

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 08.11.2016 № 23-3

З В І Т

про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд та надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян у 2015 році та аналізу фінансового забезпечення реалізації їх прав на зазначені пільги у 2016 році

Київ 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
I. СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ	5
II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НАДАННЯМ ПІЛЬГ І ВИКОРИСТАННЯМ СУБВЕНЦІЇ	8
III. ОБҐРУНТОВАНІСТЬ ВИЗНАЧЕННЯ ПОТРЕБИ В КОШТАХ СУБВЕНЦІЇ, ПОВНОТА ЇЇ ФІНАНСУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ У 2015 РОЦІ.....	16
IV. ПОВНОТА НАДАННЯ КОМПЕНСАЦІЇ ПІДПРИЄМСТВАМ І СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН НА ПІЛЬГИ З ПРОЇЗДУ ТА ЗВ'ЯЗКУ У 2015 І 2016 РОКАХ	26
ВИСНОВКИ.....	32
ПРОПОЗИЦІЇ.....	38
Додаток 1.....	39
Додаток 2.....	42

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту та аналізу: стаття 98 Конституції України, статті 4, 7 і 15 Закону України «Про Рахункову палату», План роботи Рахункової палати на 2016 рік.

Мета аудиту та аналізу: встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо обґрунтованості планування, повноти забезпечення потреби, законності та ефективності використання коштів субвенції у 2015 році; наслідки відсутності фінансування з державного бюджету компенсації надавачам послуг у 2016 році; стан забезпечення реалізації прав окремих категорій громадян на передбачені законодавством пільги у 2015, 2016 роках. Оцінка стану нормативно-правового забезпечення цього питання та реагування на пропозиції Рахункової палати за результатами попереднього аудиту.

Предмет аудиту: кошти субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплати електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот), на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян (за КПКВК 3511250 у 2015 році) *у частині компенсацій підприємствам втрати доходів від надання пільг з оплати послуг зв'язку та проїзду транспортом загального користування* (далі – субвенція); механізм управління та контролю за витрачанням субвенції, статистична, фінансова, управлінська, бухгалтерська, інша звітність та інформація про стан її надання та використання і заборгованості у 2016 році, розрахунки щодо визначення потреби в коштах за зазначеними видатками; нормативно-правові і розпорядчі акти та інші документи, які регламентують питання надання та використання субвенції.

Об'єкти аудиту: департамент соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації); комунальне підприємство «Київський метрополітен»; департамент соціальної політики Луцької міської ради; Луцьке підприємство електротранспорту; департамент праці та соціального захисту населення Одеської міської ради; комунальне підприємство «Одесміськелектротранс»; департамент фінансів Хмельницької обласної державної адміністрації; департамент соціального захисту населення Хмельницької обласної державної адміністрації; управління праці та соціального захисту населення Хмельницької міської ради.

Запити надсилалися до Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, публічного акціонерного товариства «Укрзалізниця», публічного акціонерного товариства «Укртелеком».

Критерії оцінки:

використання коштів у 2015 році: продуктивності – повнота та своєчасність відшкодування вартості пільг з проїзду та зв'язку їх надавачам, погашення заборгованості надавачам пільг, що виникла у минулі роки; результативності – забезпечення реалізації прав громадян на передбачені законодавством пільги з проїзду та зв'язку; економності – недопущення випадків неекономного, зайвого використання коштів державного бюджету; законності – дотримання законодавчих і нормативно-правових актів при прийнятті управлінських рішень уповноваженими органами;

ефективності управління коштами державного бюджету: обґрунтованість визначення потреби і розподілу коштів державного бюджету між територіями, своєчасність відкриття асигнувань, повнота перерахування та використання коштів;

стану внутрішнього контролю об'єкта аудиту: спроможність підрозділу внутрішнього аудиту об'єкта запобігати неефективному і незаконному використанню коштів державного бюджету та фактична результативність його діяльності за 2015 рік.

Методи проведення аудиту: аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів та інших документів, що регулюють надання та використання субвенції; дослідження результатів і методів роботи об'єктів аудиту щодо цього; документальна і фактична перевірка найбільш ризикованих фінансових розрахунків, аналіз статистичної, фінансової, управлінської та бухгалтерської звітності; проведення опитувань; отримання пояснень, аналіз інформації центральних і місцевих органів влади, одержаних на запити з питань аудиту.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: часові – щодо використання коштів субвенції – 2015 рік, щодо управлінських рішень органів центральної і місцевої влади з питань фактичного забезпечення компенсаційних виплат за надані послуги – 2016 рік; географічні – Хмельницька, Волинська, Одеська області, м. Київ.

За результатами аудиту складено 9 актів.

ВСТУП

Право на безоплатний проїзд транспортом загального користування, отримання пільг з послуг зв'язку встановлено 10 законами України та однією постановою Уряду. За даними Мінсоцполітики, станом на початок 2015 року таке право мали 9,8 млн осіб. Крім того, правом безоплатного проїзду в громадському транспорті користувалися 9,1 млн пенсіонерів за віком.

Для покриття видатків на компенсацію надавачам послуг із надання зазначених пільг у державному бюджеті до 2015 року включно передбачалися значні обсяги фінансування: у 2013 році – 2,12 млрд грн, у 2014 році – 1,93 млрд грн, у 2015 році – 1,99 млрд гривень.

У 2015 році право на пільги з проїзду в громадському транспорті та з послуг зв'язку низці категорій громадян законодавчо зупинено. З урахуванням зазначених законодавчих змін право, зокрема, на пільговий проїзд станом на 01.01.2016 збереглося у 2,9 млн громадян, яким пільги були встановлені

законами України, та у 9,1 млн пенсіонерів за віком, яким ці пільги надані постановою Кабінету Міністрів України.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» видатки на компенсацію за пільговий проїзд та надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян не передбачені, тобто єдиним джерелом відшкодування відповідним підприємствам вартості наданих ними пільгових послуг є кошти місцевих бюджетів. Водночас, згідно з ч. 3 ст. 142 Конституції України, витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

До уваги слід взяти і те, що результати аудиту із зазначеного питання, проведеного у 2013 році, засвідчили відсутність законодавчо встановлених норм адресного обліку фактично перевезених пільговиків автомобільним та електротранспортом, що не забезпечує обґрунтованості при плануванні і використанні субвенції.

Значні обсяги видатків державного бюджету на надання населенню пільг у 2015 році, соціальна значущість забезпечення в повному обсязі прав відповідних категорій громадян на передбачені законодавством соціальні гарантії та прав відповідних підприємств на відшкодування вартості наданих пільгових послуг у 2016 році, неврахування окремих рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аудиту і, зокрема, відсутність на час проведення аудиту законодавчо встановленого механізму обліку пільгових перевезень обумовили актуальність теми аудиту.

I. СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ

Відповідно до Плану роботи Колегії Рахункової палати на 2013 рік, департаментом з питань використання коштів державного бюджету в регіонах проведено аудит використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд та надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 23.01.2013 № 1-2).

Довідково. За результатами аудиту Колегія Рахункової палати, зокрема, дійшла висновку, що державні соціальні стандарти і нормативи (норми) щодо пільгового проїзду та надання пільг з послуг зв'язку громадянам окремих категорій, які є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі, формування на їх основі бюджетів усіх рівнів і міжбюджетних відносин та забезпечення адресності спрямування коштів субвенції всупереч вимогам п.10 прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу та ст. 5 і 10 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» не затверджені. Це призвело до запровадження місцевими органами влади власних методик і порядків визначення умовно-розрахункового обсягу перевезень пільгових категорій громадян.

Мінсоцполітики у 2011–2012 роках не забезпечено реалізації заходів Національного плану дій на 2011 та 2012 роки щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки в частині посилення адресності надання пільг (зокрема, на проїзд та послуги зв'язку), запровадження електронної соціальної картки. Це затягує реформування системи соціальної підтримки населення, зокрема не дає змоги удосконалити планування бюджетних видатків на компенсацію за пільговий проїзд та надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян.

Мінсоцполітики та Мінінфраструктури не забезпечили подання Уряду узгоджених пропозицій щодо прийняття закону та нормативного акта про встановлення порядку надання компенсації перевізникам, які здійснюють пільгові автоперевезення пасажирів.

Висновок до звіту про результати аудиту від 23.01.2013 № 2/1-2 надіслано Мінсоцполітики, Мінінфраструктури з рекомендаціями спільно з Мінфіном розробити, узгодити з відповідними міністерствами та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів щодо державних соціальних стандартів і нормативів (норм) надання пільг з оплати проїзду та послуг зв'язку громадянам окремих категорій; порядку та умов надання субвенції; внесення змін до ст. 102 Бюджетного кодексу в частині уточнення її положень і визначення, що здійснення за рахунок коштів субвенції компенсаційних виплат проводиться лише за проїзд громадян, які мають право на пільги за соціальною ознакою відповідно до законів України; законодавчого визначення для пенсіонерів за віком права безоплатного проїзду у міському транспорті загального користування (крім метрополітену та таксі).

Мінінфраструктури рекомендовано розробити та узгодити з Мінсоцполітики порядок обліку фактично перевезених пільговиків міським автотранспортом, електротранспортом, приміським автотранспортом, а також порядок відповідної компенсації підприємствам послуг з перевезення пільгових категорій громадян, які мають право на пільги за соціальною ознакою відповідно до законів України.

Про результати аудиту поінформовано Мінфін з рекомендаціями вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків, зокрема виділяти асигнування з державного бюджету в обсягах, достатніх для забезпечення повноти і своєчасності надання бюджетної компенсації надавачам послуг, забезпечити дієву координацію роботи з Мінсоцполітики та Мінінфраструктури стосовно удосконалення механізму управління коштами субвенції.

Про результати аудиту поінформовано **Кабінет Міністрів України** (лист від 11.02.2013 № 18-326).

Довідково. Уряду рекомендовано в установленому порядку внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо внесення змін до ст. 102 Бюджетного кодексу стосовно уточнення її положень і визначення, що здійснення за рахунок коштів субвенції компенсаційних виплат проводиться за проїзд громадян, які мають право на пільги за соціальною ознакою відповідно до законів України; до Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого в Україні» в частині визначення, що пенсіонери за віком мають право на безоплатний проїзд у міському транспорті загального користування (крім метрополітену та таксі); забезпечити прийняття державних соціальних стандартів і нормативів (норм) щодо надання пільг з оплати проїзду та послуг зв'язку відповідно до вимог п. 10 прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу і ст.ст. 5 і 10 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»; затвердити Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд та надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян відповідно до ч. 2 ст. 97 Бюджетного кодексу.

Кабінет Міністрів України доручив¹ Мінсоцполітики, Мінінфраструктури, Мінфіну, Мінекономрозвитку, Мін'юсту розглянути

¹ Доручення від 20.02.2013 № 6487/1/1-13, від 26.02.2013 № 8009/1/1-13.

рекомендації Рахункової палати та вжити відповідних заходів. Згідно з дорученням Уряду від 13.03.2013 № 10415/0/1-13, Мінінфраструктури разом із Мінсоцполітики та іншим зацікавленим центральними органами виконавчої влади повинно розробити методологію обліку перевезень пільгових категорій громадян.

За результатами розгляду рекомендацій Рахункової палати Мінфін, Мінінфраструктури, зокрема, **погодилися**² із рекомендаціями про необхідність внесення змін до законодавства щодо нормування споживання послуг і надання соціальної підтримки.

У 2014, 2015 роках реалізовано низку заходів щодо посилення адресності надання пільг з урахуванням доходів громадян, що відповідає рекомендаціям Рахункової палати.

Законом України від 27.03.2014 № 1166-VII «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» запроваджено з 01.04.2014 адресний підхід (з урахуванням доходу) при наданні, зокрема, **пільг з оплати вартості проїзду та послуг зв'язку** окремим категоріям осіб, яким такі пільги встановлено за професійною ознакою (пільги надаються особам, які мають на них право за професійною ознакою, за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу пільговика за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України).

Норму про врахування доходу сім'ї при наданні пільг, у тому числі з оплати послуг зв'язку, передбачено Законом України від 28.12.2014 № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» (у редакції з 01.07.2015). Постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 № 389 затверджено Порядок надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї.

Водночас **окремі рекомендації Рахункової палати до цього часу не реалізовано:** щодо розроблення порядку обліку фактично перевезених пільговиків міським автотранспортом, електротранспортом, приміським автотранспортом, а також порядку відповідної компенсації підприємствам послуг з перевезення пільгових категорій громадян, які мають право на пільги **за соціальною ознакою** відповідно до законів України, прийняття державних соціальних стандартів і нормативів (норм) щодо надання пільг з оплати проїзду та послуг зв'язку відповідно до вимог п. 10 прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу та ст.ст. 5 і 10 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»; розроблення та затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд та надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян відповідно до ч. 2 ст. 97 Бюджетного кодексу. **Як наслідок, не забезпечено ефективності управління коштами субвенції та обґрунтованості відшкодування витрат надавачів послуг.**

² Відповідно листи від 12.03.2013 № 31-07310-19-13/7762 і від 20.02.2013 № 18001/25/10-13.

II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НАДАННЯМ ПІЛЬГ І ВИКОРИСТАННЯМ СУБВЕНЦІЇ

Відповідно до ст. 19 Закону України від 05.10.2000 № 2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», пільги з оплати житлово-комунальних, транспортних послуг і послуг зв'язку та критерії їх надання визначаються **виключно законами України**. Також цією статтею Закону органам місцевого самоврядування надано право при розробленні та реалізації місцевих соціально-економічних програм передбачати додаткові соціальні гарантії **за рахунок коштів місцевих бюджетів**.

