приймати рішення з питань оплати праці, що погіршують умови, встановлені законодавством, угодами і колективними договорами.

Разом з тим встановлено факт **зайвого нарахування премії** цим працівникам **за дні простою** у квітні-травні 2022 року на загальну суму **29,9 тис. грн** (у тому числі **за рахунок коштів субвенції** – 2,2 тис. грн), відповідно зайво нараховано і сплачено ЄСВ у загальній сумі **6,6 тис. грн** (в тому числі **за рахунок коштів субвенції** – 0,5 тис. гривень). Це є порушенням статті 2 Закону № 108, а також пункту 4.3 розпорядження голови Вишгородської районної ради (І. Правдива) від **24.03.2022 № 21** «Про встановлення простою в роботі виконавчого апарату Вишгородської районної ради», згідно з яким оплату часу простою працівників визначено **в розмірі посадових окладів**, та **пункту 5.1 розпорядження** в.о. голови ради (О. Ростовцев) від **05.01.2022 № 1** «Про умови оплати праці працівників виконавчого апарату Вишгородської районної ради у 2022 році».

Відповідно до Рішення райради першої сесії восьмого скликання (друге пленарне засідання) від 11.12.2020 № 9 «Про оплату праці голови та заступників голови районної ради на період повноважень Ужгородської

⁵² Закон України від 03.07.1991 № 1282-ХІІ «Про індексацію грошових доходів населення».

районної ради VIII скликання» вирішено здійснювати щомісячне преміювання голови та заступників голови районної ради та з нагоди державних і професійних свят **в межах фонду оплати праці**. Встановлено, що пропозиція щодо розміру премії голови райради у розмірі 150 відс. вносились на розгляд голови райради керуючим справами голови райради, **чим порушено пункт 6 Постанови № 268**, згідно з яким рішення про зазначені виплати приймається відповідною радою. Премія голові районної ради виплачена тільки у грудні 2022 року за рахунок субвенції з обласного бюджету у сумі **37,8 тис. гривень**.

У порушення вимог статті 116 КЗпП Ужгородською районною радою при звільненні працівника не здійснено виплат всіх сум, що належать працівнику в день звільнення. Зокрема, п. Т., звільнений 31.10.2022, та п. К., звільнений 20.07.2022, повністю розраховані тільки у грудні 2022 року.

Затримка з виплатою розрахунку при звільненні п. К. призвела до простроченої кредиторської заборгованості з виплати заробітної плати та нарахувань на неї починаючи з серпня 2022 року у сумі **37,8 тис. грн**, яка не відображена у Звітах про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7м), зокрема станом на 01.09.2022, 01.10.2022, 01.11.2022 та 01.12.2022.

Синельниківською районною радою Дніпропетровської області в порушення пункту 2 Порядку № 44⁵³ у Звітах про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7м) станом на 01 лютого 2022 року та на 01 березня 2022 року не відображено кредиторську заборгованість за розрахунками з оплати праці і нарахування на заробітну плату звільненому працівнику на загальну суму **13,9 тис. гривень**.

У 2022 році облік операцій з надходження на рахунок Ужгородської районної ради асигнувань та здійснення касових видатків загального фонду (в тому числі використання коштів субвенції), тобто складання меморіального ордера № 2, форма якого затверджена наказом Мінфіну від 08.09.17 № 755⁵⁴ «Про затвердження типових форм меморіальних ордерів, інших облікових реєстрів суб'єктів державного сектора та порядку їх складання», не здійснювався, а книга «Журнал-головна», призначена для реєстрації всіх меморіальних ордерів суб'єкта державного сектору та обліку за всіма субрахунками в райраді відсутня, чим порушено частину третю статті 9 Закону № 996, відповідно до якої, зокрема, інформація, що міститься у прийнятих до обліку первинних документах, систематизується на рахунках бухгалтерського обліку в реєстрах синтетичного та аналітичного обліку.

⁵³ Порядок складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, затверджений наказом Мінфіну від 24.01.2012 № 44, із змінами (зареєстровано в Мін'юсті 09.02.2012 за № 196/20509).

⁵⁴ Зареєстровано в Мін'юсті 20.11.2017 за № 1416/31284.

5.2. Стан управління районними радами власним майном і передавання його в оренду

Управління районними радами власним майном та майном спільної власності територіальних громад, що перебуває в їх управлінні, є одним із найпроблемніших питань діяльності окремих районних рад.

✓ Так, встановлено, що **Білгород-Дністровською райрадою** Одеської області, яка є власником окремої чотириповерхової будівлі загальною площею 3376,7 кв. м, не забезпечено відшкодування вартості спожитих комунальних послуг найбільшим своїм орендарем – Білгород-Дністровською РДА. Цей орендар систематично несвоєчасно відшкодовує спожиті комунальні послуги, що призводить до утворення зайвих нарахувань (штрафів та пені) з боку їх надавачів, з якими районною радою укладено прямі договори. Зокрема, станом на 01.01.2023 заборгованість РДА перед утримувачем об'єкта оренди – Білгород-Дністровською райрадою за фактично надані, але не оплачені у повному обсязі спожиті комунальні послуги, становить **311,8 тис. гривень**.

✓ Рішенням Жмеринської райради⁵⁵ надано дозвіл Комунальному підприємству «Жмеринська дирекція кіновідеомережі та кіновідеопрокату» бути орендодавцем та укласти договір довгострокової оренди приміщення **кінотеатру «Супутник»**, розташованого за адресою: Вінницька обл, м. Жмеринка, вул. Центральна, 6.

У подальшому, між територіальними громадами Жмеринського району Вінницької області в особі Жмеринської районної ради, від імені якої діє ДКК, та фізичною особою-підприємцем Жеребнюк І. В. (ДРФО № 2653719403) **22.12.2008** укладено договір оренди майна (далі – Договір № 2898)⁵⁶, що належить до спільної комунальної власності територіальних громад району.

Відповідно до пункту 10.1 Договору № 2898 – вказаний договір укладено строком на 25 років та діє з 15.12.2008 до 14.12.2033 включно.

За умовами Договору № 2898 (пункт 1.3) майно передане орендарю з метою покращення стану об'єкта оренди, здійснення комплексної реконструкції (з **обов'язковим збереженням цільового призначення кінотеатру**) у культурно-дозвільний центр «Супутник», технічного сучасного переобладнання та подальшої ефективної експлуатації приміщень **кінотеатру «Супутник»** орендарем для підприємницької діяльності **згідно з умовами цього договору**. Збереження цільового призначення кінотеатру є обов'язковим для Орендаря (пункт 1.4 Договору № 2898).

