



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

### РІШЕННЯ

від 27 червня 2017 року № 13-2

м. Київ

#### **Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад**

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 субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

За результатами розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

**1. Кабінетом Міністрів України, Мінрегіоном і Мінфіном з 2016 року запроваджено надання з державного бюджету місцевим бюджетам субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, яка стала одним з дієвих механізмів для об'єднання територіальних громад, підвищення рівня надання ними суспільних послуг.**

У 2016 році на цю мету для 159 об'єднаних територіальних громад (1,4 млн жителів) спрямовано **1,0 млрд грн**, у 2017 році передбачено спрямувати для 366 громад, у яких проживає 3,1 млн осіб, **1,5 млрд гривень**. За рахунок цих коштів у 2016 році об'єднаними територіальними громадами реалізовано 1328 проектів з нового будівництва, реконструкції та капітального ремонту об'єктів інфраструктури, що забезпечило підвищення якісного рівня умов проживання мешканців, навчання, транспортного і пішохідного сполучення, одержання адміністративних послуг.

Водночас Кабінетом Міністрів України, Мінрегіоном, Мінфіном внаслідок законодавчого неврегулювання засад визначення потреби громад у типовій інфраструктурі і, відповідно, обрахунку загальних обсягів субвенції створено ризики незабезпечення стабільного необхідного рівня державної підтримки розвитку інфраструктури громад, що об'єднуються в різні роки.

Низкою сільських, селищних та міських рад об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), які були об'єктами аудиту і у 2016 році використали 266,0 млн грн субвенції, неповною мірою забезпечено належний внутрішній контроль за використанням її коштів. Як наслідок, за результатами аудиту

встановлено, що у 2016 році з порушенням норм законодавства та неефективно використано загалом **76,4 млн грн** субвенції (майже 30 відс. освоєних ними асигнувань), що є однією з причин недосягнення мети використання бюджетних коштів за рядом проектів.

**2. Нормативно-правове та організаційне забезпечення планування і використання коштів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад є недостатньо узгодженим у частині планування потреби в коштах субвенції та напряму використання коштів, що мають забезпечити територіальну згуртованість громади.**

2.1. Законодавством не визначено критеріїв обрахунку загального обсягу субвенції, що згідно з формулою розподіляється ОТГ. У результаті в Мінрегіоні відсутні розрахунки обґрунтування обсягів бюджетних запитів на 2016 і 2017 роки щодо видатків субвенції в сумі 1,2 млрд грн і 2,0 млрд грн, що є недотриманням положень ст.ст. 7 і 34 Бюджетного кодексу України і створює ризики незабезпечення державою рівномірної і стабільної підтримки формування і розвитку інфраструктури громад.

У 2016 році обсяг субвенції в середньому на одну ОТГ становив 6,3 млн грн, у 2017 році за умов незмінності бюджетних призначень очікується 4,1 млн грн, що менше на 35 відсотків. Наприклад, Устилузькій ОТГ Волинської області постановою Кабінету Міністрів України передбачено на 2016 рік і надано субвенцію в сумі 8,8 млн. гривень. Водночас Прилісненській ОТГ цієї ж області, з майже однаковою площею та кількістю сільського населення, на 2017 рік, виходячи із затвердженого в держбюджеті обсягу, передбачається вперше надати субвенцію в сумі 5,6 млн грн, що в цілому на 3,2 млн грн менше, ніж вперше отримала Устилузька ОТГ у 2016 році.

Кабінетом Міністрів України в Плані пріоритетних дій Уряду на 2017 рік (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 725-р) заплановано на III квартал 2017 року розроблення типових моделей організації єдиного освітнього, культурного, фізкультурного-спортивного та соціального простору в різних видах адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Зазначене має створити умови для врегулювання цього питання та визначення потреби в типовій інфраструктурі та необхідних ресурсах.

2.2. Порядком та умовами надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200 (далі – Порядок та умови надання субвенції № 200), встановлено, що субвенція надається, в тому числі на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт інших об'єктів, які є важливими для посилення спроможності та забезпечення територіальної згуртованості громади.

Використане поняття "територіальна згуртованість громади" не має чіткого законодавчого визначення. За таких обставин виникають ризики різної оцінки Комісією з розгляду поданих виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад об'єднаних територіальних громад проектних заявок на проекти, які можуть реалізуватися за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, створеної при Мінрегіоні (далі – Комісія), мешканцями громади, працівниками контролюючих органів і держадміністрацій спрямування коштів субвенції на капітальний ремонт доріг і вуличного освітлення державної

власності, адміністративних будівель місцевих рад, будівництво дитячих майданчиків, ігрових комплексів, скейт-парків.