Право на пільги з оплати послуг зв'язку та проїзду транспортом загального користування за соціальною ознакою було встановлено для 24 категорій громадян 10 законами України (в редакції до 01.06.2015) і постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.1993 № 354 «Про безплатний проїзд пенсіонерів на транспорті загального користування».

Зокрема, надання **пільг з оплати послуг зв'язку** на сьогодні встановлено 7 законами України 14 пільговим категоріям громадян, зокрема інвалідам війни, учасникам бойових дій, багатодітним сім'ям. **Отже, це свідчить про необхідність забезпечення державних соціальних гарантій щодо надання відповідним категоріям громадян пільг на оплату послуг зв'язку.**

Перелік нормативно-правових актів і категорій громадян, для яких встановлено право на пільги з оплати проїзду та послуг зв'язку (до та після 01.06.2015) згідно із вимогами Закону України від 28.12.2014 № 76 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України», наведено в *додатку 1*.

Законом України від 28.12.2014 № 76 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» з **окремих статей законів з 01.06.2015 виключено право на надання пільг з оплати проїзду та послуг зв'язку 7 категоріям громадян** (учасники війни, члени сімей померлих (загиблих) ветеранів війни, жертви нацистських переслідувань, діти війни, особи з особливими заслугами перед Батьківщиною, особи з особливими трудовими заслугами перед Батьківщиною).

Довідково. Пунктом 11 прикінцевих положень Закону України від 28.12.2014 № 76 встановлено, що **норми цього Закону в частині вилучення пільгового проїзду окремих категорій громадян набувають чинності з 1 червня 2015 року**, крім норм щодо забезпечення пільговим проїздом інвалідів I та II групи, дітей-інвалідів, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, учнів із малозабезпечених сімей та осіб, які їх супроводжують і які супроводжують інваліда I групи, учасників бойових дій.

Крім того, згідно з п. 26 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України (в редакції Закону України від 28.12.2014 № 79³) та Законом України від 28.12.2014 № 80 «Про Державний бюджет України на 2015 рік», норми і положення ст.ст. 12, 13, 14, 15 і 16 Закону України від 22.10.1993 № 3551 «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», ст.ст. 6¹, 6², 6³ і 6⁴ Закону України від 23.03.2000 № 1584 «Про

³ Набрав чинності з 01.01.2015.

жертви нацистських переслідувань», ст. 9 Закону України від 16.12.1993 № 3721 «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку», ст. 20 Закону України від 28.02.1991 № 796 «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» застосовуються **в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.**

Аналіз положень законів, якими встановлено пільги, показав, що в окремих з них **не визначені джерела фінансування витрат, пов'язаних з їх реалізацією.** Так, у законах України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» **джерело фінансування надання пільг не визначено.**

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.1993 № 354 право на безоплатний проїзд в міському транспорті загального користування (крім метрополітену та таксі) **надано пенсіонерам за віком та інвалідам⁴.** Пунктом 2 цієї постанови Мінфіну доручено під час уточнення показників державного бюджету на кожний рік **передбачати витрати, пов'язані з безоплатним проїздом.** Тобто право на безоплатний проїзд пенсіонерів за віком було встановлено Кабінетом Міністрів України, а не законом України, як це передбачено ст. 19 Закону України від 05.10.2000 № 2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», відповідно до якої пільги з оплати транспортних послуг і послуг зв'язку та критерії їх надання **визначаються виключно законами України.**

Пунктом 7 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України встановлено, що Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад забезпечують відповідно до законодавства України надання пільг окремим категоріям громадян шляхом **запровадження соціальних карток** та проведення видатків відповідно до цього Кодексу виключно із застосуванням Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 № 117 **«Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги»**, Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги (далі – ЄДАРП) – автоматизований банк даних, створений для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою згідно із законами України. Реєстр складається з баз даних Мінсоцполітики, Міністерства соціальної політики Автономної Республіки Крим, головних управлінь праці та соціального захисту населення обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, управлінь праці та соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, структурних підрозділів з питань праці та

⁴ З урахуванням положень постанови Кабінету Міністрів України від 16.08.1994 № 555.

соціального захисту населення виконавчих органів міських рад.

Довідково. Впроваджена в м. Києві соціальна картка («картка киянина») на сьогодні серед регіонів є єдиним персоналізованим пільговим документом, який може забезпечити автоматизований облік пільговиків на транспорті. Утім, вона функціонує лише у метрополітені і лише в частині пільг, наданих рішеннями Київської міськради. У результаті право пільгової поїздки реалізується шляхом пред'явлення громадянами посвідчень.

Водночас механізм обліку пасажирів пільгових категорій та, відповідно, обсяги надання компенсації перевізникам, які здійснюють пільгові перевезення пасажирів, а також нормативи споживання послуг до цього часу нормативно не визначені.⁵

За відсутності затвердженого порядку компенсації вартості пільгових перевезень окремих категорій громадян, інших нормативних-правових актів, які б визначали механізм адресного обліку фактичних поїздок пільговиків місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, визначення ними обсягів компенсаційних виплат перевізникам здійснюється **шляхом застосування власних методик і порядків** (зокрема виходячи з кількості перевезених платних пасажирів із застосуванням до них розрахованого коефіцієнта перевезених пільговиків), **а не на підставі обліку фактичних поїздок кожного пасажира, який має відповідні пільги.**

Так, за відсутності затвердженого порядку компенсації вартості пільгових перевезень окремих категорій громадян, інших нормативних-правових актів, які б визначали механізм обліку фактичних поїздок кожного пільговика у міському громадському та приміському автотранспорті, нормативів проїзду, розпорядники субвенції на місцях, перевізники, не маючи законодавчих підстав, **використовували з цією метою у 2015 році, як і в минулі роки, зокрема, Інструкцію про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах, затверджена наказом Мінстату від 27.05.96 № 150⁶.** При цьому Інструкцією не передбачено застосування коефіцієнтів співвідношення кількості безплатних і платних пасажирів **при визначенні відповідних сум субвенцій** на компенсаційні виплати транспортним підприємствам.

Таким чином відсутність відповідних нормативів щодо споживання окремими пільговими категоріями громадян послуг зв'язку та проїзду, а також порядку компенсації підприємствам вартості надання ними відповідних послуг створює умови для недостатньо обґрунтованого розподілу коштів субвенції, неекономного і неефективного їх використання.

Згідно із ст. 12 Закону України від 10.11.1994 № 232/94-ВР «Про

⁵ За винятком Порядку розрахунку обсягів компенсаційних виплат за пільговий проїзд залізничним транспортом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2009 № 1359, п. 3 якого визначено, що облік пільгових перевезень та визначення суми недоотриманих коштів від них проводиться на підставі інформації автоматизованої системи керування пасажирськими перевезеннями (сума недоотриманих коштів обчислюється автоматично під час оформлення кожного безоплатного та пільгового проїзного документа (квитка).

⁶ Втратила чинність з 17.11.2015.

транспорт» (далі – Закон про транспорт), підприємства транспорту зобов'язані забезпечувати, зокрема, права на пільги громадян щодо користування транспортом. Відповідно до ст. 6 Закону про транспорт, підприємства транспорту здійснюють перевезення та надання послуг **на основі державних контрактів, державних замовлень і договорів на перевезення пасажирів.**

Статтею 7 Закону про транспорт визначено, що тарифи на транспортні послуги встановлюються відповідно до законодавства України. Відшкодування збитків від безоплатних **перевезень пільгових категорій громадян** регулюється нормативними актами Кабінету Міністрів України.

Згідно із ст. 11 **Закону України** від 05.04.2001 № 2344-III «**Про автомобільний транспорт**», надання соціально значущих послуг автомобільного транспорту здійснюється відповідно до законодавства з питань поставки продукції для державних потреб. Соціально значущими послугами автомобільного транспорту є послуги з перевезення пасажирів автобусними маршрутами загального користування за визначеними уповноваженими органами тарифами **та на пільгових умовах відповідно до законодавства.**

Статтею 4 **Закону України** від 29.06.2004 № 1914 «**Про міський електричний транспорт**» встановлено, що фінансування перевезення **пільгової** категорії громадян здійснюється згідно із законодавством.

Згідно із ст. 9 **Закону України** від 04.07.1996 № 273/96-ВР «**Про залізничний транспорт**», для захисту інтересів окремих категорій громадян на пасажирських перевезеннях, у тому числі приміських, можуть передбачатися **пільгові тарифи.** Збитки залізничного транспорту загального користування від їх використання відшкодовуються за рахунок державного або місцевих бюджетів залежно від того, яким органом прийнято рішення щодо введення відповідних пільг. Статтею 7 зазначеного Закону встановлено, що відносини підприємств залізничного транспорту з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування базуються на податковій і договірній основах відповідно до чинного законодавства України.

Згідно зі ст. 63 (ч. 3) **Закону України** від 18.11.2003 № 1280 «**Про телекомунікації**», телекомунікаційні послуги споживачам, які мають установлені законодавством України **пільги з їх оплати,** надаються операторами, провайдером телекомунікацій відповідно до законодавства України.

Відповідно до ч. 1 ст. 67 Господарського кодексу України, відносини підприємства з іншими підприємствами, організаціями, громадянами в усіх сферах господарської діяльності **здійснюється на основі договорів.** Згідно з ч. 1 ст. 908 Цивільного кодексу України, перевезення вантажу, пасажирів, багажу, пошти здійснюється за **договором перевезення.**

Джерела фінансування послуг з пільгового проїзду та зв'язку визначено Бюджетним кодексом України. Зокрема, відповідно до ст. 91 Бюджетного кодексу України, до видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належать видатки, зокрема, на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян. Статтею 102 Бюджетного кодексу України встановлено, що видатки місцевих бюджетів, передбачені у підпункті «б» пункту 4 частини першої статті 89 цього Кодексу, проводяться за

рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Підпунктом «б» п. 4 ч. 1 ст. 89 Бюджетного кодексу України встановлено, що до видатків, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, належать видатки на державні програми соціального захисту, зокрема, **пільги окремим категоріям громадян, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян.**

Відповідно до Бюджетного кодексу України, на **2015 рік Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік»** Мінфіну (загальнодержавні витрати) за бюджетною програмою 3511250 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплату електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот), на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян» були затверджені бюджетні призначення в обсязі **1917833,2 тис. гривень.**

На час проведення аудиту Урядом не прийнято окремого нормативного акта, який би регулював відшкодування збитків від безоплатних перевезень пільгових категорій громадян відповідно до вимог ст. 7 Закону України «Про транспорт». Не затверджено Кабінетом Міністрів України також окремого порядку та умов надання субвенції відповідно до вимог ч. 2 ст. 97 Бюджетного кодексу.

Надання (перерахування) коштів субвенції здійснювалось у 2015 році згідно з такими двома нормативними актами Кабінету Міністрів України:

✓ **Порядком перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2005 № 20⁷ (далі – Порядок № 20).**

⁷ 16.03.2016 набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2016 № 165 «Про внесення змін до Порядку перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій», згідно з якою з Порядку № 20 **виключені положення** стосовно механізму перерахування субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам **на надання пільг з послуг зв'язку та на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян.**

Довідково. Пунктом 1 Порядку № 20 визначено, що цей Порядок визначає механізм перерахування субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, зокрема, на надання пільг з послуг зв'язку, на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян за рахунок надходження до загального фонду державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування природного газу та газового конденсату, рентної плати за транзитне транспортування трубопроводами природного газу територією України, збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності.

Порядок № 20 містить механізм **проведення взаєморозрахунків (заліків)** між учасниками розрахунків (зокрема, між надавачами послуг з перевезення електротранспортом і підприємствами–постачальниками енергоносіїв), застосування якого, крім наявності умовних обсягів відшкодування, **закладає також ризики** неповної і несвоєчасної компенсації підприємствам – надавачам послуг з перевезення пільгових категорій громадян, які не мають заборгованості за енергоносії, недоотриманих ними доходів внаслідок надання відповідних пільг.

✓ **Порядком фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256 (далі – Порядок № 256).**

Пунктом 2 зазначеної постанови встановлено, що головні розпорядники коштів місцевих бюджетів ведуть персоніфікований облік отримувачів пільг за соціальною ознакою згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 № 117 «Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги».

Згідно з п. 3 Порядку № 256, головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення визначено керівників головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, виконавчих органів рад, **до компетенції яких належать питання праці та соціального захисту населення.**

Згідно з п. 12 Порядку № 256, погашення кредиторської заборгованості за зазначеними державними програмами соціального захисту населення, яка утворилася станом на початок року, **провадиться першочергово.**

На 2016 рік у Законі України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» субвенція не передбачена.

Згідно з пояснювальною запискою Мінфіну до проекту бюджету, це пов'язано із очікуваним внесенням змін до законодавства, зокрема, щодо надання зазначених пільг за рішенням органу місцевого самоврядування **за рахунок коштів місцевого бюджету** (проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо стабілізації фінансового стану держави та удосконалення окремих положень соціальної політики)» від 11.12.2015, реєстраційний № 3628). Водночас відповідні норми до дев'яти законодавчих актів не були внесені.

Таким чином, джерело фінансування у 2016 році установлених законами і чинних соціальних гарантій з надання пільг на проїзд та оплату послуг зв'язку не визначене.