Як засвідчили результати аудиту, **ФОП Жеребнюк І. В. здійснено реконструкцію та технічне переоснащення кінотеатру «Супутник»** під культурно-дозвільний центр **із зміною його цільового призначення без затвердженого в установленому порядку проєкту** на підставі дозволу виконавчого комітету Жмеринської міської ради.

⁵⁵ Рішення третьої сесії п'ятого скликання від 21.09.2006 «Про здачу в оренду приміщення кінотеатру «Супутник».

⁵⁶ Зареєстрований в реєстрі 22.12.2008 за № 2898.

За даними Жмеринської райради жодних клопотань про проведення заходів реконструкції, в т. ч. на збільшення площі будівлі, від ФОП Жеребнюк І. В. до ДКК та Жмеринської районної ради не надходило. Рішення про затвердження/погодження проєкту реконструкції **Жмеринською районною радою** (як власником майна) **не приймалося**, також розпорядження голови Жмеринської райради про затвердження/погодження робочого проєкту «Реконструкція кінотеатру «Супутник» під культурно-дозвільний центр по вул. Центральна, 6 в м. Жмеринка» **не видавалось**.

Проведеним аналізом матеріалів, наданих Жмеринською райрадою, а також відомостей, оприлюднених у відкритому доступі, встановлено, що ФОП Жеребнюк І. В. **здійснено реконструкцію приміщень кінотеатру «Супутник»** згідно з Договором № 2898 під культурно-дозвільний центр, при цьому в порушення умов пунктів 1.3, 1.4 та 5.4 цього Договору змінено цільове призначення орендованого майна – кінотеатру «Супутник», а саме станом на **28.04.2023** кінотеатр «Супутник» **за цільовим призначенням не використовується і використовуватися не може**, оскільки повністю перебудований орендарем ФОП Жеребнюк І. В. **у ресторанний комплекс**.

Попри зазначене вище, протягом дії Договору № 2898 (станом на **01.04.2023**), орендарем сплачувалася орендна плата в сумі 5,77 тис. грн на місяць, збільшена на індекс споживчих цін за майно площею 1265,5 кв. м, з огляду його вартості (656,0 тис. грн) та призначення на момент передання в оренду. Отже, щонайменше з 2017 року не враховувалися результати проведеної у 2016 році ТОВ фірма «Медінтеграція» ЛТД нової оцінки майна (13 540,9 тис. грн) та нові ставки оренди, викликані змінами у законодавстві.

Довідково. Так, на підставі Постанови № 786, 28 сесією сьомого скликання Жмеринської районної ради від 09.04.2019 затверджено Методику розрахунку і порядку використання плати за оренду майна, що належить до комунальної власності територіальних громад селищ та сіл Жмеринського району (далі – Методика розрахунку). Відповідно до затвердженої Методики розрахунку орендна плата в діючих договорах оренди може бути переглянута згідно з новими орендними ставками за умови проведення нової оцінки майна. При цьому, відповідно до затверджених ставок орендної плати за використання майна, що належить до спільної власності територіальних громад селища та сіл Жмеринського району, використання орендарем нерухомого майна за цільовим призначенням здійснюється за ставкою 10,0 відс. вартості такого майна, згідно з висновком про вартість майна.

Відповідно до пункту 3.4 Договору № 2898 розмір орендної плати переглядається на вимогу однієї із сторін **у разі зміни методики її розрахунку, змін централізованих цін і тарифів та в інших випадках, передбачених чинним законодавством**. Розмір орендної плати не може переглядатися сторонами частіше ніж один раз на два роки.

Під час аудиту контрольною групою Рахункової палати на підставі даних про нову вартість орендованого майна⁵⁷, площі майна, переданого в оренду згідно з Договором № 2898 (1265,5 кв. м), та затвердженої Методики розрахунку

⁵⁷ Відповідно до Висновку про вартість майна (виконавець ТОВ фірма «Медінтеграція» ЛТД, сертифікат Фонду держмайна України від 24.10.2016 № 816/16).

здійснено розрахунок втрат районного бюджету та балансоутримувача за 2022 рік та I квартал 2023 року – в сумі **1153,5 тис. гривень**⁵⁸.

Таким чином, внаслідок незабезпечення виконання орендодавцем і орендарем пункту 3.4 Договору № 2898 в частині перегляду розміру орендної плати, **Жмеринським районним бюджетом та балансоутримувачем втрачено можливість одержання у 2022 році та I кварталі 2023 року додаткових надходжень коштів від здачі в оренду майна, за розрахунками контрольної групи Рахункової палати, в сумі 1153,5 тис. гривень.**

Слід зазначити, що навіть розрахована орендна плата за 1 кв. м площі фактично в **4,6 – 7 разів** є меншою за розмір орендної плати, яку у 2022 році та I кварталі 2023 року районна рада одержувала від здачі в оренду приміщень іншим орендарям за новими ставками (від 100 до 150 грн за 1 кв. метр).

✓ **Ужгородською райрадою** не відображено в аналітичному і синтетичному обліку, узагальнюючому реєстрі книги «Журнал-головна», а також у фінансовій (форма № 1 «Баланс») і бюджетній звітності «Звіт про заборгованість за бюджетними коштами» (форма № 7м) дебіторську заборгованість орендарів зі сплати орендної плати за 2022 рік у сумі **1102,7 тис. грн** та за I квартал 2023 року в сумі **1219,9 тис. грн**, що призвело до відображення недостовірної суми дебіторської заборгованості у звітах про заборгованість на відповідні звітні дати та є порушенням частини п'ятої статті 9 Закону № 996, пунктів 1 і 3 статті 58 Бюджетного кодексу та пункту 2 розділу I та пункту 4 розділу III Порядку № 44.

✓ В обліку **Полтавської районної ради** не відображено адміністративну будівлю за адресою: м. Полтава, вул. Шевченка, 7, та об'єкти гаражів за адресою: м. Полтава, вул. Шевченка, 5Г, право власності на які визнано за райрадою в судовому порядку. За результатами аудиту райрадою зазначені об'єкти поновлено в обліку та відображено їх вартість на позабалансовому субрахунку 091 «Передані (видані) активи відповідно до законодавства розпорядників бюджетних коштів» у сумі **31031,6 тис. гривень**.