З метою врегулювання цього питання під час аудиту за поданням Мінрегіону постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 410 затверджені зміни до Порядку та умов надання субвенції № 200, згідно з якими використання субвенції в частині інших об'єктів, які є важливими для забезпечення територіальної згуртованості громади, конкретизовано: тільки на об'єкти комунальної форми власності.

**3. В окремих випадках виконавчими комітетами ОТГ подавалися до Комісії недостовірні дані в проектних заявках на проекти, що призводило до недотримання напрямів використання коштів субвенції, визначених п. 4 Порядку та умов надання субвенції № 200.**

Так, Комісією погоджено проектні заявки на п'ять проектів ОТГ Новоушицької селищної ради на суму 1504,4 тис. грн і на один проект ОТГ Чорноострівської селищної ради Хмельницької області на суму 1198,4 тис. грн із капітального ремонту та реконструкції об'єктів вуличного освітлення, які не належать до комунальної власності територіальних громад (перебувають на балансі ПАТ "Хмельницькобленерго"). Підставою для такого рішення стало зазначення радами в проектних заявках комунальної форми власності вуличного освітлення. Станом на 01.01.2017 за цими проектами освоєно 446,8 тис. гривень.

Водночас за умов відсутності в законодавстві заборони щодо закупівлі за кошти субвенції товарів, які були у користуванні, Комісією не погоджено проектних заявок Макіївської сільської ради Чернігівської області та Тербовлянської міської ради Тернопільської області щодо придбання відповідно пожежного автомобіля і шкільних автобусів на загальну суму 1207,0 тис. гривень.

**4. Дніпропетровською, Донецькою, Тернопільською, Хмельницькою обласними державними адміністраціями в низці випадків не забезпечено дотримання вимог п. 6 Порядку та умов надання субвенції № 200 у частині надання висновків на проектні заявки протягом п'яти робочих днів і надання позитивних висновків лише на проектні заявки, які відповідають формі, затвердженій наказом Мінрегіону від 05.04.2016 № 82. Такі упущення не сприяли повноті освоєння коштів субвенції і своєчасності реалізації проектів.**

Зокрема, Хмельницькою облдержадміністрацією надано Дунаєвецькій міській раді висновок на проект з капітального ремонту приміщень школи із затримкою на 24 дні. Дніпропетровською облдержадміністрацією висновки щодо 6 проектів надані Святовасилівській сільській раді із затримкою на 9 днів, щодо 11 проектів Солонянської селищної ради – на 6 днів.

Тернопільською облдержадміністрацією висновок до проекту з підвищення якості надання адміністративних послуг надано Шумській сільській раді не до, а після погодження проекту Мінрегіоном. Донецькою облдержадміністрацією надано позитивні висновки на проектні заявки Октябрської сільської ради Допропільського району з ремонту будівлі дитячого садка та будівництва водопровідної мережі, які не відповідали затвердженій наказом Мінрегіону формі та не містили плану-графіка реалізації заходів проекту, очікуваних кількісних і якісних результатів його реалізації.

**5. Протягом 2016 року Мінфіном, Мінрегіоном та місцевими радами ОТГ забезпечено освоєння 944,7 млн грн субвенції (94,5 відс. від затверджених бюджетних призначень), що є досить високим рівнем для першого року реалізації бюджетної програми. Не освоєно та повернено до держбюджету коштів на загальну суму 55,3 млн грн, з них внаслідок прийняття неефективних управлінських рішень ОТГ, що були об'єктами аудиту, – 13,0 млн гривень.**

У розрізі ОТГ найбільші залишки коштів субвенції, повернених до держбюджету, спостерігаються в ОТГ с. Новоолександрівка Дніпропетровської області – 6,2 млн грн (повернено внаслідок відміни тендерних процедур і проведення їх повторно наприкінці року, що відтермінувало виконання робіт на січень 2017 року, та з інших причин); ОТГ м. Глобине Полтавської області – 4,5 млн грн (пізнє проведення торгів через тривале виготовлення проектно-кошторисної документації); ОТГ с. Маків Хмельницької області – 4,5 млн грн (невиконання переможцями торгів своїх зобов'язань та заміна одного проекту на інший).

Наприклад, Глобинською міською радою Полтавської області (голова Джусь С.В.) станом на вересень 2016 року було затверджено лише 4 із 11 сформованих проектів модернізації інфраструктури. У результаті кошти субвенції в сумі 4430,5 тис. грн протягом 5-ти місяців (із квітня по серпень) не використовувались, а накопичувались на рахунках міської ради. Довготривале формування і затвердження проектів призвело до затримки з проведенням процедур закупівель, виготовленням проектно-кошторисної документації. Як наслідок, заплановані роботи не виконані, невикористані 4544,0 тис. грн (57 відс. від обсягу надходжень) повернено до державного бюджету, а мешканці ОТГ не одержали очікуваного покращення якості надання послуг.