У Верховній Раді України 04.02.2016 за № 4024 було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до додатків № 3 та № 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»⁸ щодо фінансового забезпечення компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян та інших передбачених законодавством пільг». Законопроектом пропонувалося відповідно до ч. 5 ст. 102 Бюджетного кодексу України передбачити з державного бюджету місцевим бюджетам субвенцію в обсязі 1917833,2 тис. грн за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло,- водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот, передбачених у Законі України «Про Державний бюджет України на 2016 рік».

Верховна Рада України 18.02.2016 прийняла Закон України «Про внесення змін до додатків № 3 та № 7 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» щодо фінансового забезпечення компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян та інших передбачених законодавством пільг». Однак Президент України цей Закон **не підтримав** і запропонував (09.03.2016) **його відхилити**, а 05.10.2016 Закон відхилила і Верховна Рада України.

Довідково. Зазначено, що такий перерозподіл створює ризик недофінансування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло, – водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот, оскільки через передбачене в 2016 році підвищення тарифів на послуги житлово-комунального господарства економія за вказаною субвенцією не очікується.

У 2015, 2016 роках Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України прийнято нормативні акти, які визначають терміни підготовки нормативних актів, спрямованих на впорядкування надання пільг, у тому числі ліквідацію неефективних пільг, забезпечення їх адресності та монетизації.

Так, постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 № 509-VIII схвалено **План законодавчого забезпечення реформ в Україні** і рекомендовано суб'єктам права законодавчої ініціативи здійснювати розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України визначених цим Планом законопроектів з урахуванням встановлених у ньому строків. Пунктом 417 Плану передбачена підготовка законопроекту (IV квартал 2017 року) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування надання пільг і монетизації окремих із них». Концептуальними засадами цього законопроекту є ліквідація неефективних пільг; перехід до

⁸ Автори законодавчої ініціативи – народні депутати України Продан О. П., Мельник С. І., Дубневич Я. В., Головка М. Й., Крулько І. І., Амельченко В. В., Лаврик О. В., Юрик Т. З., Демчак Р. Є., Кутовий Т. В., Абдуллін О. Р., Шкварилюк В. В., Івахів С. П., Москаленко Я. М., Єфімов М. В.

адресності та монетизації пільг (внесення змін до 25 актів законодавства); створення сучасної і справедливої системи адресного надання пільг і компенсацій в Україні; остаточне скасування пільг та привілеїв для всіх посадовців. Ніхто не матиме жодних пільг у зв'язку із займаною посадою.

Розділом IV «Соціальна і гуманітарна політика» **Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік**, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р, передбачене запровадження ефективного адресного надання соціальної допомоги. Для цього до кінця року заплановано здійснити, зокрема, **монетизацію окремих видів пільг, у тому числі на проїзд**; модернізацію інформаційних систем у сфері соціального захисту населення, зокрема централізованого програмного забезпечення ЄДАРП.

Пунктом 5.9 **Плану діяльності Міністерства соціальної політики України на 2016 рік**, затвердженого наказом Міністерства соціальної політики України від 26.02.2016 № 195, передбачено протягом листопада 2016 року розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект Закону України щодо **монетизації** окремих видів пільг, у тому числі на проїзд. За інформацією Мінсоцполітики, законопроект станом на 31.10.2016 підготовлено і найближчим часом його буде подано відповідним центральним органам виконавчої влади на розгляд та узгодження.

Проектом Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» надання субвенції **також не передбачене**. Водночас Кабінетом Міністрів України внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України від 15.09.2016 № 5131 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», яким, зокрема, передбачено вилучити субвенцію з переліку субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, наведеного у ст. 102 Кодексу; доповнити ст. 91 Кодексу (видатки місцевих бюджетів, **що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів**) пунктом 20⁴ щодо надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг окремим категоріям громадян. З переліку **державних** програм соціального захисту (пп. «б» п. 4 ст. 89 Кодексу) передбачається **вилучити** компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян.

*Довідково. У висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету до законопроекту про держбюджет, зокрема, зазначено, що при цьому Урядом не запропоновано змін до іншого законодавства щодо виключного права органів місцевого самоврядування на надання таких пільг, що не узгоджується з ч. 3 ст. 142 Конституції України, згідно з якою витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, **компенсуються державою**.*

Постановою Верховної Ради України «Про висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2017 рік», прийнятою 20.10.2016, схвалено висновки і пропозиції до зазначеного законопроекту, якими, зокрема, пропонується Уряду при підготовці проекту Закону України про Державний бюджет України на 2017 рік до другого читання внести пропозиції щодо **врегулювання питання фінансового забезпечення компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян та надання громадянам пільг з оплати послуг зв'язку за рахунок коштів**

державного бюджету або законодавчого унормування права органів місцевого самоврядування на надання таких пільг.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення фінансування з надання пільг з оплати послуг зв'язку та проїзду транспортом загального користування у 2015 році було недосконалим.

Зокрема, відсутні окремі нормативні документи, які б визначали механізм компенсації за пільговий проїзд громадян на підставі фактичного обсягу адресно наданих послуг, а також норми споживання послуг у сфері транспортного обслуговування. Це призводить до відшкодування за рахунок державного бюджету розрахунково-умовних обсягів перевезень пільгових категорій громадян, що не відповідає встановленим Бюджетним кодексом України принципам економного та ефективного витрачання коштів, створює передумови для неефективного використання коштів субвенції.

Механізм відшкодування витрат підприємствам, що надають послуги, а не особам, які мають право на пільги за соціальною ознакою відповідно до законодавства України, знижує відповідальність керівництва підприємств-надавачів послуг за покращення якості їх надання, більш широке охоплення послугами пільгових категорій населення, оптимізацію витрат.

На 2016 і 2017 роки джерела фінансування компенсації вартості наданих пільг з оплати проїзду та послуг зв'язку за рахунок коштів державного бюджету не визначені. Це створило умови для збільшення невідшкодованих витрат (збитків) підприємств, які надають послуги пільговим категоріям населення, а також для відмови в наданні пільг і забезпеченні прав окремих громадян.

У 2015–2016 роках Верховною Радою України, Урядом вжито окремих заходів, спрямованих на впорядкування надання пільг, ліквідацію неефективних пільг, забезпечення їх адресності та монетизації. Однак станом на 01.11.2016 реалізацію цих заходів не завершено, управлінські рішення не прийнято, що не забезпечує досягнення очікуваного результату.

ІІІ. ОБГРУНТОВАНІСТЬ ВИЗНАЧЕННЯ ПОТРЕБИ В КОШТАХ СУБВЕНЦІЇ, ПОВНОТА ЇЇ ФІНАНСУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ У 2015 РОЦІ

На початок 2015 року кількість громадян, які мали право на пільги з проїзду громадським транспортом та оплати послуг зв'язку становила, за даними Мінсоцполітики, понад 9 млн осіб.

Незважаючи на це, а також на зростання у 2014 році порівняно з 2013 роком цін на транспорт на 41,6 відс.⁹ і підвищення абонентської плати за користування стаціонарним телефоном для містян на 14 відс., а для сільських

⁹ Дані сайту http://ukrstat.org/druk/soc_ek/2014/publ_12_2014_u.html.

жителів на 27 відс., обсяг субвенції на 2015 рік, за пропозицією Мінфіну, було затверджено Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» у сумі 1917,8 млн грн, тобто на рівні видатків попереднього 2014 року.

Довідково. За інформацією Мінфіну¹⁰, наданою на запит Рахункової палати, у розрахунках до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» призначення за коштами субвенції були визначені **відповідно до фінансових можливостей держави.**

Розподіл субвенції між обласними і міським бюджетом м. Києва також проведено згідно з розподілом попереднього року (без урахування АР Крим та м. Севастополя).

Мінфіном (лист від 22.08.2014 № 31-05110-14-8/21854) доведено до обласних держадміністрацій прогнозні показники видатків за субвенцією, що були визначені ним на рівні 2012, 2013 і 2014 років.

Контрольно-аналітичними заходами під час аудиту на місцях встановлено, що затвердження видатків у визначених прогнозними показниками обсягах **не покривало обрахованої місцевими органами влади потреби в коштах для надання компенсації підприємствам за пільгові перевезення та послуги зв'язку.**

Довідково. Загалом під час аудиту, проведеного у Волинській, Одеській, Хмельницькій областях та м. Києві, проаналізовано ефективність використання 408,5 млн грн субвенції (23,5 відс. від виділених у 2015 році асигнувань).

Зокрема, за результатами аудиту в м. Києві встановлено, що потреба в коштах субвенції департаментом соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (далі – Департамент) визначалась на підставі розрахунків, які надавалися підприємствами-надавачами послуг, із внесенням до них власних коректив. При цьому через відсутність єдиної методики кожне підприємство здійснювало такі розрахунки **на власний розсуд.** Загалом потреба в коштах субвенції на 2015 рік по м. Києву Департаментом визначена на рівні **555,9 млн гривень.** Фактично, з урахуванням внесених змін, для м. Києва на 2015 рік у держбюджеті затверджено 246,4 млн грн субвенції, що відповідає рівню 2014 року, або в 2,3 раза менше від обрахованої Департаментом фактичної потреби.

Довідково. Потреба в коштах субвенції на 2016 рік по м. Києву Департаментом визначена в сумі 757,4 млн гривень.

Так, незважаючи на те, що Рахунковою палатою вже наголошувалося (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 23.01.2013 № 1 - 2) на неможливості застосування Інструкції про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах, затвердженої наказом Мінстату від 27.05.96 № 150 (втратила чинність з 17.11.2015), вона використовувалася **Київпастрансом** для визначення коефіцієнтів співвідношення кількості платних і безплатних пасажирів для розрахунків потреби в коштах субвенції. У результаті застосування для міських перевезень розрахованих за Інструкцією коефіцієнтів (**1,83** – для міських перевезень, **15,4** – для приміських перевезень) підприємством закладено по 65 поїздок на одного пільговика на місяць (2,2 поїздки на

¹⁰ Лист від 20.10.2016 № 31-09010-16-13/29433.

день), тоді як, відповідно до розрахунку Київпастрансу,¹¹ один платник їздить 8 разів на місяць. За застосованими коефіцієнтами по автотранспорту та електротранспорту закладено кількість перевезених безплатних пасажирів, яка перевищує кількість платних **удвічі** (платних – 195 296,3 тис., безплатних – 385158,5 тис. осіб на рік). **Водночас механізм перевірки таких даних щодо їх об'єктивності законодавчо не визначений.**

Київським метрополітеном потреба в коштах субвенції на 2015 рік також визначалася за коефіцієнтом співвідношення платних/безплатних пасажирів. У розрахунки закладено вартість одної поїздки, пасажирообіг пільгових категорій, загальна кількість пільговиків, населення м. Києва, очікуваний дохід від платних перевезень. Відшкодування з державного бюджету визначалось пропорційно кількості пільгових категорій громадян – 440,2 тис осіб.

Довідково. За результатами аудиту встановлено, що Департаментом при розрахунку потреби на 2016 рік **не враховано**, що з 01.06.2015 окремі категорії громадян, згідно із законами, не мали права на пільговий проїзд у метрополітені. Як наслідок, потреба в коштах субвенції на 2016 рік по Київському метрополітену, визначена Департаментом у сумі 161 078,6 тис грн, у 3,5 рази перевищила обсяги, визначені самим підприємством, – 45 720,6 тис. гривень.

Тільки потреба ДТГО «Південно-західна залізниця» на 2015 рік розрахована підприємством **на основі фактичних даних** про перевезених пільговиків. При цьому заявлена Департаментом потреба – 33 357,3 тис. грн – **на 17 056,7 тис. грн менша, ніж у розрахунках підприємства.**

Довідково. На 2016 рік Департамент розраховував потребу на підставі звітних даних підприємства та кількості пільговиків у ЄДАРП, а не виходячи з фактично перевезених, тобто, за розрахунками, в результаті обсяг заявленої потреби збільшився **майже удвічі** – **61 686,3 тис гривень.**

Потреба в коштах на 2015–2016 роки для КМФ ПАТ «Укртелеком» та інших постачальників послуг зв'язку визначалася Департаментом самостійно, виходячи зі звітності підприємства про обсяги фактично наданих послуг та кількості пільговиків у ЄДАРП, середнього розміру пільги за тарифами¹². З урахуванням неоплаченої станом на **01.01.2015 заборгованості (55 000,0 тис. грн) потреба в коштах субвенції на 2015 рік** визначена в обсязі **77 574,4 тис. гривень.**

Довідково. На 2016 рік очікувана заборгованість станом на 01.01.2016 – 6500,0 тис. грн, загальна потреба на 2016 рік – **22 796,0 тис гривень.**

Аудитом, проведеним у м. Луцьку (**Волинська область**), встановлено, що, відповідно до прогнозних розрахунків департаменту соціальної політики Луцької міської ради на 2015 рік, потреба тільки по м. Луцьку становить 35 852,2 тис. гривень. Натомість у законі про держбюджет усій Волинській

¹¹ За розрахунком, **пільговики:** 385158500 поїздок здійснять у 2015 р.: 12 місяців = 32096542 поїздки здійснять на місяць: 491885 пільговиків за ЄДАРП станом на 01.01.2015 = 65 поїздок за місяць, або більш як 2 рази на день; **платники:** 2890513 осіб станом на 01.01.2015 – 491885 осіб пільговиків за законами – 287364 пільговики за міською програмою «Турбота» = 2111264 платники. 195296300 поїздок здійснять платники за рік: 12 міс = 16274692 поїздки платників на місяць: 2111264 платники = 8 разів на місяць їздить платник.