Висновки до розділу 5

Дослідженням правильності нарахування та виплати заробітної плати у 2022–2023 роках у 14 районних радах 7 областей **встановлено використання бюджетних коштів з порушенням законодавства на загальну суму 643,5 тис. грн** (з них нецільове використання коштів субвенції – 339,2 тис. грн; матеріальна шкода (збитки) – 266,5 тис. грн), **недоплати**

⁵⁸ Сума орендної плати, що підлягала нарахуванню (всього 1542 тис. грн, у тому числі за 2022 рік – 1280,4 тис. грн, за I квартал 2023 року – 261,6 тис. грн), на 1153,5 тис. грн більше ніж фактично нараховано за цей період (всього 388,5 тис. грн, у тому числі за 2022 рік – 303,7 тис. грн та за I квартал 2023 року – 84,8 тис. грн). Втрати районного бюджету (30,0 відс. орендної плати) – становлять 346,0 тис. грн (з них за 2022 рік – 293,0 тис. грн та за I квартал 2023 року – 53,0 тис. грн); втрати балансоутримувача (70,0 відс. орендної плати) – 807,5 тис. грн (з них за 2022 рік – 683,7 тис. грн та за I квартал 2023 року – 123,8 тис. гривень).

належних платежів **працівникам** районних рад – **77,0 тис. грн, невідображення в обліку** кредиторської заборгованості за розрахунками з оплати праці – **51,7 тис. гривень.**

Водночас управління районними радами власним майном і майном спільної власності територіальних громад, що перебуває в їх управлінні, є одним із найпроблемніших питань діяльності районних рад.

Зокрема, **Білгород-Дністровською районною радою** не забезпечено відшкодування орендарем вартості спожитих комунальних послуг на суму **311,8 тис. гривень.** Внаслідок незабезпечення внесення змін до договору оренди в частині перегляду розмірів орендної плати, **Жмеринським районним бюджетом** та балансоутримувачем втрачено можливість одержання у 2022 році та I кварталі 2023 року додаткових надходжень коштів від здачі в оренду майна, за розрахунками Рахункової палати, на суму **1153,5 тис. гривень.**

6. ОЦІНКА ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НОВОУТВОРЕНИМИ РАЙОННИМИ РАДАМИ

Частиною першою статті 43 Закону № 280 визначено 40 питань, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях. Також районні ради, відповідно до частини другої статті 43 Закону № 280, можуть розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами.

Навіть в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування, відповідно до частини другої статті 9 Закону № 389, здійснюють повноваження, надані їм Конституцією, цим та іншими законами України.

Фактично матеріали аудиту Полтавської, Львівської, Дніпропетровської, Жмеринської, Вишгородської, Харківської, Ужгородської районних рад засвідчили, що у 2022 році вказаними радами виконувались від 9 до 25 повноважень, що становить від 23 до 65 відс. їх загальної кількості, визначеної законом.

Так, у вказаному періоді **Вінницька районна рада** реалізувала бюджетні повноваження, зокрема щодо внесення змін до бюджету Вінницького району на 2022 рік та затвердження районного бюджету на 2023 рік. Натомість **Жмеринська районна рада** Вінницької області в 2022 році фактично виконувала повноваження з організації діяльності районної ради та з представлення спільних інтересів територіальних громад району. З них 5 повноважень стосуються організації діяльності самої районної ради (затвердження плану роботи; визначення умов оплати праці голови райради та його заступників, дострокового припинення повноважень голови і депутатів райради, встановлення чисельності та структури виконавчого апарату райради); подовження трудових відносин з керівниками комунальних підприємств; передання в оренду комунального майна тощо. Подібно, **Хмельницькою районною радою** цієї ж області у 2022 році проведено 7 пленарних засідань, за результатами понад 60 відс. рішень стосувалися організації діяльності райради (в т. ч. фінансової підтримки функціонування райради, преміювання

керівництва райради) і представлення спільних інтересів територіальних громад (оренди та передання комунального майна, погодження землеустрою та користування корисними копалинами).

Львівська районна рада у 2022 році: заслуховувала звіти постійних комісій, керівників органів, які радою утворені, обрані або призначені; приймала рішення щодо дострокового припинення повноважень депутатів ради; розглядала питання укладення та схвалення угод про об'єднання єврорегіонального співробітництва; затверджувала програми соціально-економічного та культурного розвитку; вирішувала питання щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад, призначення і звільнення їх керівників; врегульовувала питання земельних відносин; забезпечувала проведення заходів щодо популяризації служби у військовому резерві тощо.

Районними радами **Закарпатської області** у 2022 році виконувалися від 8 до 15 повноважень, визначених статтею 43 Закону № 280, з них Ужгородською районною радою – 9 повноважень.

Вишгородська районна рада виконувала повноваження, що стосуються організації діяльності самої районної ради (внесення змін до регламенту роботи райради, до складу комісій ради, прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутатів тощо), та повноваження на представлення спільних інтересів громад району (про безоплатну передачу майна спільної комунальної власності територіальних громад сіл, селища, міста Вишгородського району у комунальну власність громад Вишгородського району; затверджено тарифи на послуги з поводження з твердими побутовими відходами та інше).

За даними сайту **Хмельницької районної ради** протягом 2022 року відбулася лише одна сесія (28.12.2022), на якій були прийняті 4 рішення: про присвоєння рангу та визначення умов оплати праці голові районної ради; про дострокове припинення повноважень голови районної ради; про районний бюджет на 2022 рік; про районну Програму розвитку комунального підприємства «Об'єднаний трудовий архів сіл, селищ Хмельницького району».

Харківською районною радою протягом 2022 року проведено 4 сесії, на яких розглядалися питання затвердження районного бюджету та цільових районних програм, підготовки територіальної оборони та населення України до участі в русі національного спротиву відповідного району, а також організаційні питання забезпечення діяльності райради та виконавчого апарату.

Слід зазначити, що відповідно до статті 2 Указу⁵⁹ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 на базі існуючих районних державних адміністрацій для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку⁶⁰ з 24.02.2022 утворені тимчасові державні органи – відповідні **районні військові адміністрації** (далі – РВА), які згідно з нормами статті 15 Закону № 389 виконують у відповідних випадках⁶¹ частину повноважень, що

⁵⁹ Затвердженого Законом України від 24.02.2022 № 2102-IX.

⁶⁰ Відповідно до частини четвертої статті 4 і статті 8 Закону № 389.

⁶¹ Відповідно до частини третьої статті 10 Закону № 389.

