



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 16 червня 2016 року № 12-6

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання у 2015 році коштів державного бюджету, спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання у 2015 році коштів державного бюджету, спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій. За результатом розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А :

1. Міністерству фінансів України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, низці обласних та місцевих державних адміністрацій не вдалося повною мірою забезпечити у 2015 році виконання планових показників та ефективне використання коштів державного бюджету за трьома бюджетними програмами в сумі 3,5 млрд грн, спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій. Не досягнуто цілей Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385, у частині підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, формування «точок зростання», усунення регіональних диспропорцій у доступі населення до базових соціальних, комунальних та інших послуг.

1.1. Інвестиційні програми (проекти) та заходи, включені до затверджених Кабінетом Міністрів України переліків, передбачали переважно реконструкцію та капітальний ремонт уже існуючої соціальної, транспортної та житлової інфраструктури. Практично не фінансувалися заходи щодо активізації місцевої економічної ініціативи, зміцнення виробничого потенціалу сільської місцевості,

інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням та стимулюванням зайнятості населення. Зазначене є однією з причин того, що обсяг валового регіонального продукту у 2015 році (в порівняльних цінах до попереднього року) за розрахунками аудиторів не збільшився (у 2014 році він зменшився на 7 відсотків).

Із відкритих у 2015 році за коштами державного фонду регіонального розвитку (далі – Фонд) асигнувань у сумі **2889,7 млн грн** освоєно 2377,0 млн грн (рівень виконання бюджетної програми – 82 відс.), а із виділених місцевим бюджетам за рахунок державних капітальних вкладень **504,7 млн грн** субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій (далі – Субвенція розвитку) використано 457,1 млн грн (рівень виконання бюджетної програми – 91 відсоток).

Неналежне управління коштами Фонду та Субвенції розвитку їх розпорядниками на місцях призвело до неосвоєння коштів і повернення до державного бюджету в кінці 2015 року загалом за двома бюджетними програмами **560,2 млн грн** як невикористаних. У Дніпропетровській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Чернівецькій і Чернігівській областях (де проводився аудит) у 2015 році не виконано у запланованих обсягах робіт і **не введено в експлуатацію 214 пускових об'єктів** (71 відс. запланованих), через що не досягнуто очікуваного соціально-економічного ефекту.

1.2. Бюджетна програма «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях» (далі – Субвенція відновлення) у частині видатків по Луганській області на підконтрольних українській владі територіях у 2015 році виконана на 80 відс. (із **145,8 млн грн** відкритих асигнувань освоєно 117,1 млн грн, решту **28,7 млн грн** як невикористані повернено до державного бюджету). Внаслідок допущених недоліків роботи виконано частково та в експлуатацію не введено **140 об'єктів**, визначених у 2015 році пусковими.

1.3. За результатами аудиту також встановлено, що розпорядниками коштів державного бюджету на місцях (по трьох бюджетних програмах) з порушеннями законодавства використано **78,4 млн грн** (з них на оплату невиконаних робіт – 19,1 млн грн) та неефективно – **148,9 млн гривень**.

1.4. Головна причина такого стану – відсутність дієвого механізму реалізації нових положень Бюджетного кодексу України про визначення необхідності спрямування коштів Фонду у першу чергу на розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, що мають стати «точками зростання». На початковій стадії впровадження перебуває створена Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України он-лайн платформа, яка дає можливість членам конкурсних комісій у режимі реального часу розглядати та оцінювати інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів Фонду, а громадськості – відслідковувати подання проектів і результати їх оцінювання.

Вищезазначеним недолікам в управлінні коштами державного бюджету сприяли також затвердження із затримкою переліків інвестиційних програм (проектів) та заходів, невідповідність частини відібраних до фінансування об'єктів встановленим вимогам і відсутність належного контролю за

виконанням запланованих робіт і використанням бюджетних коштів.

2. Недосконалим є нормативно-правове та організаційне забезпечення використання коштів державного бюджету, спрямованих у 2015 році місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій.