¹² Рішення НКРЗІ від 04.04.2013 № 196, від 02.09.2015 № 455 (чинне з 01.10.2015).

області на 2015 рік передбачено бюджетні призначення в сумі 36 196,0 тис. грн, що може покрити потребу **тільки одного міста**.

Довідково. На 2016 рік потреба в коштах по м. Луцьку визначена в сумі 47,4 млн грн, з яких за рахунок субвенції кошти не виділялися, за рахунок міського бюджету передбачено 24,0 млн грн, що становить 50,6 відс. від потреби.

У результаті невизначення порядку обліку пільговиків, які користуються послугами проїзду в міському транспорті, під час аудиту встановлено факти відсутності в департаменті праці та соціального забезпечення Одеської міської ради і відповідних управліннях у районах міста інформації про пільги з проїзду, **якими реально користується** кожен пільговик, дані про якого внесені до ЄДАРП, що є порушенням вимог п. 2 Положення про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги. Крім того, через відсутність механізму обміну інформацією між зазначеним департаментом перевізниками-надавачами послуг і управліннями праці та соціального захисту населення в районах м. Одеси не вносяться до ЄДАРП дані про фактично надані пільговикам послуги, **внаслідок чого ці дані фактично не використовувалися при плануванні потреби в субвенції на 2015 рік**.

Аудитом встановлено, що потреба в коштах субвенції на 2015 рік, розрахована департаментом праці та соціальної політики Одеської міської ради, становить **166 314,6 тис. гривень**. Кошторисні призначення на 2015 рік (зі змінами) становлять 48 497,61 тис. грн, або 29,2 відс. від обрахованого обсягу потреби. При цьому пропозиції підприємств-надавачів послуг при обрахунку потреби в коштах враховані департаментом у незначному обсязі, а саме: по КП «Одесміськеелектротранс» – на 37,7 відс; ПАТ «Укрзалізниця» регіональна філія Одеська залізниця «Одеська дирекція залізничних перевезень» за КТКВК 170302 – на 83,3 відс.; за КТКВК 090203 – на 42,6 відсотка. **У повному обсязі було враховано лише пропозицію одного автоперевізника**, який отримував кошти субвенції у 2015 році, – ПАТ «Північтранс».

Довідково. Потреба в коштах субвенції по м. Одесі на 2016 рік становить 99073,8 тис. грн (вона є неповною, оскільки обрахована без урахування пропозицій підприємств-надавачів послуг зв'язку, які її не надали).

Планування потреби в коштах субвенції у департаменті фінансів Хмельницької облдержадміністрації здійснювалося на підставі доведеного листом Мінфіну від 22.08.2014 № 31-05110-14-8/21854 прогнозного показника за КПКВК 3511250 для Хмельницької області на 2015 рік у сумі 53 180,0 тис. грн, що відповідає плановим показникам державного бюджету на 2012, 2013 і 2014 роки. Аудитом встановлено, що, згідно із здійсненими в області розрахунками, фактична потреба місцевих бюджетів на оплату пільгового проїзду окремих категорій громадян на 2015 рік **значно перевищувала прогнозний показник**.

Крім того, аудитом встановлено, що листом від 18.11.2014 № 57/27-14-5373/2014 обласна державна адміністрація звернулася до Кабінету Міністрів України та Мінфіну у зв'язку з тим, що через значне зростання цін у поточному році на пальне, запчастини, тарифів для всіх місцевих бюджетів області недостатньо планових призначень субвенції, оскільки протягом

останніх років обсяг субвенції залишається незмінним і становить 53,2 млн гривень.

Як повідомила Хмельницька облдержадміністрація, за розрахунками головних розпорядників бюджетних коштів, у районах і містах потреба в коштах субвенції становить **82,8 млн грн**, тобто дефіцит – 29,6 млн гривень.

Отже, Хмельницькому обласному бюджету з державного бюджету на 2015 рік затверджено обсяг субвенції на рівні планових показників 2014 року (53 180,0 тис. грн), який становив 64,3 відс. від обрахованої структурними підрозділами з питань соціального захисту населення потреби.

Аудитом встановлено, що законом про держбюджет на 2015 рік за КПКВК 3511250 **затверджені бюджетні призначення Мінфіну в сумі 1 917,8 млн грн**, які у додатку № 7 до цього закону розподілені 24 обласним бюджетам і міському бюджету м. Києва.

Низкою облдержадміністрацій (за поданням відповідних головних фінансових управлінь) неодноразово наголошувалося на недостатності обсягів субвенції, визначених Мінфіном для регіонів. Так, листом від 17.06.2015 № 58/27-14-3109/2015 Хмельницька обласна державна адміністрація звернулася до Мінфіну з проханням збільшити призначення за субвенцією з державного бюджету при уточненні показників на 2015 рік на 39,4 млн гривень.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 1191-р «Про перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту у 2015 році» **збільшено видатки 22 обласним бюджетам і бюджету м. Києва на загальну суму 140 313,3 тис. грн** з одночасним їх зменшенням у загальному обсязі на 70 313,3 тис. грн обласним бюджетам Донецької та Луганської областей (відповідно на 41 338,3 і 28975,0 тис. гривень).

Отже, у зв'язку із внесеними змінами розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 1191-р **загальний обсяг призначень субвенції збільшився на 70,0 млн грн і становив на 2015 рік 1 987,83 млн гривень.**

Помісячним розписом асигнувань за КПКВК 3511250 (без змін) виділення асигнувань заплановано із січня по грудень рівними частками по 159,82 млн грн на місяць. Відповідно до довідок Казначейства щодо надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, надісланих до Рахункової палати, встановлено, що протягом 2015 року виділення асигнувань субвенції здійснювалось у менших обсягах, ніж затверджено помісячним розписом. Так, протягом січня-серпня 2015 року недофінансування за коштами субвенції становило від 29 до 49 відс., особливо в перші 4 місяці року, коли обсяг недофінансування коливався від 38 до 49 відсотків. Наприкінці року недофінансування зменшилося і станом на 31.12.2015 становило 12,7 відс. (252,6 млн гривень).

Частина субвенції, відповідно до визначеного Мінфіном нормативу, виділялася грошовими коштами, **решта – шляхом застосування взаєморозрахунків** згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2015 № 20.

Фактично з передбачених 1 987,83 млн грн виділено 1735,2 млн грн субвенції, або 87,2 відс., з яких 798,1 млн грн (46 відс. від виділеного) – шляхом проведення взаєморозрахунків згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2005 № 20. Касові видатки за 2015 рік становили 1734,6 млн гривень. Недофінансування субвенції в сумі 252,6 млн грн пояснюється неповним проведенням взаєморозрахунків відповідно до зазначеної постанови. Таким чином, Мінфін як головний розпорядник коштів субвенції у 2015 році не забезпечив ефективного управління бюджетними коштами в сумі 252,6 млн грн у порушення ст. 22 Бюджетного кодексу України.

Довідково. Згідно з інформацією Мінфіну (лист від 20.10.2016 № 31-09010-16-13/29433), перерахування субвенції здійснювалося у 2015 році Державною казначейською службою України виходячи з обсягів оформлених протокольних рішень і залежало від зусиль місцевих органів влади щодо вишукування можливих взаєморозрахунків та їх оформлення.

У повному обсязі виділені асигнування лише м. Києву. У Донецькій та Луганській областях – найменший показник виконання розпису бюджету, (відповідно 67,1 і 53 відсотки). Дані щодо обсягів субвенції, передбачених у державному бюджеті, та повноти виділення асигнувань у 2015 році в розрізі адміністративно-територіальних одиниць наведені в додатку 2.

За даними Мінсоцполітики, у 2015 році кошти субвенції спрямовано, зокрема, на компенсацію за проїзд пільгової категорії громадян у міському та приміському транспорті у сумі 1338,7 млн грн (77 відс. від загального обсягу субвенції), надання пільг з оплати послуг зв'язку – 159,0 млн грн (9 відс.), на інші пільги – 66,3 млн грн (4 відсотки).

Встановлено, що внаслідок відсутності єдиних методологічних засад обрахування потреби і розподілу коштів субвенції на надання пільг окремим категоріям громадян між видами пільг (послуг) розподіл затверджених законом про державний бюджет на 2015 рік коштів субвенції здійснювався місцевими органами виконавчої влади за власними критеріями і методиками у **ручному режимі**.

Аудитом в м. Києві встановлено, що при розрахованій у 2015 році підприємствами-надавачами послуг компенсації (з урахуванням заборгованості) у загальній сумі 828 919,4 тис. грн фактично за рахунок субвенції їм відшкодовано менше третини (29 відсотків). При цьому надавачам послуг зв'язку пільговим категоріям громадян відшкодування проведено майже в повному обсязі у зв'язку з тим, що головний надавач цієї послуги КМФ ПАТ «Укртелеком» більшу частину заборгованості за минулі роки отримав за рішенням суду.

Довідково. У періоді, охопленому аудитом, КМФ ПАТ «Укртелеком» зверталася до Господарського суду м. Києва про стягнення заборгованості за витратами, понесеними внаслідок надання телекомунікаційних послуг на пільгових умовах за період з 01.09.2011 по 01.08.2014 у сумі 53755,8 тис грн, які не відшкодовані Департаментом. У результаті примусового списання (наказ Господарського суду від 08.12.2014 № 910/18930/14) заборгованість за рахунок субвенції у 2015 році погашено в повному обсязі. У 2016 році, відповідно до акта звіряння розрахунків за надані населенню послуги, на які надаються пільги, заборгованість перед підприємством станом на 01.01.2016 становила 726,5 тис грн

і погашена за рахунок коштів міського бюджету станом на 01.07.2016. Утім, через невизнання КМФ ПАТ «Укртелеком» сплати боргу (вважає поточними платежами) існує високий ризик примусового списання у 2016 році ще 16,0 млн гривень.

Водночас підприємствам-надавачам послуг із проїзду транспортом загального користування пільговим категоріям громадян відшкодовано: Київському метрополітену – 41,9 відс. (51986,0 тис. грн проти нарахованих 123991,5 тис. грн); Київпастрансу – 19,6 відс. (113425,0 тис. грн проти нарахованих 577399,2 тис. грн); ДТГО «Південно-західна залізниця» – 7,4 відс. (4000,0 тис. грн проти 54076,8 тис. грн нарахованих). Незважаючи на те, що кошти підприємствам-надавачам транспортних послуг відшкодовувалися в неповному обсязі, акти звіряння департаментом не склалися, мотивуючи це обмеженим фінансуванням із державного бюджету та постійним незадоволенням потреби в коштах субвенції.

За інформацією Казначейства (лист від 30.09.2016 № 9-08/213-16485), наданою на запит Рахункової палати, станом на **01.01.2015 за КПКВК 3511250 рахується заборгованість у сумі 185,3 млн гривень**. Крім того, у цьому листі Казначейства (за підписом першого заступника Голови Дуди В.П.) зазначено, що Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» субвенція не передбачена, тому станом на **01.01.2016 відсутня** зведена інформація про фактично нараховані суми пільг за проїзд і надання послуг зв'язку, фактично здійснені видатки і заборгованість відповідних бюджетів у розрізі регіонів.

Отже, Казначейством не надано інформації на запит Рахункової палати про фактично нараховані суми пільг за проїзд та надання послуг зв'язку, фактично здійснені видатки і заборгованість відповідних бюджетів у розрізі регіонів станом на 01.01.2016.

Водночас надання такої інформації Казначейству розпорядниками коштів державного бюджету на місцях передбачено п. 9 Порядку № 256, а також Порядком складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженим наказом Мініфіну від 24.01.2012 № 44.

Довідково. За даними звітів розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів про бюджетну заборгованість за загальним фондом АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя, надісланих до Рахункової палати Казначейством, за КТКВК 090214, 170102, 170302, 170602 (пільги окремим категоріям громадян з оплати послуг зв'язку; компенсаційні виплати на пільговий проїзд автомобільним транспортом, залізничним транспортом та електротранспортом¹³) **кредиторська заборгованість** станом на 01.01.2015 – 204,4 млн грн, на 01.01.2016 – 191,3 млн грн, а на 01.10.2016 – 194,9 млн гривень. Таким чином, за розрахунками,¹⁴ станом на 01.01.2016 кредиторська заборгованість за коштами субвенції становить, приблизно, **170 млн гривень**.

Аудитом встановлено, що по **Хмельницькій області** кредиторська заборгованість місцевих бюджетів щодо компенсації за надані послуги з

¹³ З урахуванням відповідних пільг, наданих згідно з рішеннями місцевих органів влади.

¹⁴ Розрахунок: питома вага заборгованості за субвенцією в загальній її сумі станом на 01.01.2015 = 90,6 відс. (185,3 млн грн : 204,4 млн гривень). Розрахунковий обсяг заборгованості за субвенцією станом на 01.01.2016 = 173,3 млн грн (191,3 млн грн x 0,906).

пільгового перевезення та пільгового зв'язку станом на 01.01.2015 – 5124,8 тис. грн, на 01.01.2016 – 8 511,2 тис. гривень.

По **Волинській області** станом на 01.01.2015 обліковувалася кредиторська заборгованість, зареєстрована в органах Казначейства, в сумі 1 224,9 тис. грн, яка протягом року зросла у 3,7 раза і станом на 01.01.2016 досягла 4 590,8 тис. гривень.

