



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 20 грудня 2016 року № 27-1

м. Київ

#### **Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на реставрацію та пристосування Маріїнського палацу**

Відповідно до ст. 98 Конституції України, ст. ст. 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на реконструкцію та пристосування Маріїнського палацу. За результатами розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А:**

**1. Рішення** про реконструкцію та реставрацію Маріїнського палацу було прийняте Урядом у **2002 році**. З цього часу розпочалися підготовчі та проектні роботи, а після реставрації палац мав бути пристосований для сучасних потреб при відновленні первісних інтер'єрів згідно з архівними матеріалами або аналогами. Водночас **будівельні роботи розпочаті лише в 2007 році**.

У 2014–2015 роках та протягом I півріччя 2016 року на вказані цілі надійшло 147,0 млн гривень. Проте до теперішнього часу роботи не завершені.

Результати аудиту засвідчили, що за **14 років виконано лише чверть робіт**. Роботи виконувалися **фрагментарно і з великими перервами** у фінансуванні. На сьогодні виконано більшу частину робіт лише у правому флігелі (близько 80 відс. робіт). **Технічний стан** головного фасаду, паркового фасаду та фасадів лівого флігеля палацу **незадовільний**. **Мета бюджетних програм** (КПКВК 2751830, 2751880, 0301860), за якими здійснювалося фінансування, а саме збереження пам'ятки архітектури загальнодержавного значення, **не досягнута**.

За рішенням Кабінету Міністрів України у 2014–2015 роках була здійснена передача капітальних видатків, що призвела до фінансування видатків Державного управління справами, яке є головним розпорядником бюджетних коштів, через іншого головного розпорядника – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України (КПКВК 2751880 і 2751830). Так, у 2014–2015 роках при виконанні робіт із реставрації та пристосування Маріїнського палацу до сучасних потреб головним розпорядником бюджетних коштів було **Мінрегіон**, яке, **фактично, делегувало ДУС повноваження розпорядника бюджетних коштів** нижчого рівня. У 2016 році головним розпорядником бюджетних коштів було безпосередньо ДУС.

За останні 2,5 роки на фінансування реставрації та пристосування Маріїнського палацу було спрямовано найбільший обсяг коштів за весь період реалізації проекту (14 років). При цьому **Маріїнський палац є однією із 1501 пам'ятки** культурної спадщини. Пріоритетне його фінансування унеможливило використання 119,6 млн грн бюджетних коштів у 2014–2015 роках на розв'язання нагальних соціально-економічних проблем країни.

**2. Мінрегіон у 2014–2015 роках і ДУС у 2014–2015 роках та I півріччі 2016 року не забезпечили ефективного і результативного використання бюджетних коштів, передбачених на реставрацію та пристосування Маріїнського палацу.**

**У порушення вимог п. 9 ч. 5 ст. 22 Бюджетного кодексу України Мінрегіон, делегуючи ДУС повноваження розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня, не забезпечив достатнього внутрішнього контролю за витрачанням бюджетних коштів. Договори про делегування повноважень розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня мали декларативний характер і жодною зі сторін в повному обсязі не виконувалися. Крім того, протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року питання використання бюджетних коштів на реставрацію та пристосування Маріїнського палацу жодного разу на колегіях Мінрегіону не розглядалися.**

Державне управління справами було безпосередньо замовником робіт із реставрації та пристосування Маріїнського палацу. При цьому ДУС створило організаційну систему, за якої державні підприємства, що належать до сфери його управління, здійснювали проектування, виконання відповідних робіт і забезпечення технічного нагляду.

При виконанні робіт на об'єкті мали місце порушення норм чинного законодавства, порушувалися проектні рішення, а також допускалося завищення вартості робіт.