Порядком підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку у 2015 році, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 195 (далі – Порядок відбору), встановлено терміни подання Радою міністрів АР Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевих рад Мінрегіону пропозицій щодо зазначених програм (проектів), а Мінрегіоном – Уряду для затвердження щодо розподілу коштів Фонду з переліком програм (проектів) до 1 травня та до 1 червня 2015 року відповідно, що не узгоджується з положеннями ч. 3 ст. 24¹ Бюджетного кодексу України (до 1 травня та до 1 серпня року, **що передувє плановому**, тобто 2014 року).

Зазначене зумовлене незабезпеченням Мінекономрозвитку затвердження у 2014 році переліку інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок Фонду у 2015 році. При цьому Порядок відбору не містить обмежень щодо їх мінімальної кошторисної вартості, тобто не має «запобіжника» розпорошенню коштів Фонду між дрібними об'єктами.

Перелік і форми документів, необхідні для участі в конкурсному відборі інвестиційних програм (проектів), затверджено наказом Мінрегіону від 24.04.2015 № 80 (набрав чинності 22.05.2015), що ускладнило подання місцевими органами виконавчої влади пропозицій у визначений наказом термін (до 01.05.2015) та стало однією з причин несвоєчасного затвердження переліку інвестиційних програм (проектів) постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2015 № 766-р (набрала чинності 05.08.2015), тобто за 5 місяців до закінчення бюджетного року.

На час формування переліків об'єктів і заходів для реалізації за рахунок Субвенції розвитку постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 702 у відповідному порядку її надання призупинено дію положення, згідно з яким ці переліки формують і затверджують місцеві держадміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування. Як наслідок, перелік об'єктів і заходів Субвенції розвитку сформовано Мінфіном і затверджено Кабінетом Міністрів України постановою від 03.08.2015 № 543 здебільшого без урахування пропозицій органів влади у регіонах, в окремих випадках – за відсутності проектно-кошторисної документації.

Не мали відмінностей напрями використання як коштів Фонду, так і коштів Субвенції розвитку (будівництво, реконструкція, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури), а також була відсутня належна координація роботи розпорядників цих коштів щодо управління ними.

3. Мінфіном, Мінрегіоном, окремими обласними державними адміністраціями не забезпечено належної оцінки і відбору об'єктів,

запропонованих до реалізації за рахунок коштів Фонду і Субвенції розвитку, з огляду на головні цілі державної регіональної політики.

3.1. Переліком інвестиційних програм (проектів), що фінансуються у 2015 році, практично не передбачено спрямування коштів Фонду на реалізацію індустріальних та інноваційних парків, як це визначено ст. 24¹ Бюджетного кодексу України. Водночас, як і у попередні роки, найбільший відсоток серед проектів Фонду у 2015 році становили об'єкти і заходи у сфері загальної середньої та дошкільної освіти (34 відс.), ЖКГ (24 відс.), охорони здоров'я (14 відс.), натомість нечисленними були проекти щодо збирання і переробки твердих побутових відходів (0,5 відс.), розвитку закладів соціального обслуговування (2 відс.), реконструкції місцевих доріг та вулиць (8 відсотків). Це свідчить про відсутність при відборі проектів і заходів збалансованого підходу до забезпечення розвитку і модернізації соціальної, виробничої, транспортної та інженерної інфраструктур, що є однією з головних умов зростання валового регіонального продукту.

У більшості регіонів продовжувалася практика розпорошення коштів Фонду на фінансування значної кількості низьковартісних робіт. З 763 об'єктів будівництва, реконструкції та капітального ремонту, що фінансувалися за рахунок коштів Фонду, 356 об'єктів (47 відс.) передбачали фінансування в обсязі менше 1,0 млн грн, з них 18 об'єктів – в обсязі менше 100,0 тис. гривень. Натомість всі виділені м. Києву кошти Фонду в сумі 154,2 млн грн були спрямовані на виконання робіт на одному стратегічно важливому об'єкті – будівництво другої нитки головного міського каналізаційного колектора (запланований до введення в експлуатацію у 2017 році).