**6. Внаслідок недостатнього кадрового забезпечення апаратів рад ОТГ і недостатньої фінансової дисципліни розпорядниками коштів у 2016 році не забезпечено дотримання вимог законодавства та прийняття ефективних управлінських рішень, що призвело до використання коштів субвенції з порушенням законодавства та неефективно практично у всіх 29 ОТГ, які були об'єктами аудиту.**

Загалом за результатами аудиту встановлено, що з порушенням норм законодавства (в частині напрямів використання коштів, правил визначення вартості будівництва, оплати виконаних робіт тощо) використано **20,0 млн грн** субвенції (Хмельницька область – 8,9 млн грн, Одеська – 6,6 млн грн, Тернопільська – 2,3 млн грн, Полтавська – 2,0 млн грн, Дніпропетровська область – 0,2 млн грн); **неефективно** (внаслідок проведення неекономних видатків на придбання товарів, робіт і послуг, оплати послуг за технічний нагляд робіт, які фактично не виконано, незабезпечення введення в експлуатацію відремонтованих приміщень та обладнання тощо) – **56,4 млн грн** (Хмельницька область – 29,9 млн грн, Тернопільська – 19,5 млн грн, Луганська – 2,6 млн грн, Полтавська – 1,7 млн грн, Чернігівська – 1,1 млн грн,

Дніпропетровська – 1,0 млн грн, Одеська область – 0,6 млн гривень). Зазначене не сприяло досягненню мети субвенції у досліджених громадах.

Зокрема, на місцевому рівні допущено численні факти (32 об'єкти) безпідставного включення підрядниками до актів прийняття виконаних будівельних робіт і оплати замовниками за кошти субвенції фактично невиконаних робіт. Як наслідок, державі заподіяно збитків на **4008,25 тис. грн** (у **Хмельницькій** області – на 3481,3 тис. грн (Летичівська ОТГ (5 об'єктів) – 2413,5 тис. грн, Черноострівецька ОТГ (2 об'єкти) – 720,7 тис. грн, Гуменецька ОТГ (4 об'єкти) – 174,2 тис. грн, Дунаєвецька ОТГ (2 об'єкти) – 172,9 тис. грн); **Полтавській** – на 237,75 тис. грн (Піщанська ОТГ (5 об'єктів) – 125,57 тис. грн, Глобинська ОТГ – 49,64 тис. грн, Недогарківська ОТГ – 31,27 тис. грн); **Дніпропетровській** – на 187,3 тис. грн (Сурсько-Литовська ОТГ (2 об'єкти) – 158,1 тис. грн); в **Одеській** області – на 99,4 тис. грн (Тузлівська ОТГ – 64,4 тис. грн, Великомихайлівська ОТГ (3 об'єкти) – 35,0 тис. гривень).

У низці випадків мало місце придбання майна, здійснення робіт із ремонту (будівництва, реконструкції) будівель, які певний час за призначенням не використовувалися.

Наприклад, Маразлівською сільською радою Одеської області (голова Чумак О.О.) за рахунок коштів субвенції замість передбаченого проектом капітального ремонту системи водопостачання сіл Великомар'янівка, Долинівка, Широке та доріг комунальної власності Маразлівської сільської ради ОТГ Білгород-Дністровського району придбано у вересні-грудні 2016 року 430 тонн дорожнього бітуму, 5349 тонн щебеню та 23,3 тис. м водопровідних труб на загальну суму 6484,5 тис. гривень. Станом на 14.04.2017 придбані бітум і щебінь на суму 5832,4 тис. грн сільською радою не використовувалися за призначенням і згідно з договором зберігалися у суб'єкта господарювання. Водопровідні труби протяжністю 11,3 тис. м без відповідного документального оформлення передано на зберігання до фермерських господарств. Цей факт є свідченням неефективного використання коштів, оскільки видатки не забезпечили цілей бюджетної програми.

**За результатами аудиту об'єктами контролю за участю Мінрегіону вжито заходів щодо усунення наслідків порушень на загальну суму 12,8 млн грн:** виконано за рахунок підрядників робіт на суму 1312,7 тис. грн; відшкодовано і повернено до державного бюджету безпідставно сплачених коштів на суму 96,2 тис. грн; відображено в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності вартість придбаних активів, дебіторську заборгованість за оплаченими матеріальними цінностями і будівельними роботами на суму 5401,8 тис. грн; відкориговано актів виконаних робіт та інше на суму 5943,7 тис. гривень.