Довідково. Міськими органами влади м. Києва обсяг кредиторської заборгованості станом на 01.01.2015 показаний у сумі 51 667,4 тис. грн, а станом на 01.01.2016 – 592,5 тис. грн, що на 145,9 тис. грн менше, ніж погоджено з надавачами послуг актами звірвання. У січні кредиторська заборгованість відкоригована шляхом взяття зобов'язання на цю суму і станом на 01.02.2016 становила 738,4 тис. гривень.

Встановлено, що крім зареєстрованої бюджетної заборгованості, має місце **заборгованість**, яка, враховуючи положення Бюджетного кодексу України, не могла бути зареєстрована в органах Казначейства у зв'язку з відсутністю бюджетних призначень у таких обсягах.

При цьому, зокрема, погашення витрат підприємств ПАТ «Укрзалізниця» за надані ними послуги з пільгового перевезення громадян є **квазіфіскальною операцією**.

Довідково. Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, квазіфіскальні операції – це операції органів державної влади і місцевого самоврядування, Національного банку України, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому. Відповідно до ст. 38 Бюджетного кодексу, інформація про квазіфіскальні операції та оцінку можливого впливу таких операцій на показники бюджету в наступних бюджетних періодах подається разом з проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 692-р затверджено перелік квазіфіскальних операцій і органів влади (управління), відповідальних за проведення оцінки можливого впливу таких операцій на показники бюджету. Однією із складових цього переліку є, зокрема, **перевезення залізничним транспортом пільгових категорій пасажирів**. Пунктом 2 розпорядження зобов'язано органи влади (управління), зазначені у затвердженому цим розпорядженням переліку, **подавати щороку до 1 травня Міністерству фінансів інформацію про можливий вплив квазіфіскальних операцій на показники проекту бюджету на плановий бюджетний період та прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди з відповідними розрахунками та обґрунтуванням**.

Разом з тим кошти на відшкодування витрат ПАТ «Укрзалізниця» **не включені** Мінінфраструктури до переліку квазіфіскальних операцій та можливий вплив таких операцій на показники бюджету на 2017 рік, що доданий до матеріалів проекту бюджету на 2017 рік.

Так, аудитом у м. Одесі встановлено, що у 2015 році департаментом праці та соціальної політики Одеської міської ради прийнято розрахунків на загальну суму 3 859,9 тис грн (у 3,5 рази менше обрахованого залізницею), при цьому **Одеською залізницею** обраховано, що компенсаційні виплати за пільгове перевезення залізничним транспортом становлять 13425,4 тис. грн (недофінансовано 9592,5 тис. гривень). Загальна сума несплаченої компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян залізничним транспортом ДП «Одеська залізниця» станом 01.09.2016 – 17 866,6 тис гривень.

Суми обрахованого КП «Одесміськеелектротранс» розміру компенсаційних виплат за пільгове перевезення міським електротранспортом приймалися департаментом праці та соціальної політики Одеської міської ради лише в межах доведених бюджетних призначень. Встановлено, що з червня 2015 року департамент до уваги не брав розрахунків, наданих зазначеним перевізником, у зв'язку з відсутністю фінансування. За поданими розрахунками, станом на 01.01.2016 за компенсаційними виплатами за пільгове перевезення окремих категорій громадян КП «Одесміськеелектротранс» недофінансовано 182 907,6 тис. грн, при цьому станом на 01.01.2016 кредиторська заборгованість на рівні департаменту перед КП «Одесміськеелектротранс» не обліковувалась. Фактично за рахунок субвенції підприємству у 2015 році компенсовано 36 139,3 тис. гривень.

Відповідно до наданих розрахунків, за 2015 рік Луцьким підприємством електротранспорту (далі – ЛПЕ) проведено фактичні нарахування в сумі 30 011,7 тис. грн (відповідає показникам, наведеним в актах звірянь), тоді як департаментом соціальної політики Луцької міської ради прийнято до відшкодування витрати на пільгове перевезення лише в сумі 15 888,8 тис. грн, що відповідає обсягу затверджених кошторисних призначень за КТКВК 170602 (з них фактично оплачено 14794,8 тис. гривень). Таким чином, у 2015 році не прийнято до відшкодування фактичних витрат ЛПЕ з пільгового перевезення окремих категорій громадян в сумі 14 122,9 тис. гривень.

Отже, станом на 01.01.2016 у контрагентів департаменту соціальної політики міськради обліковувалася неузгоджена сума заборгованості (за даними ЛПЕ, – 24 638,5 тис. грн (з урахуванням недофінансування у 2014 році в сумі 9,4 млн грн), за даними департаменту, – 1150,4 тис. грн), що призвело до неузгодженого (нетотожного) сальдо розрахунків між обома контрагентами. Причиною неузгодженого (не тотожного) сальдо розрахунків між обома контрагентами є, зокрема, те, що департаментом реєструвалася лише заборгованість у межах кошторисних призначень, а ЛПЕ вказувало усю суму заборгованості відповідно до фактичних нарахувань сум компенсації.

При поданні перевізниками Хмельницької області до відшкодування розрахунків про надання у 2015 році послуг з пільгового перевезення громадян у загальній сумі 62,1 млн грн, структурними підрозділами соціального захисту населення за цей період зареєстровано в органах Казначейства зобов'язань на здійснення компенсаційних виплат за пільговий проїзд у сумі 41,8 млн грн (78,6 відсотка).

Неналежною була організація внутрішнього контролю окремими розпорядниками коштів субвенції за її використанням. Як наслідок, під час аудиту встановлено факти порушень вимог Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256, у частині недотримання термінів розрахунків з надавачами послуг з пільгового проїзду.

Так, з перевищенням п'ятиденного терміну з моменту надходження коштів субвенції, передбаченого п. 8 Порядку № 256, здійснював у 2015 році

розрахунки з надавачами послуг пільгового проїзду департамент соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (директор Ю.В. Крикунов) – головний розпорядник коштів субвенції. Зокрема, за надані послуги з автоперевезень (КТКВК 170102) кошти на рахунок департаменту надійшли 29.04.2015 – 1543,2 тис. грн і 02.10.2015 – 2793,3 тис. грн, а розрахунки з КП «Київпастрас» проведені ним 25.05.2015 і 16.10.2015, тобто через 21 і 9 днів відповідно понад визначений Порядком № 256 термін. Так само за надані послуги з перевезення на міській електричці (КТКВК 170302) кошти на рахунок департаменту надійшли 29.04.2015 – 167,5 тис. грн і 02.10.2015 – 1172,5 тис. грн, а розрахунки з КП «Київпастрас» проведені ним 25.05.2015 і 18.10.2015, тобто **через 21 і 11 днів відповідно понад визначений Порядком № 256 термін.**

Управлінням праці та соціального захисту населення Хмельницької міської ради (начальник Воронецький С.І.) всупереч вимогам пп. 10 п. 5 ст. 22 Бюджетного кодексу України та Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженого наказом Мінфіну від 24.01.2012 № 44, не приймалась і до зведеної бюджетної звітності головного розпорядника бюджетних коштів не включалась вартість наданих послуг Хмельницького комунального підприємства «Електротранс» за КТКВК 170102 «Компенсаційні виплати на пільговий проїзд автомобільним транспортом окремим категоріям громадян» і 170602 «Компенсаційні виплати на пільговий проїзд електротранспортом окремим категоріям громадян». **Як наслідок, занижено показники звітності про використання бюджетних коштів за КТКВК 170102 – на 1,1 млн грн, за КТКВК 170602 – на 9,6 млн гривень.**

Отже, здійснення Мінфіном планування потреби субвенції на підставі даних попередніх років, без урахування потреби, обрахованої місцевими органами влади, призвело до затвердження в законі про Державний бюджет України на 2015 рік субвенції в недостатніх обсягах, що надалі спричинило необхідність вишукування додаткових ресурсів і збільшення затверджених планових призначень 22 обласним бюджетам на 70 млн гривень. Водночас планові показники з надання субвенції у 2015 році обласним бюджетам недовиконані на 252,6 млн грн (13 відс. від затверджених асигнувань) через неможливість проведення на цю суму взаєморозрахунків, що свідчить про неефективне управління коштами державного бюджету.

Недофінансування за коштами субвенції у 2015 році призвело до виникнення у підприємств–надавачів пільгових послуг невідшкодованих станом на 01.01.2016 обсягів компенсації в сумі, за розрахунками, 170 млн грн, джерело відшкодування яких на 2016 і 2017 роки не визначено.

IV. ПОВНОТА НАДАННЯ КОМПЕНСАЦІЇ ПІДПРИЄМСТВАМ І СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН НА ПІЛЬГИ З ПРОЇЗДУ ТА ЗВ'ЯЗКУ У 2015 І 2016 РОКАХ

Виділення асигнувань субвенції у **2015 році** в сумі **1735,2 млн грн** дало можливість здійснити компенсаційні виплати низці підприємств-надавачів зазначених послуг (з урахуванням того, що у 2015 році, за даними Мінсоцполітики втратили право на пільговий проїзд 6,9 млн осіб), забезпечити значною мірою встановлені законодавством соціальні гарантії окремим категоріям громадян щодо надання їм пільг з вартості проїзду та послуг зв'язку.

З 01.06.2015 право на пільговий проїзд збереглося за 9,1 млн пенсіонерів та 2,9 млн інших категорій громадян. Проте, незважаючи на існуючу потребу в коштах і наявні, згідно з даними місцевих органів влади, станом на 01.01.2016 обсяги кредиторської заборгованості, в проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» Мінфіном **не передбачені і Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» не затверджені видатки на компенсацію витрат за пільговий проїзд та послуги зв'язку.** З огляду на зазначене Мінінфраструктури листом від 14.06.2016 № 3408/25/14-16 звернулося до міських голів з проханням забезпечити у 2016 році **фінансову підтримку** підприємств галузі.

Показники фінансового забезпечення надання компенсації за пільговий проїзд та пільги з послуг зв'язку окремим категоріям громадян по 4-х регіонах у 2015 і 2016 роках (у регіонах, де проводився аудит) наведено в таблиці:

Дані про фінансове забезпечення надання компенсації за пільговий проїзд та пільги з послуг зв'язку окремим категоріям громадян у 2015 і 2016 роках

Назва адміністративно-територіальної одиниці	Асигнування у 2015 році		Асигнування у 2016 році (за рахунок власних доходів місцевих бюджетів)	
	план	факт	план на рік	факт (на 01.09.2016)
Волинська область	37,8	32,8	29,1	24,6
Хмельницька область	55,5	45,8	42,5	42,5
м. Київ	246,4	246,4	571,1	232,8
м. Одеса	48,5	48,1	135,0	0

З метою забезпечення надання громадянам державних соціальних гарантій, передбачених чинними в Україні нормативно-правовими актами, місцевими бюджетами **Хмельницької області** на надання у 2016 році пільг громадянам з безоплатного перевезення виділено 39,4 млн грн, на надання пільг з послуг зв'язку – 3,1 млн гривень. Порівняно з 2015 роком це на 3,3 млн грн менше, ніж обсяг компенсації відповідних пільг.

Місцевими бюджетами **Волинської області** передбачено видатки на компенсаційні виплати з пільгового перевезення загалом у сумі 27,7 млн грн та з пільг на послуги зв'язку – 1,4 млн гривень. Станом на 01.09.2016 з місцевих бюджетів на компенсаційні виплати за надані громадянам пільги з безоплатного перевезення виділено 24,6 млн грн та послуг зв'язку – 203,9 тис. гривень.

У міському бюджеті м. Києва затверджені видатки на компенсаційні виплати з пільгового перевезення загалом у сумі 554,9 млн грн та з пільг на послуги зв'язку – 16,2 млн гривень. Фактично на компенсацію підприємствам втрати доходів від надання пільг з оплати проїзду транспортом загального користування та послуг зв'язку використано **232,8 млн гривень**.

Одеська міська рада на 2016 рік затвердила видатки міського бюджету на компенсаційні виплати перевізникам пільгових категорій громадян у сумі **135,0 млн гривень**. Однак станом на 01.10.2016 кошти міського бюджету на цю мету ще не виділялись.

За звітними даними Казначейства, в місцевих бюджетах на 2016 рік затверджено видатки на компенсаційні виплати за пільговий проїзд і надання послуг зв'язку окремим категоріям громадян (з урахуванням пільг, наданих рішеннями місцевих органів влади) у сумі 1166,1 млн грн, фактично станом на 01.10.2016 профінансовано 700,8 млн грн (60 відсотків).

✓ Відсутність належного фінансового забезпечення відшкодування у 2015, 2016 роках вартості послуг з перевезення пільгових категорій громадян, а також надання їм послуг зв'язку призводить до погіршення фінансового стану відповідних підприємств.

Так, Київський метрополітен у лютому 2015 року повідомив Київську міськдержадміністрацію¹⁵ про виконання своїх обов'язків щодо перевезення пільговиків, однак наголосив при цьому, що відшкодування з бюджету наданих їм послуг **проводиться в неповному обсязі, що призводить до значних збитків і позбавляє можливості належно забезпечувати якість обслуговування пасажирів**. Щомісяця підприємство змушене залучати кредитні кошти через те, що є загроза несвоєчасної виплати заробітної плати, а також несплати до бюджету відповідних платежів і податків.