По Дніпропетровській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Чернівецькій областях (у яких проведено аудит) низка об'єктів, затверджених у вказаному Переліку, не відповідали вимогам Порядку відбору, зокрема, об'єкти мали низький ступінь будівельної готовності, на них не було затверджено або перезатверджено у встановленому порядку проектно-кошторисної документації, що призвело до необґрунтованого визначення пусковими 2015 року деяких об'єктів з виділенням на їх реалізацію коштів Фонду в обсягах, не достатніх для завершення робіт і введення в експлуатацію у заплановані терміни, а отже – до зростання у зазначених областях обсягів незавершеного будівництва.

3.2. Так само ряд об'єктів будівництва, включених за ініціативою Мінфіну до Переліку за Субвенцією розвитку, мали низький ступінь будівельної готовності, на них не була затверджена у встановленому порядку проектно-кошторисна документація, що створило ризики і призвело до невведення їх у експлуатацію у встановлені терміни, збільшення обсягів незавершеного будівництва.

4. Недоліки у формуванні переліків об'єктів і заходів, затвердження їх Урядом лише у третьому кварталі 2015 року, неналежне управління коштами Фонду та Субвенції розвитку низкою обласних держадміністрацій, а також окремими розпорядниками коштів нижчого рівня не сприяло повноті освоєння коштів державного бюджету.

Загалом по Фонду до державного бюджету як невикористані повернено **512,6 млн грн**, або 18 відс. розподілених асигнувань. Крім того, 11,1 млн грн не розподілено головним розпорядником коштів Фонду – Мінфіном. Великі обсяги невикористаних коштів Фонду рахуються у Донецькій, Луганській та Херсонській областях – 92,7 млн грн (40 відс. відкритих асигнувань), 89,2 млн грн (81 відс.) і 41,5 млн грн (42 відс.) відповідно.

Не було використано та повернено до державного бюджету у 2015 році **47,6 млн грн** коштів Субвенції розвитку. Найбільше коштів не використано у Полтавській області – 13,8 млн грн (49 відс. відкритих асигнувань) і у Чернівецькій області – 7,3 млн грн (20 відсотків).

5. За результатами аудиту, проведеного у Дніпропетровській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Чернівецькій, Чернігівській областях, встановлено, що облдержадміністраціями, а також окремими органами місцевого самоврядування зазначених регіонів не забезпечено належного внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету.

Аудитом виявлено факти використання коштів Фонду, Субвенції розвитку та Субвенції відновлення із порушеннями законодавства (зокрема здійснення незаконних видатків, а також платежів за відсутності підтвердних документів): у Львівській області – на 37,4 млн грн, Полтавській – 32,4 млн грн, Миколаївській – 3,1 млн грн, Луганській – 2,9 млн грн, Чернівецькій – 1,7 млн грн, Дніпропетровській області – на 0,8 млн гривень. Встановлено факти неефективного управління і використання бюджетних коштів: у Луганській області – 38,3 млн грн, Полтавській – 29,8 млн грн, Чернівецькій – 23,6 млн грн, Чернігівській – 17,3 млн грн, Дніпропетровській – 17,2 млн грн, Львівській – 11,9 млн грн, Миколаївській області – 10,9 млн гривень. Виявлено також факти невідповідності даних, наведених у фінансовій і бюджетній звітності, даним бухгалтерського обліку: у Полтавській області – на 5,4 млн грн, Львівській – 4,8 млн грн, Дніпропетровській області – на 1,0 млн гривень.

Під час аудиту відшкодовано незаконних видатків, поновлено на рахунках замовників активів і повернено до державного бюджету коштів, неправомірно витрачених у 2015 році, на загальну суму 16,2 млн гривень.

6. У Дніпропетровській, Львівській, Чернівецькій областях встановлено факти фінансування робіт за рахунок коштів Фонду за відсутності належного співфінансування з місцевих бюджетів, що не відповідає вимогам ч. 3 ст. 24¹ Бюджетного кодексу України та п. 7 Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів.