віднесені Законом № 280 до компетенції районних рад.

Зокрема, статтею 15 Закону № 389 передбачено такі повноваження РВА: складання та затвердження районного бюджету, внесення змін до нього, затвердження звітів про його виконання; розподіл переданих з державного бюджету коштів; управління об'єктами спільної власності; регулювання земельних відносин; надання та скасування дозволів на спеціальне використання природних ресурсів; встановлення правил користування водозабірними спорудами; прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними місцевих нормативних актів; заслуховування інформації правоохоронних органів; встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Підпунктом 1 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» (далі – Постанова № 252) визначено, зокрема, що органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати бюджетні повноваження, а у разі утворення військових адміністрацій такі повноваження здійснюють військові адміністрації відповідно до Закону № 389.

Нечіткість нормативно-правового регулювання цих питань (наприклад, невизначення терміну нескликання сесії райради, що дає право РВА перейняти на себе всі бюджетні повноваження) спричинила непоодинокі випадки **дублювання повноважень** районними військовими адміністраціями і відповідними районними радами.

Так, у Гайсинському, Жмеринському, Могилів-Подільському, Тульчинському та Хмільницькому районах **Вінницької області** відповідними РВА у період II кварталу 2022 року – I кварталу 2023 року здійснювались бюджетні повноваження щодо затвердження та внесення змін до районних бюджетів, які Законом № 280 віднесені до компетенції районної ради, при тому, що вказані районні ради у 2022 році виконували свої повноваження (не були припинені, оточені чи в окупації).

Подібні факти мали місце у **Дніпропетровській** (Дніпровський, Нікопольський та Новомосковський райони), **Київській** (Вишгородський та Фастівський райони), **Львівській** (Львівський та Яворівський райони) областях.

Так, з березня 2022 року повноваження Вишгородської районної ради, зокрема, щодо внесення змін до районного бюджету на 2022 рік, затвердження районного бюджету на 2023 рік та внесення змін до нього, розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами здійснює Вишгородська районна військова адміністрація.

Зазначене свідчить про **різні підходи щодо трактування** районними військовими адміністраціями і районними радами Вінницької, Дніпропетровської, Київської, Львівської областей **норм Постанови № 252, Законів № 280 та № 389**, внаслідок чого у період II кварталу 2022 року – I кварталу 2023 року бюджетні повноваження низкою районних рад щодо затвердження та внесення змін до районних бюджетів не виконувались, при цьому такі повноваження виконувались виключно (одноосібно) районними

військовими адміністраціями.

Довідково. У листі Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 16.06.2022 № 04-23/11-2022/97145 зазначається таке:

«Законом України від 12.05.2022 № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», який набрав чинності з 20 травня 2022 року, дійсно були внесені суттєві зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині визначення підстав і механізмів для здійснення обласними та районними військовими адміністраціями повноважень відповідних обласних та **районних** рад. Зокрема, відповідно до пункту 1 частини третьої статті 10 цього Закону (зі змінами) «у разі утворення обласної та/або **районної** військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення: 1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації...».

Зважаючи на зміст вищезазначеного положення, **можна зробити висновок**, що законодавець передбачив **три незалежні одна від одної підстави**, за наявності яких обласна та/або **районна** військова адміністрація здійснює повноваження відповідної обласної та/або районної ради. **Перша** з них полягає у тимчасовій окупації адміністративного центру області. **Друга** – в його оточенні військами агресора. **Третя** підстава вимагає окремого рішення Верховної Ради України за поданням Президента України».

Фактично це ж викладено в Роз'ясненні Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо застосування окремих положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині регулювання початку здійснення районними і обласними військовими адміністраціями повноважень відповідних районних і обласних рад, затвердженого рішенням Комітету від 07.02.2023, протокол № 112. Однак у Роз'ясненні зазначено, що воно не має статусу офіційного тлумачення.

Отже, вищезазначене має ознаки **неузгодженості норм Закону № 389 та Закону № 280** і потребує законодавчого врегулювання.

У 2022 році низкою районних рад, відповідно до частини другої статті 43 Закону № 280, на пленарних засіданнях розглядалися і вирішувалися й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами.

Зокрема, **Жмеринською райрадою** на позачерговій сесії районної ради від 05.03.2022 прийнято рішення про звернення депутатів районної ради до Організації Об'єднаних Націй, усіх країн-учасниць Північноатлантичного альянсу, Сполучених Штатів Америки, Великобританії та усієї міжнародної спільноти з вимогою про закриття неба над Україною. Крім того, усіма районними радами Вінницької області у 2022 році виконувалось повноваження, прямо не передбачене для них законодавством, але яке стосується спільних інтересів мешканців району й інших громадян України, а саме щодо налагодження комунікації і співробітництва між благодійними фондами і громадянами, громадськими організаціями та волонтерами з метою надання допомоги населенню, військовим, територіальній обороні та внутрішньо переміщеним особам, у зв'язку з агресією російської федерації.

Вишгородською районною радою в 2022 році приймалися рішення щодо звернення депутатів до урядів та парламентів іноземних держав про здійснюваний російською федерацією геноцид Українського народу, а також

щодо підтримки прохання керівництва держави про закриття неба над Україною.

Львівською райрадою, серед інших питань, у 2022 році розглянуто: списки присяжних для окремих районних судів області; питання про заборону московського патріархату на території Львівського району; звернення районної ради до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України щодо виділення коштів для потреб організації тероборони, а також щодо захисту громадян від енергетичного колапсу; звернення районної ради до керівництва держави, Генерального прокурора України, Служби безпеки України щодо припинення переслідування осіб, які займаються волонтерською діяльністю. **Подібно Харківською районною радою** приймалися рішення щодо звернення депутатів до вищого керівництва держави з питання заборони в Україні російської православної церкви та щодо захисту громадян від енергетичного колапсу.

Полтавська, Лубенська та Миргородська районні ради **Полтавської області** та Харківська, Богодухівська районні ради **Харківської області** здійснювали у 2022 році повноваження, передбачені статтями 43, 44 Закону № 280 та іншими законодавчими актами, а саме: Земельним кодексом України, Кодексом України про надра, Законом України «Про судоустрій та статус суддів» тощо.

При цьому з питань погодження надання спеціального дозволу на користування надрами районними та селищними (сільськими) радами приймалися аналогічні рішення (розгляд зазначених питань проводився за одночасними зверненнями Держгеонадр як до районних рад, так і до селищних (сільських) рад), що свідчить про необхідність внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 615.