КП «Київпаstrанс» у серпні 2015 року¹⁶ поінформувало Київську міськдержадміністрацію про те, що постійне в неповному обсязі фінансування компенсаційних виплат на пільговий проїзд окремих категорій громадян призвело до того, що підприємство **опинилось у край скрутному фінансовому становищі, одним з наслідків якого є несвоєчасність виплати заробітної плати** (станом на 17.08.2015 заборгованість із заробітної плати працівникам підприємства становила 61,6 млн грн) **і сплати податків**.

Про проблеми розрахунків із надавачами послуг Київська міськдержадміністрація поінформувала у 2015 році Кабінет Міністрів України¹⁷ та Мінфін¹⁸. Зокрема, повідомлялось, що постійне незабезпечення потреби в коштах субвенції призводить до таких негативних наслідків, як затримка з виплатою заробітної плати працівникам і зростання соціальної напруги в колективі «Київпаstrансу», зростання кредиторської заборгованості за розрахунками з ПАТ «Укртелеком» за надані ним послуги зв'язку і, як наслідок – до **звернення останнього до суду**.

Під час аудиту встановлено, що часткова (не в повному обсязі) компенсація втрат від пільгового перевезення окремих категорій громадян за

¹⁵ Лист від 03.02.2015 № 182-Н.

¹⁶ Лист від 17.08.2015 № 01/1529.

¹⁷ Лист від 13.05.2015 № 002-527.

¹⁸ Листи від 19.01.2015 № 002-52 та від 08.06.2015 № 002-612.

соціальною ознакою Луцького підприємства електротранспорту у 2015 році призвела до зростання облікованої на підприємстві дебіторської заборгованості з пільгового перевезення за 2015 рік **більш як у 20 разів**. Відсутність у державному бюджеті субвенції на 2016 рік призводить до вимивання власних обігових коштів підприємства, погіршення технічного стану рухомого складу (це негативно впливає на забезпечення безпеки дорожнього руху і безпеки перевезення пасажирів) і необхідності залучення додаткових коштів міського бюджету м. Луцька (внесків) до статутного фонду підприємства.

Так, із загальної кількості рухомого складу цього підприємства понад 69 відс. одиниць мають знос **більш як 80 відс.** (у тому числі понад 36 відс. рухомого складу має знос **майже 100 відсотків**). При цьому по 44 одиницях електротранспорту експлуатаційний термін перевищено **в 2-4 рази**. На балансі підприємства рахується 109 км контактної мережі, середній рівень зносу якої становить 77 відсотків.

Як показали результати аудиту, у 2015 році за рахунок коштів субвенції **не забезпечувалось відшкодування в повному обсязі навіть адресно обґрунтованих видатків монополістів підприємств-надавачів послуг** – ПАТ «Укрзалізниця» і ПАТ «Укртелеком», а у 2016 році таке відшкодування **майже припинилося**, отже, збільшується заборгованість місцевих бюджетів за надані ними пільгові послуги.

Регіональні філії ПАТ «Укрзалізниця» забезпечували у 2015 році пільговий проїзд 15-ти пільгових категорій громадян у міжміському сполученні та 16-ти пільгових категорій у приміському сполученні. При цьому, за інформацією ПАТ «Укрзалізниця»,¹⁹ філії систематично недоотримували з державного та місцевих бюджетів компенсацію за пільгові перевезення.

За даними ПАТ «Укрзалізниця», у 2015 році залізничним транспортом було надано послуг на перевезення громадян пільгових категорій на суму 480,1 млн грн, компенсовано за ці перевезення 164,1 млн грн (**34 відс.**), заборгованість місцевих бюджетів станом на 01.01.2016 – 316,0 млн гривень.

За перше півріччя 2016 року залізничним транспортом надано послуг з перевезення громадян пільгових категорій на суму 254,8 млн грн, за рахунок коштів **місцевих бюджетів** компенсовано 6,4 млн грн (**2,5 відс.**), заборгованість станом на 01.07.2016 – 248,4 млн гривень.

Зокрема, аудитом встановлено, що Відокремлений структурний підрозділ Одеської залізниці «Одеська дирекція залізничних перевезень» у 2015 році на виконання вимог Порядку розрахунку обсягів компенсаційних виплат за пільговий проїзд залізничним транспортом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2009 № 1359, та умов договору з департаментом праці та соціальної політики Одеської міської ради щомісяця надавав департаменту, як головному розпоряднику коштів субвенції, необхідні для відшкодування документи.

Довідково. Зокрема, облікові форми про **недоотримані кошти** за перевезення окремих категорій громадян, **розрахунки збитків** від безкоштовного проїзду пільгових категорій пасажирів у приміському сполученні по станціях м. Одеси.

¹⁹ Лист від 03.10.2016 № Ц-3-3/5577-16 на запит Рахункової палати від 20.09.2016 № 18-1746.

На підставі поданих документів щомісяця складались акти звіряння розрахунків між Відокремленим структурним підрозділом Одеської залізниці «Одеська дирекція залізничних перевезень» та департаментом праці та соціальної політики Одеської міської ради. При цьому суми обрахованого розміру компенсаційних виплат з пільгового перевезення залізничним транспортом приймалися департаментом лише **в межах доведених бюджетних призначень, таким чином, понесені Одеською залізницею витрати компенсовано на 29 відсотків.**

Станом на 01.01.2016 кредиторська заборгованість за компенсаційними виплатами за пільгове перевезення окремих категорій громадян департаментом перед Одеською залізницею не обліковувалась.

Згідно з інформацією ПАТ «Укртелеком»,²⁰ регіональними підрозділами товариства у 2015 році надано громадянам пільгових категорій послуг на суму 172,9 млн грн; станом на 01.01.2016 заборгованість місцевих бюджетів за надані послуги – 47,0 млн гривень.

У I півріччі 2016 року ПАТ «Укртелеком» надано послуг пільговим категоріям громадян на суму 95,9 млн грн, з яких за рахунок коштів місцевих бюджетів відшкодовано 27,3 млн гривень. Заборгованість місцевих бюджетів за надані послуги зв'язку станом на 01.07.2016 зросла і становить 115,5 млн гривень.

Отже, невідшкодування в повному обсязі втрат підприємств та організацій від надання послуг з пільгового перевезення чи послуг зв'язку пільговим категоріям громадян за соціальною ознакою призводить до їх збитковості, зменшення обігових коштів підприємств, неможливості оновлення матеріально-технічної бази (особливо рухомого складу, що негативно відображається на безпеці перевезень населення), утворення заборгованості із заробітної плати та заборгованості за соціальними внесками, що змушує підприємства ініціювати збільшення тарифів, а отже, створює напругу між отримувачами послуг та їх надавачами.

✓ Недостатність проти обрахованої на місцях потреби обсягів субвенції для компенсації вартості пільгового проїзду та послуг зв'язку громадянам спричинила нарікання та скарги з їхнього боку, зокрема щодо відмов у пільговому перевезенні.

Так, під час аудиту встановлено, що у 2015 році до Луцької міської ради надійшло 46 звернень щодо пільгового перевезення, у тому числі 36 скарг – щодо відмови в пільговому перевезенні та лише 4 – щодо ненадання пільг з оплати послуг телефонного зв'язку.

Незатвердження у 2016 році субвенції з державного бюджету та недостатність видатків на цю мету за рахунок власних доходів місцевих бюджетів негативно вплинули на фінансове забезпечення визначеного законодавством права окремих категорій громадян на пільговий проїзд. Як наслідок – зростання соціальної напруги і збільшення скарг пільгової категорії населення до органів влади.

²⁰ Лист від 07.10.2016 № 2659-420D-80 D400.

Так, кількість скарг і звернень, отриманих департаментом соціального захисту населення Хмельницької облдержадміністрації в першому півріччі 2016 року, порівняно з відповідним періодом 2015 року зростає **втричі** (з трьох до десяти). Як правило, зміст отриманих скарг стосувався **відмов перевізників здійснювати пільгове перевезення окремих громадян**.

Через відсутність видатків у Чемеровецькому районі Хмельницької області **10,5 тис. громадян** у 2016 році не користуються правом пільгового проїзду, у 10 територіально-адміністративних одиницях області не відшкодовуються втрати перевізників на міжміських маршрутах. Крім того, **65,1 тис.** мешканців двох міст та восьми районів не користуються правом на пільги з оплати послуг зв'язку.

Прокуратурою Хмельницького району в лютому 2016 року надіслано департаменту соціального захисту населення Хмельницької облдержадміністрації скаргу **інваліда війни** Л. (мешканець с. Пирогівці Хмельницького району), у якій він повідомляє про **грубе порушення його прав**, встановлених Законом України «Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту», згідно з яким він має право на безкоштовний проїзд в автомобільному транспорті в межах області, а також на міжобласному сполученні незалежно від відстані, включаючи супроводжуючу особу. Передбачена Хмельницькою райдержадміністрацією за відсутності субвенції грошова адресна допомога (20 грн на місяць) не виплачується, її розмір не покриває фактичних видатків пільговика на проїзд. На підставі розгляду скарги вказаним департаментом надано громадянину Л. відповідь, у якій, зокрема, зазначено, що на даний час місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування розглядають можливість виділення коштів з місцевих бюджетів для компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян або надання їм адресної грошової допомоги.

✓ Під час аудиту встановлено, що через відсутність нормативних документів, які визначали б, зокрема, механізм компенсації за пільговий проїзд громадян, виходячи з фактичного обсягу наданих послуг, відсутність норм споживання послуг у сфері транспортного обслуговування, а також застосування різних методик визначення сум витрат перевізників за надані ними послуги з пільгового перевезення окремих категорій громадян у **2015 році кошти субвенції розподілялися необ'єктивно**.

Так, виходячи з фактичного обсягу отриманих у 2015 році коштів субвенції, в середньому по Хмельницькій області на одного пільговика припало **187,3 грн** компенсаційних виплат на рік підприємствам-надавачам послуг з пільгового перевезення. При цьому в розрізі адміністративно-територіальних одиниць цей показник коливався від **8,7 грн** по Віньковецькому району до **609,8 грн** по м. Хмельницькому, тобто **був більший у 70 разів**.

За наявності майже однакової чисельності пільговиків у Новоушицькому (8,7 тис. осіб) і Шепетівському (8,5 тис. осіб) районах Хмельницької області вартість пільгових перевезень у розрахунку на одного пільговика на рік у них становить **16,5 і 355,5 грн** відповідно.

Різниця в розрахункових сумах компенсації за пільговий проїзд на одного зареєстрованого пільговика пояснюється наявністю різних видів транспортних засобів, кількістю маршрутів, вартістю проїзду та іншими факторами.

Наприклад, у м. Хмельницькому, де наявний електротранспорт і автобуси, що експлуатуються в режимі міських маршрутів, кожен зареєстрований пільговик, за даними місцевих органів влади, протягом місяця в середньому скористався послугами міського транспорту **33 рази**. Водночас у Білогірському, Віньковецькому, Новоушецькому, Старосинявському та Чемирівському районах міського транспорту немає, тому такі послуги громадянам **не надавались**.

Загалом, у розрізі районів Хмельницької області, де проводилось відшкодування витрат з пільгового проїзду в **міських маршрутах**, сума компенсації за одного пільговика в 2015 році коливалася від 3,3 грн (Теофіпільський район) до 29,1 грн (Волочиський район), у розрізі міст обласного значення – від 10,0 грн (м. Нетішин) до 627,2 грн (м. Хмельницький).

Річна сума компенсації за пільгові перевезення на **приміських маршрутах** одного пільговика коливалася в розрізі районів області від 2,4 грн (Віньковецький район) до 307,9 грн (Хмельницький район).

Суттєва різниця між значеннями розрахункових показників на одного пільговика по адміністративно-територіальних одиницях у 2015 році **свідчить про відсутність єдиного порядку компенсації підприємствам за пільгові перевезення окремих категорій громадян, а також про недосконалість діючого механізму фінансування пільг з проїзду транспортом загального користування, що не забезпечує дотримання принципу справедливого розподілу суспільного продукту, відповідно, є порушенням встановленого ст. 7 Бюджетного кодексу України принципу справедливості і неупередженості, згідно з яким бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.**

Отже, недофінансування у 2015 році в низці випадків з державного бюджету місцевих бюджетів коштів для здійснення компенсаційних виплат перевізникам та надавачам послуг зв'язку призвело до погіршення фінансового стану відповідних підприємств і проблем із виплатою заробітної плати.

У відповідному періоді 2016 року у зв'язку з відсутністю субвенції та недостатнім фінансуванням з місцевих бюджетів фінансовий стан підприємств-надавачів послуг ще погіршується, через що вони почали відмовляти громадянам у наданні пільг, обмежувати пільговиків у користуванні окремими маршрутами руху, що спричинило збільшення звернень до Уряду, центральних і місцевих органів влади. Як наслідок, у низці випадків не забезпечується можливість реалізації окремими громадянами права на відповідні пільги.

ВИСНОВКИ

1. Спрямування у 2015 році Мінфіном – головним розпорядником субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплати електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот), на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян (далі – субвенція) і використання на місцях її коштів у сумі 1,7 млрд грн дало можливість, в основному, реалізувати право цих громадян на отримання пільг, встановлених чинним законодавством.

Водночас витрачання коштів субвенції на забезпечення проїзду пільговиків громадським транспортом (1,3 млрд грн) шляхом компенсації відповідним підприємствам вартості наданих ними послуг з перевезення є непрозорим, несправедливим і таким, що не забезпечує належну результативність цих бюджетних видатків.