За рахунок місцевих бюджетів у 2015 році передбачалося співфінансування робіт (заходів), які реалізуються за рахунок Фонду, у сумі 610,4 млн грн, фактично проведено касових видатків на суму 455,9 млн грн, або 75 відс. запланованого обсягу. Зокрема, у Дніпропетровській області із запланованих 9,0 млн грн співфінансування з обласного бюджету на будівництво мережі водопостачання с. Петрове, смт Софіївка спрямовано лише 1,4 млн гривень. У Львівській області на реконструкцію приміщень під

офтальмологічне відділення обласної лікарні позалегенового туберкульозу у м. Львові із запланованого обсягу співфінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів у сумі 0,5 млн грн фактично виділено 0,1 млн гривень. Як наслідок, зазначені об'єкти не були завершені та введені в експлуатацію в заплановані терміни.

7. Використання у 2015 році коштів державного бюджету на реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку та на відновлення житла, соціальних і транспортних об'єктів Луганської області дало змогу реалізувати низку проектів (заходів) і ввести в експлуатацію низку об'єктів соціальної, комунальної та транспортної сфери, завдяки чому покращено інфраструктуру окремих територій. Водночас через недоліки у прийнятті управлінських рішень органами виконавчої влади (як на центральному, так і на регіональному рівні) мета використання коштів державного бюджету, спрямованих у 2015 році на виконання робіт з будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів соціальної та іншої інфраструктури, в окремих регіонах досягнута неповною мірою.

Зокрема, за рахунок коштів Фонду у 2015 році завершено роботи з реалізації **532** інвестиційних проектів і заходів (із 867 включених до Переліку). Завдяки спрямуванню коштів Фонду на погашення кредиторської заборгованості по 41 об'єкту її скорочено протягом 2015 року з 44,5 млн грн до 1,0 млн грн станом на 01.01.2016.

Водночас за рахунок коштів Фонду по Україні у 2015 році **введено в експлуатацію лише 226 об'єктів** із 569 запланованих, або **40 відсотків**. Не забезпечено запланованої результативності і в частині коштів субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій. У Дніпропетровській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Чернівецькій та Чернігівській областях, де проводився аудит, за рахунок цього джерела бюджету розвитку **в експлуатацію введено 65 об'єктів** із 206 запланованих, або **32 відсотки**.

Роботи з будівництва, реконструкції і капітального ремонту об'єктів Луганської області, які постраждали під час проведення антитерористичної операції, за рахунок субвенції на відновлення інфраструктури у Донецькій та Луганській областях виконані на 149 об'єктах із 242 визначених у 2015 році пусковими, з них **в експлуатацію введено 102 об'єкти (42 відсотки)**.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання у 2015 році коштів державного бюджету, спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій затвердити.

2. Відомості про результати аудиту ефективності використання у 2015 році коштів державного бюджету, спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури

окремих територій, у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** та запропонувати:

- з метою забезпечення відповідності термінів затвердження програм (проектів), що фінансуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, термінам бюджетного процесу щодо затвердження закону про державний бюджет підготувати законопроект про внесення змін до ч. 3 ст. 24¹ Бюджетного кодексу України в частині зміни терміну подання пропозицій з переліком і описом інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку з 1 травня на 1 серпня та терміну їх затвердження – з 1 серпня на 1 листопада року, що передує плановому;

- забезпечити фінансування за рахунок державних капітальних вкладень інвестиційних програм (проектів) з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України, Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо концентрації коштів державного бюджету на створенні інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, збалансованого розвитку і модернізації соціальної, виробничої, транспортної та інженерної інфраструктури, першочерговості спрямування достатніх обсягів асигнувань на завершення робіт на пускових об'єктах із високим ступенем будівельної готовності;

- розглянути питання запровадження в Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196, вимог до мінімальної кошторисної вартості інвестиційних програм (проектів) і заходів регіонального значення на рівні не менш як 5 млн грн, а також програм місцевого значення – не менш як 1,5 млн грн з метою запобігання розпорошенню коштів Фонду на дрібні об'єкти і концентрації їх на потужних пріоритетних програмах, які мають забезпечити регіональний розвиток;