Отже, районні ради **протягом 2022 року** виконували повноваження, пов'язані головним чином із забезпеченням організації роботи самих рад та управлінням майном спільної власності територіальних громад району, а також розглядали та вирішували окремі питання, що стосуються затвердження і виконання районних бюджетів і захисту спільних інтересів громадян України і мешканців району.

Статтею 44 Закону № 280 визначено склад **повноважень, які районні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям**, зокрема, щодо підготовки і внесення на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку району.

Однак аудитом встановлено, що Львівською РДА **не виконувались повноваження, які їй делеговані** рішеннями Львівської районної ради від 26.04.2021 № 94 та від 25.06.2021 № 120. Зокрема, протягом 2022 року і I кварталу 2023 року на розгляд райради не подавалися проєкти програм соціально-економічного та культурного розвитку Львівського району, пропозиції із забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку території Львівського району, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів, з підготовки і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проєкту Державного бюджету

України, щодо сприяння інвестиційній діяльності на території Львівського району, а також щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих Львівською районною радою.

Статтею 126 Регламенту Львівської районної ради, затвердженого рішенням сесії райради від 07.12.2020 № 2, РДА є підзвітною районній раді у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районного бюджету, підзвітна і підконтрольна у частині повноважень, делегованих їй районною радою, а також у виконанні рішень ради з цих питань. Проте до аудиту не надано звітів Львівської РДА щодо виконання нею програм соціально-економічного і культурного розвитку, виконання повноважень, делегованих їй районною радою, а також виконання рішень ради з цих питань.

У свою чергу, відповідно до статті 130 Регламенту Львівська райрада повинна періодично, але не менше як два рази на рік, інформувати населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, районного бюджету, з інших питань місцевого значення, звітувати перед територіальними громадами про свою діяльність. Однак до аудиту не надано інформації щодо інформування населення Львівського району про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, районного бюджету та з інших питань місцевого значення.

Подібно, у 2022 році частково здійснювалися повноваження, делеговані місцевій райдержадміністрації **Вишгородською районною радою**. Зокрема, Вишгородською РДА не подавалися на розгляд райради проекти програм соціально-економічного та культурного розвитку Вишгородського району на 2022, 2023 роки; не вносилися пропозиції із забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку території району, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів, сприяння інвестиційній діяльності на території району, а також щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих Вишгородською районною радою.

За поясненням голови Вишгородської районної ради І. Правдивої, **програми соціально-економічного розвитку району на 2022 рік не затверджувалися з причини** обмеження фінансових ресурсів через недостатність надходжень доходів до районного бюджету, а також внаслідок передання права приймати відповідні програми територіальним громадам району, яким у зв'язку з децентралізацією передано майно і, відповідно, доходи.

В умовах неузгодженості діяльності районних рад і районних військових адміністрацій зростає кількість територіальних громад, які відмовляються приймати на свій баланс окремі соціальні, медичні та освітні установи спільної власності (інтернати, лікарні, дитячо-юнацькі спортивні школи), що спричиняє обмеження жителів територіальних громад в отриманні відповідних послуг.

Так, за інформацією Міністерства освіти України від 09.05.2023 на запит Рахункової палати, протягом 2020–2022 років призупинено діяльність 576 од. закладів загальної середньої освіти, ліквідовано – 355 од. та реорганізовано – 962 заклади.

ВИСНОВКИ

1. Міністерством розвитку громад та територій України як головним розпорядником субвенції та окремими новоутвореними районними радами Вінницької, Дніпропетровської, Закарпатської, Київської, Львівської, Одеської, Полтавської та Харківської областей як розпорядниками субвенції за місцевими бюджетами у 2022 році не забезпечено повною мірою ефективного управління та використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень.

1.1. Касові видатки бюджетної програми за КПКВК 2761040 упродовж 2022 року сукупно становили **132,2 млн грн, або 95,1 відс.** відкритих асигнувань (139,0 млн гривень). У повному обсязі субвенцію одержали **116** із 119 районних рад. Три районні ради Запорізької, Луганської і Херсонської областей протягом квітня-грудня 2022 року не одержали частину субвенції в сумі **2,5 млн грн** (з причини знаходження їх на окупованій території). До державного бюджету як невикористані в кінці бюджетного року **повернено 4,3 млн грн (3,1 відс.** відкритих асигнувань), з них найбільше районними радами тих областей, де велися/ведуться активні бойові дії, а саме Донецької, Запорізької, Луганської, Харківської та Херсонської областей.

1.2. За результатами аудиту встановлено факти **неефективного управління** коштами субвенції на загальну суму **214,5 тис. грн, використання бюджетних коштів з порушеннями законодавства – 643,5 тис. грн** (з них нецільове використання субвенції – 339,2 тис. грн, незаконні видатки, якими заподіяно матеріальну шкоду (збитки) – 266,5 тис. грн), **неекономного використання бюджетних коштів – 1184,5 тис. грн,** втрати доходів районними бюджетами – **1465,3 тис. грн,** порушення правил ведення обліку активів – **34122,1 тис. грн,** інші порушення – **4712,8 тис. гривень.**

1.3. Процес реорганізації районних рад в Україні не завершено, тому він потребує додаткової предметної уваги як Мінінфраструктури, так і відповідних новоутворених районних рад.

Мінрегіон і Мінінфраструктури, як його правонаступник, не володіють інформацією про стан припинення ліквідованих Постановою № 807 районних рад на 01.05.2023. За даними дашборду (<https://youcontrol.com.ua>) в стані припинення з грудня 2020 року перебуває **145** районних рад, з них у 14 областях, де проведено аудит, – 58 районних рад, що становить 31 відс. загальної кількості ліквідованих в цих областях райрад, що не можуть бути припинені, зокрема, через **непроведення** в них необхідних **податкових перевірок.**

2. Нормативно-правове забезпечення надання та використання субвенції у 2022 році та I кварталі 2023 року було неповним і суперечливим, що не сприяло ефективному використанню коштів державного бюджету.

2.1. Зміни, визначені Концепцією № 333, з 2014 року не були внесені до Конституції.