Головними причинами цього є прогалини в законодавстві та відсутність адресного обліку і звітності щодо громадян пільгових категорій, фактично перевезених громадським транспортом, науково обґрунтованих норм і нормативів надання громадянам пільг з перевезення, умовність визначення потреби в коштах субвенції, розподіл на місцях її коштів у ручному режимі, а також неврахування Мінфіном, Мінсоцполітики та Мінінфраструктури рекомендацій Рахункової палати з цих питань за результатами попереднього аудиту.

Як наслідок, витрати, що здійснювалися місцевими органами влади за рахунок субвенції на відшкодування перевізникам вартості проїзду пільговиків громадським транспортом, не були адресними, достатньо обґрунтованими і здійснювалися за умовними обрахунками надавачів обсягів пільг, достовірність яких неможливо проконтролювати.

Водночас за недостатності бюджетних асигнувань органи місцевої влади не мають можливості профінансувати обраховану перевізниками компенсацію, що призводить до скарг на адресу центральних органів влади стосовно погіршення фінансового стану, а також до відмови громадянам у пільговому перевезенні.

2. Нормативно-правове забезпечення окремих питань, пов'язаних із використанням субвенції у 2015 році на компенсацію вартості пільгового проїзду та послуг зв'язку, було суперечливим і недосконалим.

2.1. Відсутність законодавчо встановленого механізму планування та спрямування коштів державного бюджету на компенсацію за пільговий проїзд громадян, виходячи з адресного обліку фактичного обсягу наданих послуг

згідно з даними Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, призвела до запровадження місцевими органами влади власних методик і порядків визначення умовно-розрахункового обсягу перевезень пільгових категорій громадян.

Незважаючи на те, що Рахункова палата вже наголошувала на незаконності застосування для визначення коефіцієнта платних і безплатних пасажирів Інструкції про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах, затвердженої наказом Мінстату від 27.05.96 № 150, цей документ використовувався, зокрема, КП «Київпаstrans» при розрахунках потреби в коштах субвенції на 2015 і 2016 роки. Власні методики розрахунку потреби в коштах субвенції та обсягів компенсації витрат застосовували КП «Київський метрополітен» і КП «Одесаміськелектротранс».

2.2. Державні соціальні стандарти і нормативи (норми) щодо пільгового проїзду та надання пільг з послуг зв'язку громадянам окремих категорій, які є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі, формування на їх підставі бюджетів усіх рівнів і міжбюджетних відносин, забезпечення адресності спрямування коштів субвенції, не затверджені всупереч вимогам п. 10 прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України і ст.ст. 5 та 10 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

2.3. Право на безоплатний проїзд пенсіонерів за віком (найбільша за чисельністю категорія пільговиків – понад 9 млн осіб) встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.1993 № 354 «Про безоплатний проїзд пенсіонерів на транспорті загального користування», а не законом України, як це передбачає стаття 19 Закону України від 05.10.2000 № 2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

3. Кабінетом Міністрів України не затверджено окремого нормативного акта, що визначав би порядок надання компенсації перевізникам, які здійснюють пільгове перевезення пасажирів, у тому числі за регульованими тарифами, та відшкодування збитків від безплатних перевезень пільгових категорій громадян відповідно до вимог ст. 7 Закону України «Про транспорт». Також Урядом не затверджено окремого порядку та умов надання субвенції відповідно до вимог ч. 2 ст. 97 Бюджетного кодексу.

Порядок та умови надання субвенції визначаються Порядком перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2005 № 20 (далі – Порядок № 20), і Порядком фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256 (далі – Порядок № 256).

4. Планування Міністерством фінансів України потреби в коштах субвенції на 2015 рік здійснювалось, виходячи з даних попередніх років (фактично на рівні видатків 2014 року), не враховувалося зростання у

2014 році порівняно з 2013 роком вартості перевезень на 41 відс., підвищення абонентської плати за користування стаціонарним телефоном на 27 відсотків. У результаті затверджені обсяги субвенції протягом 2015 року Уряд збільшив 22 регіонам на 70 млн гривень.

Мінфіном як головним розпорядником коштів субвенції не забезпечено у 2015 році виконання показників бюджетної програми з надання субвенції: при затверджених обсягах у сумі 1987,8 млн грн профінансовано 1735,2 млн грн, показник виконання – 87,2 відсотка.

Причина недофінансування – неповне проведення взаєморозрахунків шляхом застосування Порядку № 20, згідно з яким для одержання коштів субвенції за надані послуги надавачі таких послуг повинні мати заборгованість за отримані енергоносії. Недофінансування субвенції обласним бюджетам (252,6 млн грн) пов'язане з неможливістю здійснення надавачами послуг, у яких була відсутня така заборгованість, розрахунків на цю суму, та є неефективним управлінням коштами державного бюджету.

5. Відсутність адресного обліку з перевезень пільгових категорій громадян у міському і приміському транспорті, а відтак – обґрунтованих розрахунків потреби в коштах субвенції створює умови для розподілу її на місцях у ручному режимі, створює ризики корупційних правопорушень.

Пропозиції підприємств-надавачів транспортних послуг м. Одеса, надані ними за результатами обрахунку потреби в коштах субвенції, враховані департаментом праці та соціальної політики Одеської міської ради при її розподілі лише частково, у середньому на 60 відс. (зокрема, по КП «Одесміськелектротранс» – на 38 відс., філії Укрзалізниці – на 83 відсотки). У повному обсязі враховано пропозицію єдиного авто перевізника – ПАТ «Північтранс».

Виходячи з фактичного обсягу отриманих у 2015 році коштів субвенції, показник компенсаційних виплат підприємствам-надавачам послуг з пільгового перевезення на одного пільговика на рік суттєво коливався в розрізі адміністративно-територіальних одиниць, зокрема у Хмельницькій області – від 8,70 грн по Віньковецькому району до 609,80 грн по м. Хмельницький, або у 70 разів.

6. Недофінансування субвенції у 2015 році та інші недоліки в управлінні її коштами спричинили значні обсяги кредиторської заборгованості місцевих бюджетів за субвенцією станом на 01.01.2016, які потребують погашення. Однак у Державній казначейській службі України відсутні такі дані (за інформацією Казначейства, причина – відсутність субвенції у Законі України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»).

Водночас надання такої інформації Казначейству розпорядниками коштів державного бюджету на місцях передбачено п. 9 Порядку № 256, а також Порядком складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженим наказом Мінфіну від 24.01.2012 № 44 (далі – Порядок № 44).

За даними казначейської звітності про бюджетну заборгованість місцевих бюджетів з надання пільг з послуг зв'язку, компенсаційних виплат на пільговий

проїзд (з урахуванням відповідних пільг, наданих згідно з рішеннями місцевих органів влади), кредиторська заборгованість станом на 01.01.2016 була 191,3 млн грн, а на 01.10.2016 – 194,9 млн гривень. Аудит засвідчив наявність станом на 01.01.2016 кредиторської заборгованості у низці областей за взятими **за субвенцією** у 2015 році зобов'язаннями, зокрема, по Хмельницькій області – в сумі 8,5 млн грн, Волинській області – 4,6 млн гривень.

Через невизначеність з реальними обсягами кредиторської заборгованості за субвенцією, що утворилася за видатками 2015 року станом на 01.01.2016, необхідно провести її верифікацію.

За даними ПАТ «Укрзалізниця» і ПАТ «Укртелеком», у 2015 році за рахунок коштів субвенції не забезпечено відшкодування значних сум видатків їх підприємствам-надавачам послуг, які ведуть облік по кожному пільговику. На підприємствах ПАТ «Укрзалізниця» заборгованість місцевих бюджетів за пільгові перевезення громадян станом на 01.01.2016 була 316,0 млн грн, а на підприємствах ПАТ «Укртелеком» за надані пільговикам послуги зв'язку – 47,0 млн гривень.

7. Неналежною була організація внутрішнього контролю окремими розпорядниками коштів субвенції за її використанням.

Як наслідок, під час аудиту встановлено факти недотримання термінів розрахунків із надавачами послуг з пільгового проїзду, а також нормативних документів, що регламентують складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

Департамент соціальної політики Київської міської державної адміністрації (директор Ю.В. Крикунов), головний розпорядник коштів субвенції, здійснював у 2015 році розрахунки з окремими надавачами послуг пільгового проїзду з перевищенням від 9 до 21 дня п'ятиденного терміну з моменту надходження коштів субвенції (передбачений п. 8 Порядку № 256).

Управлінням праці та соціального захисту населення Хмельницької міської ради (начальник Воронецький С.І.) всупереч вимогам ст. 22 Бюджетного кодексу України та Порядку № 44 не включався до зведеної бюджетної звітності розпорядника бюджетних коштів обсяг вартості послуг, наданих пільговикам у 2015 році Хмельницьким комунальним підприємством «Електротранс», визначений для відшкодування у межах бюджетних призначень. Як наслідок, занижено показники звітності про використання бюджетних коштів у 2015 році на загальну суму 10,7 млн гривень.

8. Міністерство фінансів України не передбачило в проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», відповідно, в Законі України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» не затверджено видатки за субвенцією, що призвело, зокрема, до відсутності джерела погашення кредиторської заборгованості за взятими зобов'язаннями за субвенцією станом на 01.01.2016.

Згідно з пояснювальною запискою Мінфіну до проекту бюджету, така ситуація була пов'язана з очікуваним внесенням змін до законодавства, зокрема, щодо надання зазначених пільг за рішенням органу місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету. Однак ці зміни до

законодавства так і не були внесені, а питання фінансування компенсації втрат надавачам послуг з перевезення і зв'язку, пільги на які визначені законодавчими актами України, за відсутності джерела з державного бюджету фактично у 2016 році перекладені на місцеві бюджети.

Верховною Радою України 18.02.2016 прийнято Закон України «Про внесення змін до додатків № 3 та № 7 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» щодо фінансового забезпечення компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян та інших передбачених законодавством пільг» (за рахунок перерозподілу призначень за субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій). Проте Президент України цей Закон не підтримав (у зв'язку із ризиками недофінансування субвенції на надання пільг та житлових субсидій), і у березні 2016 року він був відхилений.

За таких умов місцеві бюджети у 2016 році змушені компенсувати втрати перевізників з пільгового перевезення громадян громадським транспортом і надавачам послуг зв'язку за рахунок власних доходів, але у багатьох з них недостатньо для цього фінансового ресурсу.

За звітними даними Казначейства, в місцевих бюджетах на 2016 рік затверджено видатки на компенсаційні виплати за пільговий проїзд і надання послуг зв'язку окремим категоріям громадян (з урахуванням пільг, наданих рішеннями місцевих органів влади) у сумі 1166,1 млн грн, фактично станом на 01.10.2016 профінансовано 700,8 млн грн (60 відсотків).

9. Недофінансування з державного бюджету місцевих бюджетів за субвенцією у 2015 році, відсутність субвенції у 2016 році і недостатність власних коштів у місцевих бюджетах для компенсації призводять до обмеження маршрутів руху для пільговиків і, як наслідок – зростання кількості звернень до Уряду, центральних і місцевих органів влади про порушення прав громадян на відповідні пільги, погіршення фінансового стану відповідних підприємств, невиконання їх працівникам заробітної плати.

У Хмельницькій області через відсутність коштів субвенції у 2016 році не укладено договорів з перевізниками щодо пільгового проїзду на міжміських маршрутах у 10 територіально-адміністративних одиницях. Не можуть скористатися цим правом на районному і міському рівні 65 тис. мешканців двох міст і восьми районів області.

У 2015 році до Луцької міської ради надійшло 46 звернень щодо перевезення, у тому числі 36 скарг про відмову в пільговому перевезенні та 4 – про ненадання пільг з оплати телефонного зв'язку.

Часткова (не в повному обсязі) компенсація втрат Луцького підприємства електротранспорту від пільгового перевезення у 2015 році окремих категорій громадян призвела до зростання дебіторської заборгованості більш ніж у 20 разів. Відсутність у державному бюджеті субвенції на 2016 рік, призвела до «вимивання» власних обігових коштів підприємства, погіршення технічного стану рухомого складу.

Постійне невідшкодування в повному обсязі вартості пільгового проїзду

окремих категорій громадян призвело до того, що фінансовий стан КП «Київпаstrанс» і КП «Київський метрополітен» у 2015 році погіршився. Як наслідок, створено ризики неякісного та небезпечного обслуговування пасажирів, працівникам підприємств несвоєчасно виплачувалась заробітна плата.

10. Проектом Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» видатки за субвенцією також не передбачені. Як наслідок, можуть виникнути проблеми з реалізацією визначених законодавчими актами України прав окремих категорій громадян на пільговий проїзд та отримання послуг зв'язку, а також не буде погашена кредиторська заборгованість за коштами субвенції, що обліковується в місцевих бюджетах станом на 01.01.2016.

Урядом одночасно з проектом бюджету на 2017 рік внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України від 15.09.2016 № 5131 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», яким, зокрема, передбачене виключення субвенції з переліку субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян з переліку державних програм соціального захисту, а також передбачено, що до видатків місцевих бюджетів, які можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належить надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг окремим категоріям громадян. Водночас у висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету до законопроекту про держбюджет, зокрема, зазначено, що Урядом не запропоновано змін до іншого законодавства щодо виключного права органів місцевого самоврядування на надання таких пільг, що не узгоджується з ч. 3 ст. 142 Конституції України, згідно з якою витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Постановою Верховної Ради України «Про висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2017 рік», прийнятою 20.10.2016, схвалено висновки і пропозиції до зазначеного законопроекту, якими, зокрема, пропонується Уряду внести пропозиції щодо «врегулювання питання фінансового забезпечення компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян та надання громадянам пільг з послуг зв'язку за рахунок коштів державного бюджету або законодавчого унормування права органів місцевого самоврядування на надання таких пільг».