**3. Стан планування видатків з державного бюджету, передбачених на реставрацію та пристосування Маріїнського палацу, був незадовільним і не забезпечував належного виконання проекту.**

**Мінрегіон у частині планування бюджетних видатків здійснював функції головного розпорядника бюджетних коштів формально. ДУС надавало Мінрегіону пропозиції щодо обсягів фінансування реставрації та пристосування Маріїнського палацу за бюджетною програмою за КПКВК 2751880, які не ґрунтувалися на показниках затвердженого проекту і титулу будови. Пропозиції Мінрегіону та ДУС при складанні проектів держбюджету Мінфіном не враховувалися.**

**Мінфіном і Мінрегіоном порушувалися вимоги Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228. Розрахунки або економічні обґрунтування до показників проекту кошторису за КПКВК 2751880 на 2015 рік і до кошторису за КПКВК 2751830 Мінрегіоном не склалися.**

У 2016 році Мінфіном ще на стадії планування за бюджетною програмою за КПКВК 0301860 визначено **нерівномірний помісячний розпис асигнувань**, згідно з яким 61,0 відс. загального обсягу фінансування було заплановано на IV квартал. Надалі за ініціативою ДУС Мінфіном асигнування перерозподілені на квітень-серпень 2016 року у зв'язку з необхідністю завершення робіт у залі нагород Маріїнського палацу та на прилеглій території для відзначення 25-ї річниці незалежності України.

**4. Мінрегіон (2014–2015 роки) і ДУС (2016 рік) за відсутності належного контролю з боку Мінфіну не дотримувалися Правил складання паспортів бюджетних програм та звіту про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098. При оформленні паспортів бюджетних програм (КПКВК 2751830, 0301860) Мінрегіоном і Мінфіном порушувалися терміни їх затвердження.**

**Мінрегіон (КПКВК 2751880, КПКВК 2751830) і ДУС (КПКВК 0301860) визначали в паспортах бюджетних програм результативні показники, які недостатньо відображають ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань цих програм. Відповідно, діяльність Мінрегіону та ДУС як головних розпорядників бюджетних коштів щодо застосування в бюджетному процесі результативних показників цих програм була недостатньою.**

**5. Будівельні роботи здійснювалися у 2014–2015 роках та у I півріччі 2016 року на підставі дозволу органу державного архітектурно-будівельного контролю. При цьому в порушення ст. 26 Закону України від 08.06.2000 № 1805 “Про охорону культурної спадщини” письмовий дозвіл центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, на проведення робіт у цей період був відсутній. Відповідно, нагляд за виконанням робіт Мінкультури в повному обсязі не забезпечено. ДУС з метою виконання рекомендацій Рахункової палати і усунення порушень, виявлених аудитом, звернулося до Мінкультури щодо одержання дозволу на виконання у 2016–2017 роках робіт із реставрації та пристосування Маріїнського палацу. Листом від 15.11.2016 такий дозвіл надано.**

Незважаючи на те, що роботи проводяться в Маріїнському палаці вже понад 14 років, правовий статус Маріїнського палацу як пам'ятки архітектури України досі не визначено. До Державного реєстру нерухомих пам'яток архітектури України Маріїнський палац не включено. Відповідно, списки (переліки) пам'яток історії та культури, передбачених п. 4 р. II

прикінцевих положень Закону України від 16.12.2004 № 2245 “Про внесення змін до Закону України “Про охорону культурної спадщини”, **не переглядалися.**

У 2014 році до показників титулу будови (об’єкта) були знову внесені зміни, які затверджені лише ДУС. **У порушення п. 15 Порядку** затвердження титулів будов (об’єктів), будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів або коштів підприємств державної власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.97 № 995 (з урахуванням п. 5 Порядку), **ці зміни до показників титулу об’єкта не затверджувалися Урядом і не погоджувалися з Мінекономрозвитку та Мінрегіоном. Це є порушенням вимог п. 2 вказаної постанови,** якими визначено, що фінансування капітальних вкладень із залученням бюджетних коштів повинно здійснюватися лише за наявності погоджених та затверджених в установленому порядку титулів об’єктів.

**У порушення Порядку** державного фінансування капітального будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1764, **титул будови,** який складено всупереч Порядку затвердження титулів будов (об’єктів), будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів або коштів підприємств державної власності, був поданий органу казначейства. При цьому **Порядком заборонено** (пункт 10) здійснення видатків на капітальне будівництво органами казначейства, якщо замовник надав документи, що не відповідають встановленим вимогам. Як наслідок, фактичні **видатки в сумі 119,6 млн грн здійснено** у 2014–2015 роках **за відсутності** погодженого та затвердженого в установленому порядку титулу будови (об’єкта).