Відтак обсяги надходжень до районних бюджетів, які в результаті реформи децентралізації суттєво обмежені, не забезпечують повною мірою виконання районними радами своїх повноважень, визначених частиною другою статті 143 Конституції, статтею 43 Закону № 280, та іншими актами законодавства. Зокрема, вилучення районних рад із системи горизонтального вирівнювання позбавило їх можливості впливати на соціально-економічний розвиток територій, фінансувати і утримувати будівлі соціальних, медичних та освітніх установ спільної власності (інтернати, лікарні, дитячо-юнацькі спортивні школи), від утримання яких через брак ресурсів відмовляються окремі територіальні громади. Внаслідок закриття таких об'єктів соціальної інфраструктури знижується якість та доступність надання публічних послуг громадянам.

2.2. Ради відповідно до законодавства мають право самостійно визначати структуру і чисельність своїх апаратів. Норму Закону № 280 про те, що типові штатні нормативи апаратів районних рад затверджує Кабінет Міністрів України, запроваджену з 01.01.2008 розділом II Закону України від 28.12.2007 № 107-VI «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», з 22.05.2008 визнано неконституційною згідно з Рішенням Конституційного Суду від 22.05.2008 № 10-рп/2008.

2.3. Нечіткість норм частини третьої статті 10 Закону № 389 (в редакції Закону № 2259) створила умови для **різного трактування** наявності підстав для тимчасового нездійснення районними радами своїх повноважень і взаємообумовленого здійснення цих повноважень відповідними районними військовими адміністраціями.

В результаті з травня 2022 року мають місце випадки виконання окремими районними військовими адміністраціями, за відсутності необхідних правових підстав для здійснення на відповідній території, передбачених законом повноважень районних рад. З огляду на звернення обласних рад, військових адміністрацій та Міністерства юстиції України з цього питання, з метою однозначності розуміння та чіткості реалізації відповідних норм цього закону суб'єктами владних повноважень, Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування надано Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині регулювання початку здійснення районними і обласними військовими адміністраціями повноважень відповідних районних і обласних рад, що затверджене рішенням Комітету від 07.02.2023, протокол № 112. Проте у Роз'ясненні зазначено, що воно не має статусу офіційного тлумачення.

3. Планування і управління коштами субвенції у 2022 році не забезпечило повного і ефективного використання коштів державного бюджету.

3.1. При формуванні проєкту державного бюджету на 2022 рік видатки субвенції Мінрегіону не планувалися (у бюджетному запиті, поданому Міністерством 13.08.2021, не передбачалися). Водночас вже в кінці серпня 2021 року Мінрегіон надав Мінфіну пропозиції щодо впровадження нової

бюджетної програми «Забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень» та вніс додатковий бюджетний запит на 2022–2024 роки.

Згідно з розрахунками Мінрегіону до вказаного бюджетного запиту, **потреба** в видатках загального фонду державного бюджету на утримання виконавчих апаратів районних рад за рахунок **субвенції** становить на 2022 рік – **509,45** млн грн, на 2023 рік – **585,9** млн грн, на 2024 рік – **662,0** млн гривень.

3.2. Пропозиція Мінрегіону (додатковий бюджетний запит) **була врахована частково**, оскільки проектом Державного бюджету України на 2022 рік (реєстр. № 6000), схваленим Кабінетом Міністрів України 15.09.2021, передбачено субвенцію в обсязі **154,45** млн грн для розподілення між 119 районними радами, що знаходилися на підконтрольній території країни.

3.3. Фактично районним радам у 2022 році відкрито асигнувань на суму **139,0** млн грн (тобто на 15,45 млн грн менше від бюджетних призначень), що зумовлено скороченням обсягу субвенції згідно з Постановою № 401.

3.4. Окремими районними радами не забезпечено якісного планування доходів і витрат районних бюджетів, зокрема врахування усіх джерел доходів загального та спеціального фондів, які визначені Бюджетним кодексом.

3.5. Недостатність фінансових ресурсів для утримання виконавчих апаратів новоутворених районних рад у 2022 році, яка не покривалася субвенцією, забезпечена шляхом залучення частки вільних залишків коштів, що обліковувалися на рахунках районних рад станом на 01.01.2022. Це дало змогу більшості районних рад сформувати видатки на оплату праці працівників на рівні, рекомендованому Мінрегіоном (14,0 тис. грн на місяць), і забезпечити покриття інших їх поточних видатків. Але навіть у цьому випадку середньомісячний розмір заробітної плати працівників виконавчого апарату окремих рад був меншим, зокрема в Ужгородській районній раді – лише 11,8 тис. грн, Жмеринській районній раді – 12,2 тис. гривень.

3.6. У складі доходів районних бюджетів **частка субвенції** з державного бюджету у 2022 році становила: у **Дніпропетровській області** від 27 відс. у Кам'янському до 86 відс. у Синельниківському районі; в **Одеській області** – від 19 відс. у Березівському до 85 відс. у Подільському районі; у **Вінницькій області** – від 22 відс. у Вінницькому до 52 відс. у Жмеринському районі; у **Закарпатській області** – від 27 відс. у Берегівському до 54 відс. у Рахівському та Хустському районах.

3.7. В окремих районних радах недостатність власних доходів і вільних залишків коштів, а також затримка із надходженням асигнувань за субвенцією, спричинили несвоєчасні розрахунки з працівниками з оплати праці на загальну суму **2439,2** тис. грн, з них у 5 із 7 рад **Дніпропетровської** області на 934,8 тис. грн, в 1 із 4 рад **Полтавської** області на 242,0 тис. грн, у 3 із 6 рад **Вінницької** області на 686,0 тис. грн, у 3 із 6 рад **Київської** області на 576,4 тис. гривень.

3.8. Навіть в умовах недостатності власних доходів районних бюджетів на їх утримання, ради визначали максимальний склад апарату в низці випадків з

недотриманням рекомендацій Мінрегіону – оптимальної чисельності на перехідний період до восьми працівників.

Зокрема, чисельність виконавчих апаратів на 2022 рік затверджена: у Львівській і Обухівській районних радах – по 17 посад, Вишгородській – 20, Новомосковській – 29,5, Кам'янській – 54 посади. Фактична чисельність штатних посад була меншою, відтак видатки на вакантні посади спрямовувались у фонд преміювання та економії коштів субвенції не було.

3.9. Не виконано умови пункту 8 Порядку та умов № 55 в частині звітування про використання коштів субвенції районними радами перед Мінрегіоном, а Мінрегіоном перед Мінфіном.

3.10. У бюджетному запиті на 2022 рік передбачено окремі показники продукту (зокрема, кількість прийнятих районною радою рішень, кількість проведених засідань, нарад, колегій і сесій), що не відповідають завданням, визначеним законодавством перед новоутвореними районними радами на перехідний період (зокрема, щодо: припинення ліквідованих районних рад; передання майна спільної власності відповідним територіальним громадам; повернення майна спільної власності із оперативного управління установ, що не були створені територіальними громадами).

В результаті оцінка ефективності бюджетної програми за КПКВК 2761040, здійснена Мінрегіоном за 2022 рік, **не відображає фактичного стану справ**, зокрема, щодо штатної чисельності працівників виконавчих апаратів районних рад, середньої заробітної плати одного працівника, рівня виконання повноважень, визначених статтею 143 Конституції та іншими законами.

3.11. У 2022 році у Мінрегіоні не було сформовано цілісної системи внутрішнього контролю в частині управління коштами субвенції. Відповідно внутрішній контроль був фрагментарним, що не дозволило завчасно ідентифікувати ризики управління субвенцією.

4. Окремими розпорядниками субвенції за місцевими бюджетами у Вінницькій, Дніпропетровській, Закарпатській, Київській, Одеській, Полтавській областях допущено використання бюджетних коштів з порушенням законодавства.

4.1. Аудитом встановлено факти нецільового використання бюджетних коштів 8-ма районними радами на загальну суму 339,2 тис. гривень.

Зокрема, у Дніпровській районній раді, в порушення вимог пункту 3 Порядку та умов № 55, у січні-лютому 2022 року за рахунок коштів субвенції нараховано та сплачено заробітної плати двом працівникам, які обіймали посади обслуговуючого персоналу органів місцевого самоврядування, на загальну суму 25,1 тис. грн, що не відповідає напрямам використання бюджетних коштів та відповідно до статті 119 Бюджетного кодексу є **нецільовим використанням коштів державного бюджету**.

Подібно у 2022 році не дотримано вимог пункту 3 Порядку та умов № 55 щодо спрямування коштів субвенції на оплату праці виключно посадових осіб місцевого самоврядування у **Полтавській районній раді** Полтавської області (використано не за цільовим призначенням 68,4 тис. грн), **Ізмаїльській** (40,0 тис. грн), **Березівській** (57,7 тис. грн) і **Подільській** (5,2 тис. грн)

районних радах Одеської області, **Бориспільській** (116,9 тис. грн) та **Броварській** (17,5 тис. грн) **районних радах** Київської області.

4.2. Відповідно до частини п'ятої статті 164¹² Кодексу України про адміністративні правопорушення за вчинення головами Дніпровської, Полтавської, Ізмаїльської, Березівської, Ужгородської районних рад адміністративного правопорушення, що призвело до нецільового використання коштів субвенції, **складено протоколи** про адміністративні правопорушення.

Під час аудиту у 6 районних радах, в тому числі їх очільниками, до державного бюджету повернуто кошти, витрачені не за цільовим призначенням, на загальну суму 241,5 тис. гривень.

4.3. Депутатами **7 районних рад**, в порушення вимог частини першої статті 56 Закону № 280, якою визначено обрання у районній раді лише одного заступника голови ради, фактично обрано заступників голів рад у кількості два і більше.

Так, було визначено у структурі та обрано: **трьох** заступників голови – у Кам'янській районній раді Дніпропетровської області; по **два** заступники голови районних рад – у Вишгородській та Білоцерківській Київської області, Ізмаїльській, Подільській, Білгород-Дністровській Одеської області та Лубенській Полтавської області.

Порушення цієї норми Закону № 280 в частині перевищення чисельності обраних заступників голів районних рад **призвело до неекономного використання** у 2022 році коштів районних бюджетів на суму **1169,5 тис. грн**, у тому числі районними радами: Кам'янською – 349,8 тис. грн, Вишгородською – 319,2 тис. грн, Білоцерківською – 130,3 тис. грн, Ізмаїльською – 214,2 тис. грн, Подільською – 152,9 тис. гривень.

4.4. Окремі порушення законодавства з оплати праці призвели до **заподіяння матеріальної шкоди (збитків) територіальним громадам на загальну суму 266,5 тис. гривень.**

Так, у **Новомосковській районній раді** встановлено **заподіяння збитків** територіальній громаді Новомосковського району на загальну суму **80,5 тис. грн** внаслідок зайвої сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, безпідставної виплати грошової компенсації за невикористану відпустку, неправильного обрахунку індексації заробітної плати. Збитки від зайво нарахованої індексації на суму 4,9 тис. грн відшкодовані шляхом утримання із заробітної плати працівників за березень 2023 року.

У **Білгород-Дністровській районній раді** безпідставно використано **149,5 тис. грн**, чим заподіяно збитків територіальній громаді району, зокрема: у грудні 2022 року окремим посадовим особам райради (у тому числі голові) безпідставно нараховано та виплачено надбавку за високі досягнення та сплачено ЄСВ за трьох осіб, які були звільнені з роботи в січні, серпні та листопаді 2022 року.

4.5. Внаслідок **неналежної кваліфікації бухгалтерських працівників виконавчих апаратів районних рад і відсутності внутрішнього контролю з боку розпорядників бюджетних коштів за їх роботою допущено недоплати посадовим особам окремих районних рад загалом на суму 77,0 тис. грн та**

занижено в обліку розмір кредиторської заборгованості перед ними на **51,7 тис. гривень**.

4.6. Вкрай неефективним у 2022 році і I кварталі 2023 року було управління районними радами власним майном і об'єктами спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.

Зокрема, внаслідок відсутності рішень органів місцевого самоврядування територіальних громад, Синельниківською, Лубенською, Миргородською і Харківською районними радами **не забезпечено передання** до комунальної власності територіальних громад низки комунальних підприємств та установ спільної власності територіальних громад району.

Незважаючи на зміни в законодавстві щодо заборони безоплатної передачі/користування державним або комунальним майном, Гайсинською, Жмеринською і Ужгородською районними радами у період з грудня 2020 року по травень 2023 року **не прийнято рішень** щодо передання майна Районного відділу лабораторних досліджень Державної установи «Вінницький обласний лабораторний центр Міністерства охорони здоров'я України», Комунального підприємства «Жмеринська дирекція кіновідеомережі та кіновідеопрокату», Комунального підприємства «Жмеринський комунгосп» та будівлі, що знаходиться за адресою: пл. Народна, буд. 15, м. Перечин із комунальної власності у державну власність та/або скасування права оперативного управління чи укладання договору оренди цього майна.