Діючий механізм відшкодування витрат підприємств, а не субсидіювання осіб, які мають право на пільги відповідно до законодавства, знижує відповідальність керівництва підприємств – надавачів послуг за покращення їх якості, не сприяє більш широкому охопленню послугами пільгових категорій населення, оптимізації витрат.

Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік (розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р) передбачено запровадження у IV кварталі 2016 року монетизації окремих видів пільг, зокрема на проїзд, що є оптимальним шляхом вирішення цієї проблеми та інструментом оптимізації витрат державного бюджету на забезпечення надання пільг. Мінсоцполітики

станом на 01.11.2016 підготовлено відповідний законопроект, який після завершення процедури узгодження планується подати на розгляд Уряду.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Відомості про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд і надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян у 2015 році та аналізу фінансового забезпечення реалізації їх прав на зазначені пільги у 2016 році у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

- доручити Міністерству фінансів України, Міністерству соціальної політики України та Державній аудиторській службі провести верифікацію кредиторської заборгованості за коштами субвенції перевізникам за надані послуги з пільгового проїзду та надання пільг з послуг зв'язку станом на 01.01.2016 і під час виконання державного бюджету передбачити джерело її погашення у 2017 році;

- вжити додаткових заходів щодо законодавчого запровадження і реалізації адресного надання пільг шляхом їх монетизації, у тому числі на проїзд (План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р), з передбаченням в ході виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» відповідного джерела фінансування.

2. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати **Міністерству фінансів України** та рекомендувати в ході виконання державного бюджету у 2017 році в установленому порядку передбачити асигнування з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення кредиторської заборгованості за коштами субвенції станом на 01.01.2016 за результатами її верифікації.

3. Рішення Рахункової палати надіслати **Міністерству соціальної політики України** та рекомендувати вжити додаткових заходів щодо реалізації Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р, у частині адресного надання пільг (згідно з даними Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги) шляхом монетизації окремих їх видів, у тому числі на проїзд.

4. Рішення Рахункової палати за результатами аудиту надіслати **Київській міській та Хмельницькій обласній державним адміністраціям, Одеській та Луцькій міським радам** для відповідного реагування.

5. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

6. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт та результати розгляду рішення об'єктами аудиту на веб-сайті Рахункової палати.

Додаток 1

Перелік нормативно-правових актів та категорій громадян, для яких встановлено право на пільги з проїзду та зв'язку (до та після 01.06.2015) згідно із вимогами Закону України від 28.12.2014 № 76 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України»

№ з/п	Законодавчі акти	У редакції до 01.06.2015	У редакції з 01.06.2015
1	2	3	4
1	Закон України від 22.10.1993 № 3551 «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»	учасникам бойових дій (статті 5, 6); інвалідам війни та прирівняним до них особам (стаття 7); учасникам війни (статті 8, 9, 14); для осіб, на яких поширюється чинність цього Закону (ст.15); особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною (стаття 11)	норми статей 14, 15, 16, які надавали право на пільговий проїзд для осіб, визначених цими статтями, <u>виключені</u> , крім норм щодо забезпечення пільговим проїздом інвалідів I та II групи, дітей-інвалідів, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, учнів із малозабезпечених сімей та осіб, які їх супроводжують і які супроводжують інваліда I групи, учасників бойових дій
2	Закон України від 17.04.1991 № 962 «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні»	реабілітованій особі, що стала інвалідом внаслідок репресій або є пенсіонером (стаття 6)	—
3	Закон України від 23.03.2000 № 1584 «Про жертви нацистських переслідувань»	колишнім неповнолітнім (яким на момент ув'язнення не виповнилося 18 років) в'язням концентраційних таборів, гетто, інших місць примусового тримання, створених фашистською Німеччиною та її союзниками в період Великої Вітчизняної війни та Другої світової війни, а також дітям, які народилися у зазначених місцях примусового тримання їх батьків (стаття 6 ¹); колишнім малолітнім (яким на момент ув'язнення не виповнилося 14 років) в'язням концентраційних таборів, гетто та інших місць примусового тримання, визнаним інвалідами від загального захворювання, трудового каліцтва та з інших причин (стаття 6 ²); колишнім в'язням концентраційних таборів, гетто та інших місць примусового тримання в період Великої Вітчизняної війни та Другої світової війни; особам, які	норми статей 6 ¹ , 6 ² , 6 ³ та 6 ⁴ у частині права на пільговий проїзд категорій громадян, що визначені цими статтями, <u>виключені</u> , крім норм щодо забезпечення пільговим проїздом інвалідів I та II групи, дітей-інвалідів, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, учнів із малозабезпечених сімей та осіб, які їх супроводжують і які супроводжують інваліда I групи, учасників бойових дій

1	2	3	4
		були насильно вивезені на примусові роботи на територію Німеччини або її союзників, що перебували у стані війни з колишнім Союзом РСР або на території окупованих Німеччиною інших держав; дітям партизанів, підпільників, інших учасників боротьби з націонал-соціалістським режимом у тилу ворога, яких у зв'язку з патріотичною діяльністю їх батьків було піддано репресіям, фізичним розправам, гонінням (стаття 6 ³); дружинам (чоловікам) померлих жертв нацистських переслідувань, визнаних за життя інвалідами від загального захворювання, трудового каліцтва та з інших причин, які не одружилися вдруге (стаття 6 ⁴)	
4	Закон України від 16.12.1993 № 3721 «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку»	ветеранам праці (стаття 7); особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною (стаття 9)	норми статей 7, 9 у частині права на пільговий проїзд для осіб, визначених цими статтями, виключені, крім норм щодо забезпечення пільговим проїздом інвалідів I та II групи, дітей-інвалідів, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, учнів із малозабезпечених сімей та осіб, які їх супроводжують і які супроводжують інваліда I групи, учасників бойових дій
5	Закон України від 28.02.1991 № 796 «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»	особам, віднесеним до категорії 1, 2 (статті 20, 21)	—
6	Закон України від 20.12.1991 № 2011 «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»	військовослужбовцям, які стали інвалідами внаслідок бойових дій, учасники бойових дій та прирівняні до них особи, а також батьки військовослужбовців, які загинули чи померли або пропали безвісти під час проходження військової служби (стаття 14); особам, звільненим з військової служби, які стали інвалідами під час проходження військової служби (стаття 12)	—
7	Закон України від 24.03.1998 № 203/98-ВР «Про статус ветеранів військової	ветеранам військової служби, ветеранам органів внутрішніх справ, ветеранам Національної поліції, ветеранам	—

Продовження таблиці

1	2	3	4
	служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист»	податкової міліції, ветеранам державної пожежної охорони, ветеранам Державної кримінально-виконавчої служби України, ветеранам служби цивільного захисту, ветеранам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (стаття 6); вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) вищезазначених громадян (стаття 7)	
8	Закон України від 05.11.1991 № 1789 «Про прокуратуру» ²¹	прокурори, слідчі (стаття 49); пенсіонери і членами їхніх сімей (стаття 50 ¹);	до статті 50 ¹ були внесені зміни, якими передбачено, що за пенсіонерами і членами їхніх сімей зберігаються пільги і гарантії соціального захисту, передбачені цим Законом та іншими законами, крім пільг, які встановлені абзацом першим частини третьої статті 49 цього Закону
9	Закон України від 21.03.1991 № 875 «Про основи соціальної захищеності інвалідів»	інваліди, діти-інваліди та особи, які супроводжують інвалідів першої групи або дітей-інвалідів (не більше однієї особи, яка супроводжує інваліда або дитину-інваліда), стаття 38 ¹	частини другу та третю статті 38 ¹ Закону викладено у новій редакції, якою визначено, що інваліди I та II групи, діти-інваліди та особи, які супроводжують інвалідів I групи або дітей-інвалідів, мають право на безплатний проїзд у пасажирському міському транспорті (крім таксі)
10	Закон України від 24.06.2001 № 2402 «Про охорону дитинства»	дітям з багатодітних сімей (стаття 13)	—
11	Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.1993 № 354 «Про безплатний проїзд пенсіонерів на транспорті загального користування»	безплатний проїзд для пенсіонерів за віком на міському пасажирському транспорті загального користування (крім метрополітену і таксі) та приміських маршрутах.	—
12	Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1994 № 555 «Про поширення чинності постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 1993 р. № 354»	дію постанови Кабінету Міністрів України від 17.05.1993 № 354 поширено на інвалідів.	—

²¹ З 15.07.2015 набрав чинності **Закон України від 14.10.2014 № 1697 «Про прокуратуру»**, ст. 83 якого передбачено, що на військовослужбовців військової прокуратури поширюються усі передбачені Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та іншими законодавчими актами про військову службу соціальні і правові гарантії. Відповідно до ч. 14 ст. 86 Закону, за пенсіонерами і членами їхніх сімей зберігаються пільги і гарантії соціального захисту, передбачені цим Законом та іншими законодавчими актами.

Дані
щодо обсягу субвенції, передбаченого у державному бюджеті, повноти виділення асигнувань та касових видатків у 2015 році

тис.грн

№ з/п	Назва адміністративно-територіальної одиниці	Заборгованість станом на 01.01.2015	Передбачено розписом держбюджету на 2015 рік			Виділено асигнувань	Виконання розпису (відс.)	Обсяг недофінансування	Касові видатки
			затверджено у держбюджеті на 2015 рік	зміни згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 1191-р	усього передбачено (зі змінами)				
1	Вінницька обл.	11 291,4	66 241,4	2 939,8	69 181,2	65 557,8	94,8	3 623,4	65 557,8
2	Волинська обл.	1 224,9	36 196,0	1 606,4	37 802,4	32 845,4	86,9	4 957,0	32 845,4
3	Дніпропетровська обл.	17 069,1	174 068,2	7 725,2	181 793,4	171 508,5	94,3	10 284,9	171 502,0
4	Донецька обл.	5 155,1	237 229,4	-41 338,3	195 891,1	131 449,3	67,1	64 441,8	131 439,6
5	Житомирська обл.	3 374,4	51 783,1	2 298,1	54 081,2	53 442,2	98,8	639,0	53 397,4
6	Закарпатська обл.	6 027,4	35 769,2	1 587,4	37 356,6	32 185,5	86,2	5 171,1	32 127,1
7	Запорізька обл.	5 613,3	87 229,4	3 871,2	91 100,6	85 823,0	94,2	5 277,6	85 823,0
8	Івано-Франківська обл.	6 854,8	47 031,1	2 087,2	49 118,3	43 637,6	88,8	5 480,7	43 637,4
9	Київська обл.	12 919,8	69 112,5	3 067,2	72 179,7	61 386,4	85,0	10 793,3	61 332,2
10	Кіровоградська обл.	3 458,3	40 001,0	1 775,2	41 776,2	35 243,7	84,4	6 532,5	35 243,7
11	Луганська обл.	8 533,4	96 259,5	-28 975,0	67 284,5	35 689,7	53,0	31 594,8	35 581,2
12	Львівська обл.	4 507,4	87 807,2	3 896,9	91 704,1	86 875,4	94,7	4 828,7	86 875,4
13	Миколаївська обл.	1 623,5	41 891,3	1 859,1	43 750,4	41 275,6	94,3	2 474,8	41 275,6
14	Одеська обл.	3 727,8	83 076,2	3 686,9	86 763,1	83 468,1	96,2	3 295,0	83 462,8
15	Полтавська обл.	8 420,0	59 163,3	2 625,7	61 789,0	55 149,8	89,3	6 639,2	55 149,8
16	Рівненська обл.	2 647,9	38 585,8	1 712,4	40 298,2	34 872,7	86,5	5 425,5	34 870,0
17	Сумська обл.	4 126,6	46 437,2	2 060,9	48 498,1	41 024,0	84,6	7 474,1	41 024,0
18	Тернопільська обл.	2 753,3	39 641,5	1 759,3	41 400,8	36 089,5	87,2	5 311,3	36 089,5
19	Харківська обл.	2 891,5	120 565,1	75 350,7	195 915,8	152 926,3	78,1	42 989,5	152 919,8
20	Херсонська обл.	5 148,1	38 996,7	1 730,7	40 727,4	39 809,0	97,7	918,4	39 809,0
21	Хмельницька обл.	5 347,6	53 180,0	2 360,1	55 540,1	45 852,1	82,6	9 688,0	45 852,1
22	Черкаська обл.	6 339,5	53 922,4	2 393,1	56 315,5	47 413,5	84,2	8 902,0	47 413,1
23	Чернівецька обл.	2 435,0	29 872,1	1 325,7	31 197,8	26 626,5	85,3	4 571,3	26 626,5
24	Чернігівська обл.	1 742,0	47 836,2	2 123,0	49 959,2	48 648,4	97,4	1 310,8	48 648,4
25	м. Київ	52 097,2	235 937,4	10 471,1	246 408,5	246 408,5	100,0	0,0	246 133,4
Всього		185 329,3	1 917 833,2	70 000,0	1 987 833,2	1 735 208,6	87,3	252 624,6	1 734 636,3