**6.** Протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року підставою для виконання будівельних робіт із реставрації та пристосування Маріїнського палацу була **проектно-кошторисна документація, затверджена Урядом ще у 2008 році.** За цей період Урядом **терміни будівництва не коригувались.** У 2016 році **вартість об’єкта** становила вже **1469857,8 тис. грн і збільшилась** порівняно із техніко-економічним обґрунтуванням – **у 8,5 разів, із проектом 2008 року – у 3,5 рази.**

Результати аудиту засвідчили, що у 2016 році було передбачено замовлення **нових додаткових як проектних, так і будівельних робіт** із реставрації та пристосування Маріїнського палацу, **які не передбачені в проекті.** Вартість закупівлі цих робіт – 30,4 млн гривень. Крім того, **виконання будівельних робіт, придбання устаткування, меблів та інвентарю здійснюється одночасно з проектними роботами.** Отже, є **ризики збільшення і надалі вартості реставрації та пристосування Маріїнського палацу.**

Згідно з нормативами реставрація Маріїнського палацу мала тривати **48 місяців** (погоджено Укрінвестекспертизою та затверджено Урядом як у 2003 році, так і у 2008 році). **Фактично роботи тривають уже понад 10 років.** Станом на 01.10.2016 для завершення реставрації необхідно ще **34 місяці.**

**7. Управлінням внутрішнього аудиту ДУС у I півріччі 2014 року** планувалось провести контрольні-аналітичні заходи на державних підприємствах “Будівельно-монтажне управління Державного управління справами” та “Проектне бюро Державного управління справами”, проте **ці заходи не проводилися**. У I півріччі 2016 року управлінням розпочато планові аудити підприємств, які під час проведення поточного аудиту завершені ще не були. Технічний нагляд здійснювався ДП “Укрінвестбуд” **недостатньо**. **Управлінням капітального будівництва та житлово-комунального господарства ДУС виконання основних завдань і функцій**, зокрема, щодо здійснення оперативного контролю за проектуванням і реставрацією будинків і споруд в організаціях, що перебувають в управлінні ДУС, а також оперативного контролю за ефективним, цільовим і раціональним використанням капітальних видатків належним чином не забезпечено.

Фактично при виконанні робіт із порушенням вимог чинного законодавства використано **9497,3 тис. грн, нераціонально – 17789,9 тис. грн, неекономно – 4175,6 тис. гривень**.

Лише вибірковою перевіркою актів виконаних робіт були встановлені численні факти завищення норм витрат будівельних матеріалів і обсягів фактично виконаних робіт (в окремих випадках – більш як у 4 рази). Загалом вартість будівельних матеріалів і робіт завищено на **191,2 тис. грн, що призвело до зайвих витрат на цю суму**.

У порушення вимог п. 5.3.2 Правил визначення вартості будівництва, затверджених наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2013 № 293 “ДСТУ Б Д.1.1-1:2013”, при виконанні робіт із реставрації та пристосування ДУС використовувалися дефектні акти, які мають застосовуватися при проведенні окремих видів капітальних ремонтів. При цьому кошторисна документація коригувалася проектувальником уже після фактичного виконання робіт і складання актів приймання виконаних будівельних робіт. Отже, з порушенням норм ДСТУ використано **9264,0 тис. гривень**.

Маріїнський палац оздоблювався дорогими предметами інтер'єру, закуповувалося дороге обладнання, що жодними вимогами або нормативами не обґрунтовано. Вартість окремих матеріалів, які пропонуються постачальниками, у рази нижча від придбаних ДУС. Вартість придбаного ДУС обладнання, виробів й інвентарю завищена загалом на **4175,6 тис. гривень**.

Незважаючи на закупівлю дорогоцінного обладнання, посадовими особами ДУС не забезпечено належного його зберігання. Так, частина сантехнічних виробів вартістю **27,5 тис. грн** демонтована і зберігається у розібраному вигляді на тимчасовому складі. За монтаж цього обладнання було сплачено ще **14,6 тис. гривень**. Це призвело до зайвих витрат на цю суму.

Аудитом встановлені також численні факти придбання обладнання, яке не встановлювалося у палаці і роками лежало на складах.

Як наслідок, **бюджетні кошти в сумі 17789,9 тис. грн використані ДУС нерационально.**

**8.** У 2016 році реставрація та пристосування Маріїнського палацу здійснювалися в рамках реалізації **державного інвестиційного проекту. Всупереч вимогам п. 19 Порядку** відбору державних інвестиційних проектів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571, згідно з яким до участі у відборі не допускаються проекти, щодо яких інформація подана не в повному обсязі або вона містить помилки у розрахунках показників, а також проекти з низькою ефективністю їх реалізації із порушенням строків їх реалізації, **Мінекономрозвитку допущено до участі у відборі державний інвестиційний проект** “Реставрація та пристосування Маріїнського палацу в м. Києві”. Зокрема, у проекті **не була визначена його мета, не подавався аналіз інших резиденцій, а також не зазначалися загрози та проблеми провадження діяльності, була відсутня інформація про наявність і розвиток інфраструктури, відсутній аналіз причин зміни реалізації та загальної вартості проекту.** Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів, головою якої був Міністр економічного розвитку і торгівлі, **проект проголосований одностайно.**

Крім того, під час підготовки та відбору державних інвестиційних проектів на 2016 рік **були відсутні методичні рекомендації щодо розроблення таких проектів** (передбачаються вказаним Порядком).

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

#### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на реставрацію та пристосування Маріїнського палацу затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на реставрацію та пристосування Маріїнського палацу.

3. Поінформувати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на реставрацію та пристосування Маріїнського палацу, Президента України.

4. Надіслати відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на реставрацію та пристосування Маріїнського палацу, у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- не допускати збільшення кошторисної вартості реставрації та пристосування Маріїнського палацу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 507;

- зобов'язати Мінфін, Мінекономрозвитку і ДУС для унеможливлення подальшого збільшення вартості проекту передбачати в державному бюджеті

на 2017 рік і наступні роки належне фінансування в обсягах, достатніх для завершення реставрації у II кварталі 2019 році;

- зобов'язати ДУС вжити заходів щодо завершення реставрації та пристосування Маріїнського палацу в терміни, визначені титулом будови, який затверджено 30.09.2016 (II квартал 2019 року).

5. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на реставрацію та пристосування Маріїнського палацу Державному управлінню справами і рекомендувати:

- вжити заходів щодо здешевлення проекту шляхом зменшення вартості устаткування, меблів та інвентарю, що придбаваються в рамках реалізації проекту;

- припинити практику одночасного проектування та безпосереднього виконання робіт за проектом;

- не застосовувати при реставрації дефектні акти, які відповідно до законодавства використовуються лише при капітальному ремонті;

- забезпечити усунення недоліків і порушень, допущених під час використання бюджетних коштів і виконання будівельних робіт, та збереження матеріальних цінностей Маріїнського палацу;

- вжити заходів щодо монтування обладнання, яке було придбане за рахунок коштів державного бюджету та зберігається на складі Управління адміністративними будинками Державного управління справами;

- розробити помісячний (поквартальний) графік виконання робіт до II-го кварталу 2019 року із зазначенням конкретних завдань і обсягів коштів на їх реалізацію;

- посилити внутрішній контроль за дотриманням вимог законодавства під час виконання будівельних робіт в Маріїнському палаці, витрачанням бюджетних коштів;

- притягнути до відповідальності осіб, які допустили порушення вимог чинного законодавства та ДСТУ.

6. Поінформувати про результати аудиту Національну поліцію України. З метою встановлення фактичних обсягів проведення будівельно-монтажних робіт і витрат будівельних матеріалів рекомендувати призначити проведення будівельної експертизи. У разі виявлення ознак злочинів порушити кримінальне провадження та притягнути до відповідальності винних осіб.

7. Рішення Рахункової палати про результати аудиту та результати його розгляду об'єктом контролю оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

**Т. в. п. Голови Рахункової палати**

**О.С. Яременко**