Білгород-Дністровською районною радою не забезпечено відшкодування орендарем вартості спожитих комунальних послуг на **311,8 тис. гривень**. Незабезпечення внесення змін до договору оренди в частині перегляду розмірів орендної плати спричинило втрату **Жмеринським районним бюджетом** та балансоутримувачем можливості одержання у 2022 році та I кварталі 2023 року додаткових надходжень коштів від здачі в оренду приміщень **кінотеатру «Супутник»** за розрахунками Рахункової палати на суму **1153,5 тис. грн**, що має ознаки кримінального правопорушення та потребує оцінки правоохоронних органів.

5. Районні ради протягом 2022 року виконували повноваження, пов'язані переважно із забезпеченням організації роботи самих рад та управлінням майном спільної власності територіальних громад району, а також розглядали та вирішували окремі питання, що стосуються затвердження і виконання районних бюджетів і захисту спільних інтересів громадян України та мешканців району.

В частині виконання бюджетних повноважень між окремими районними радами та районними військовими адміністраціями **Вінницької, Дніпропетровської, Київської, Львівської** областей мала місце конкуренція, яка зумовлена нечіткістю вимог законодавства про виконання військовими адміністраціями повноважень, що віднесені Законом № 280 до компетенції районних рад.

З питань погодження надання спеціальних дозволів на користування надрами районні ради у 2022 році приймали рішення паралельно з селищними (сільськими) радами (оскільки розгляд зазначених питань проводився за

одночасними зверненнями Держгеонадр як до районних, так і до селищних (сільських) рад). Це потребує приведення Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 615, у відповідність із статтею 10 Кодексу України про надра у редакції Закону України від 01.12.2022 № 2805-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами», який набрав чинності з 28.03.2023.

Водночас протягом 2022 року районні ради розглядали та вирішували окремі питання, які **прямо не передбачені їхніми повноваженнями**, проте стосуються спільних інтересів усіх громадян України. Зокрема, Жмеринською райрадою 05.03.2022 прийнято рішення про звернення депутатів районної ради до Організації Об'єднаних Націй, усіх країн-учасниць Північноатлантичного альянсу, Сполучених Штатів Америки, Великобританії та усієї міжнародної спільноти з вимогою про закриття неба над Україною. Вишгородською районною радою прийнято рішення щодо звернення депутатів до урядів та парламентів іноземних держав про здійснюваний російською федерацією геноцид Українського народу, а також щодо підтримки прохання керівництва держави про закриття неба над Україною. Львівською райрадою серед питань, які не віднесені законодавством до повноважень районної ради, розглянуто питання про заборону московського патріархату на території Львівського району; звернення районної ради до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України щодо виділення коштів для потреб організації тероборони, а також щодо захисту громадян від енергетичного колапсу.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень (далі – Звіт про результати аудиту), та рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження Звіту.

2. Рішення Рахункової палати в порядку інформування надіслати Комітетові Верховної Ради України з питань бюджету, Комітетові Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування та Раді національної безпеки і оборони України.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України та рекомендувати:

доручити:

- Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України разом з Мінінфраструктури розробити та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проект акта про внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 615, щодо виключення

погодження районними радами надання у користування ділянок надр, що містять корисні копалини місцевого значення, як таких, що не є розпорядниками відповідних земельних ділянок;

- Державній податковій службі України згідно з підпунктом 78.1.7 пункту 78.1 статті 78 Податкового кодексу України оперативно провести документальні позапланові перевірки районних рад, щодо яких не завершено процедуру припинення з причин непроведення таких перевірок;

- Мінінфраструктури та Мінфіну розробити методику розрахунку потреби в коштах субвенції на 2024 рік для забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень;

забезпечити належне фінансування за рахунок коштів державного бюджету бюджетної програми за КПКВК 3121040.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Мінінфраструктури та рекомендувати:

- здійснити аналіз причин незавершення передання окремих закладів, установ та об'єктів комунального майна із спільної власності районів до спільної власності територіальних громад, та внести Кабінету Міністрів України узгоджені з районними радами пропозиції щодо шляхів вирішення цього проблемного питання;

- здійснити моніторинг стану реалізації заходів з виконання Постанови № 807 та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні пропозиції щодо забезпечення завершення до 01.01.2024 припинення районних рад, ліквідованих Верховною Радою України;

- за участі Мінфіну розробити методику розрахунку потреби в коштах субвенції на 2024 рік для забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень;

- актуалізувати результативні показники бюджетної програми в бюджетному запиті за бюджетною програмою КПКВК 3121040 з урахуванням її мети та завдань;

- ідентифікувати ризики управління коштами субвенції та, за необхідності, розробити заходи щодо оптимізації процесу реалізації бюджетної програми.

5. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати: у Вінницькій області: Жмеринській районній раді; в Дніпропетровській області: Дніпровській і Новомосковській районним радам; у Закарпатській області: Ужгородській районній раді; у Київській області: Вишгородській районній раді; у Львівській області: Львівській і Яворівській районним радам; у Одеській області: Білгород-Дністровській, Ізмаїльській, Роздільнянській, Березівській і Подільській районним радам; у Полтавській області: Полтавській районній раді; у Харківській області: Харківській районній раді з пропозиціями вжити заходів щодо усунення наслідків порушень і недоліків, установлених за результатами аудиту, зокрема:

- завершити процедури припинення районних рад, ліквідованих Постановою № 807 районів, правонаступниками яких є новоутворені районні ради;

- передати заклади, установи та об'єкти комунального майна, об'єкти

незавершеного будівництва із спільної власності районів до спільної власності територіальних громад;

- прийняти рішення про повернення майна спільної власності територіальних громад із оперативного управління установ, що не були створені районними радами, та за необхідності укласти щодо нього договори оренди;

- при формуванні районних бюджетів максимально повно враховувати джерела доходів загального та спеціального фондів, які визначені частиною першою статті 64¹ та частиною першою статті 69¹ Бюджетного кодексу України;

- привести структуру районних рад та штатні розписи у відповідність до вимог частини першої статті 56 Закону № 280;

- вжити заходів для відшкодування заподіяної неправомірними діями матеріальної шкоди (збитків), усунення наслідків інших порушень та притягнення до відповідальності посадових осіб, які допустили порушення, встановлені під час контрольного заходу.

6. Повідомити протягом семи днів Бюро економічної безпеки України про виявлені при здійсненні аудиту ознаки кримінального правопорушення.

Заступник Голови
Рахункової палати

Андрій МАЙСНЕР