Про встановлений у КЗ "Новомиколаївська загальноосвітня школа І-ІІІ ступенів Сурсько-Литовської сільської ради Дніпровського району Дніпропетровської області" (директор Піщана О.О.) факт оплати закладом за рахунок субвенції фактично невиконаних робіт з капітального ремонту приміщень, покрівлі і замощення навчальних корпусів школи на суму 157,6 тис. грн, який має ознаки кримінального або адміністративного правопорушення, теруправлінням поінформовано Національну поліцію в

Дніпропетровській області.

**7. У 2016 році ОТГ забезпечено виконання робіт із будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів інфраструктури за рахунок субвенції на рівні 97 відс. від планових.**

Здебільшого за рахунок цих коштів реалізовано 1328 проектів із будівництва, реконструкції, капітального ремонту доріг, мостів, переходів (31 відс.), будівель закладів освіти і охорони здоров'я (30 відс.) та інших об'єктів у сфері культури, спорту, житлово-комунального господарства.

Водночас через зволікання виконавчих органів місцевих рад з формуванням проектів, недосконалість проектів, відсутність фінансування з місцевих бюджетів, затримку з оформленням кошторисної документації, проведенням процедур закупівлі, недостатній контроль за виконанням робіт у встановлені терміни **77 проектів, які повинні були виконані у 2016 році, у 21-й ОТГ семи областей (Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Одеській, Полтавській, Тернопільській та Хмельницькій) не завершено.** Переважно не реалізовано проектів із капітального ремонту, реконструкції та будівництва закладів освіти та доріг (більше 50 відсотків).

До неналежного освоєння коштів субвенції в окремих випадках призводила відсутність громадського контролю за станом реалізації проектів на території відповідних громад. Зокрема, Летичівською селищною радою Хмельницької області, Біляївською міською, Великомихайлівською селищною, Новокальчевською, Маразлівською, Розквітівською, Тузлівською сільськими радами Одеської області та Скалатською міською радою Тернопільської області всупереч вимогам п.5 Порядку та умов надання субвенції № 200 не оприлюднено в місцевих засобах масової інформації або на офіційних веб-сайтах рішення про затвердження проектів.

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 субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад затвердити.

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

**3.** Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

- підготувати та внести Верховній Раді України на розгляд законопроект щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині передбачення норми щодо збереження на рахунках відповідних місцевих бюджетів на кінець бюджетного періоду залишків коштів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад і можливості їх використання в наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення;

- з метою збереження і забезпечення стабільного рівня державної підтримки об'єднаних територіальних громад розглянути питання про можливість збільшення в установленому порядку протягом 2017 року обсягів

бюджетних призначень за субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад;

- доручити Мінрегіону, Мінфіну із залученням Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування спільно розробити методiku та правила визначення обсягу субвенції на плановий рік на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, виходячи з визначеної потреби у типовій інфраструктурі об'єднаної територіальної громади.

**4. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та рекомендувати:**

- вжити відповідно до повноважень заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків при використанні субвенції;

- спільно з Мінфіном та із залученням Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування розробити методiku та правила обрахунку обсягу субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, виходячи з визначеної потреби у типовій інфраструктурі об'єднаної територіальної громади;

- провести роботу серед голів селищних, сільських, міських рад об'єднаних територіальних громад для посилення фінансової дисципліни щодо використання коштів субвенції та повноти реалізації проектів і введення об'єктів в експлуатацію.

**5. Рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати Міністерству фінансів України і рекомендувати спільно з Мінрегіоном та із залученням Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування розробити методiku та правила обрахунку обсягу субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, виходячи з визначеної потреби у типовій інфраструктурі об'єднаної територіальної громади.**

**6. Рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати Дніпропетровській, Луганській, Одеській, Полтавській, Тернопільській, Хмельницькій, Чернігівській обласним державним адміністраціям і запропонувати рекомендувати виконавчим органам сільських, селищних, міських рад відповідних об'єднаних територіальних громад вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, виявлених за результатами аудиту, та недопущення їх надалі.**

**7. Територіальним управлінням Рахункової палати по Вінницькій, Житомирській, Кіровоградській, Хмельницькій та Чернівецькій областях (у м. Вінниця) і по Харківській, Сумській та Полтавській областях (у м. Харків) поінформувати правоохоронні органи про виявлені факти безпідставної оплати робіт з будівництва, реконструкції і капітального ремонту, через що державі заподіяно істотної шкоди.**

**8. Оприлюднити рішення Рахункової палати, результати його розгляду об'єктами контролю та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.**

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

**Голова**

**Р.М. Магута**