- забезпечити усунення правових неузгодженостей між Порядком підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 08.03.2015 № 196, згідно з яким результати відбору інвестиційних програм і проектів визначаються регіональними комісіями за конкурсом, погоджуються міжвідомчого комісією при Мінрегіоні та затверджуються Кабінетом Міністрів України, і ч. 5 ст. 24¹ Бюджетного кодексу України, яка передбачає погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету розподілу коштів Фонду не тільки за територіями, але й за інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку, що створює умови для конфлікту інтересів і нівелювання результатів їх конкурсного відбору;

- посилити роль і відповідальність Мінрегіону за оперативне і належне формування переліків інвестиційних програм і проектів, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, закріпивши за ним право затвердження цих проектів;

- закріпити повноваження із затвердження підготовлених державними адміністраціями переліків заходів (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок субвенцій (міжбюджетних трансфертів) на здійснення заходів щодо

соціально-економічного розвитку окремих територій, за місцевими радами, що відповідатиме курсу на фінансову децентралізацію і підвищить оперативність, прозорість і відповідальність місцевих органів влади за якість відбору таких заходів.

3. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з пропозиціями:

- забезпечити обґрунтоване і відповідно до встановлених законодавством пріоритетів формування пропозицій щодо інвестиційних програм (проектів) державного фонду регіонального розвитку, необхідного обсягу державних капітальних видатків та їх розподілу між регіонами;

- організувати спільно з обласними державними адміністраціями ефективну систему внутрішнього контролю з метою недопущення зловживань і неефективного використання коштів державного бюджету.

4. Рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати:

- **Міністерству фінансів України з пропозиціями:**

- врахувати негативні наслідки недосконалості нормативно-правового забезпечення використання коштів державного бюджету, що встановлені аудитом, при погодженні порядків використання коштів міжбюджетних трансферів бюджету розвитку;

- розглянути питання застосування відповідно до статті 117 Бюджетного кодексу України заходів впливу до місцевих бюджетів за фактами безпідставної відмови від співфінансування узгоджених з відповідними радами та повністю профінансованих з державного бюджету інвестиційних програм (проектів), через що не завершені у визначений термін пускові об'єкти;

- **Дніпропетровській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Чернівецькій та Чернігівській обласним державним адміністраціям з пропозицією розгляду результатів контрольних заходів, проведених у межах аудиту у відповідному регіоні, на засіданні колегії облдержадміністрації із вжиттям заходів щодо:**

- забезпечення усунення розпорядниками коштів порушень при використанні коштів державного бюджету, виявлених під час аудиту;

- невідкладного введення в експлуатацію об'єктів, завершених будівництвом у 2015 році, із залученням за необхідності в установленому порядку коштів місцевих бюджетів;

- завчасного формування банку інвестиційних програм (проектів) з належно затвердженою проектною документацією, які відповідають критеріям, визначеним законодавчими та нормативно-правовими актами, і забезпечують збалансованість розвитку окремих територій регіону;

- притягнення винних посадових осіб управлінь капітального будівництва до відповідальності та ініціювання перед атестаційними архітектурно-будівельними комісіями позбавлення осіб, винних у порушенні вимог нормативно-правових актів та нормативних документів у сфері містобудування (у частині здійснення функцій технічного нагляду), кваліфікаційних сертифікатів.

5. Про результати аудиту поінформувати **Верховну Раду України** та народних депутатів В.М. Кривенка, С.В. Дунаєва (з порушених ними питань).

6. Поінформувати про виявлені факти оплати підрядним організаціям за невиконані роботи і невикористані матеріали, що мають ознаки кримінального або адміністративного правопорушення, відповідні **правоохоронні органи**.

7. Оприлюднити рішення Рахункової палати, результати його розгляду об'єктами аудиту та Звіт про результати аудиту на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Самуся Г.Ю.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута