



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

20.09.2018 № 18-2221

На № _____ від _____

Народному депутату України
Єднаку О. В.

Щодо результатів аудиту
використання субвенції на
соціально-економічний
розвиток окремих територій

Шановний Остапе Володимировичу!

На додаток до листа від 26.01.2018 № 18-184 про розгляд Вашого депутатського звернення від 05.12.2017 № 144-9/28-1 щодо звернення до Вас членів громадської організації "Екозагін" з приводу недопущення будівництва дороги через НПП "Голосіївський" повідомляємо.

На засіданні Рахункової палати 28.08.2018 розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій і за підсумками його обговорення прийнято рішення.

У межах аудиту, зокрема, встановлено фактичний стан справ щодо використання коштів цієї субвенції на реконструкцію вул. Затишної, с. Лісники Києво-Святошинського району Київської області, з улаштуванням твердого покриття (витяг із Звіту додається).

Додаток: на 7 арк.

З повагою

Голова

В. В. Пацкан

РАХУНКОВА ПАЛАТА

Звіт затверджено
рішенням Рахункової палати
від 28.08.2018 № 22-2

Витяг зі ЗВІТУ про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій

Відповідальний за підготовку Звіту:
Заступник Голови Рахункової палати
Майснер А. В.

IV. РЕЗУЛЬТАТИ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕПУТАТСЬКИМИ ЗВЕРНЕННЯМИ

4.1. Результати контролю з питань, піднятих у зверненнях народних депутатів України

■ У зверненні до Рахункової палати від 05.12.2017 № 144-9/28-1 народний депутат України Єднак О. В. ініціював проведення перевірки правильності визначення, розподілу і ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій в частині внесення в перелік проектів для отримання субвенції проекту будівництва окремої дороги до елітного кінного клубу «Eguides club» в с. Лісники Києво-Святошинського району Київської області «виключно в інтересах його власника через землі природно-заповідного фонду».

Аудитом встановлено, що зазначеною окремою дорогою є земельна ділянка шириною 10 м і довжиною 929 м., яка донедавна знаходилася в межах приватної ділянки ТОВ «СКІФІНВЕСТ», позначена на генеральному плані забудови с. Лісники від 2015 року без назви, починається від вул. Лугова с. Лісники і веде в бік лісосмуги природно-заповідного фонду Національного природного парку «Голосіївський» (де закінчується тупиком) та згідно з рішенням Лісниківської сільської ради від **30.06.2017** № 202 (сільський голова **Гладуш О. П.**) на прохання ТОВ «СКІФІНВЕСТ» (лист від 19.05.2017 № 1 за підписом генерального директора Шваби С. В.) одержала назву вул. «Затишна».

Довідково. Згідно з ДБН В.2.3-5-2001 «Вулиці та дороги населених пунктів», які поширюються на проектування та будівництво нових, реконструкцію та капітальний ремонт існуючих вулиць і доріг міських і сільських населених пунктів, категоріями селищних та сільських вулиць (доріг) є: селищні дороги; головні вулиці; житлові вулиці; дороги виробничого призначення; проїзди.

Рішенням сільради від **31.07.2017** № 237 надано згоду на добровільну відмову ТОВ «СКІФІНВЕСТ» від земельної ділянки площею 0,9292 га на користь Лісниківської сільської ради, **зادля реконструкції вул. Затишна із**

влаштуванням твердого покриття, з прийняттям цієї ділянки до земель запасу. Цільове призначення земельної ділянки – для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка). Можливість такого механізму зміни власника передбачена підпунктом «а» статті 140 і статті 142 Земельного кодексу України, однак не враховано, що право власності на земельну ділянку за ТОВ «СКІФІНВЕСТ» зареєстровано Комунальним підприємством Київської обласної ради «ГОТОВО» лише 07.08.2017, чим створено ризики прийняття до комунальної власності неналежної ТОВ «СКІФІНВЕСТ» власності.

Потрібно також зазначити, що при прийнятті сільрадою рішення щодо надання земельній ділянці (названій у зверненні ТОВ «СКІФІНВЕСТ» вулицею) **назви**, а потім при прийнятті рішення щодо надання згоди на зміну її власника **сільрадою безпідставно взято зобов'язання провести реконструкцію вулиці**, існування якої не мало належного підтвердження. Зокрема, сільрадою **не була проведена позапланова технічна інвентаризація** цього об'єкта благоустрою, яка згідно з п. 1.5 Інструкції з проведення інвентаризації та паспортизації об'єктів благоустрою населених пунктів (затверджена наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 29.10.2012 № 550, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 19.11.2012 за № 1937/22249), що визначає порядок проведення робіт з технічної інвентаризації та паспортизації, зокрема вулиць, доріг, провулків, проїздів, є **обов'язковою при зміні власника (балансоутримувача) об'єкта благоустрою.**

Отже, **статус вулиці**, за умов непроведення технічної інвентаризації (відсутності у сільраді інвентаризаційної справи і технічного паспорту) **неправомірно надано зазначеній прибудинковій земельній ділянці.**

Договір про передачу права власності на земельну ділянку укладено **17.08.2017** між ТОВ «СКІФІНВЕСТ», в особі генерального директора Шваби С.В. і директора Грабовецького І. Б., з одного боку, та Лісниківською сільською радою, в особі сільського голови Гладуша О. П., з другого боку. Передача права власності посвідчена приватним нотаріусом. Ринкова вартість земельної ділянки для цілей оподаткування станом на 16.08.2017 визначена в сумі 494,6 тис. грн (згідно експертної грошової оцінки).

Проведення робіт з реконструкції вулиці, яка одержала назву Затишна, Планом соціально-економічного та культурного розвитку с. Лісники, затвердженого рішенням Лісниківської сільської ради від 30.03.2017 № 186, на 2017 рік **не передбачено.**

Водночас **розпорядженнями Кабінету Міністрів України** «Деякі питання розподілу у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від **12.07.2017** № 463-р, від 27.09.2017 № 689-р та від 06.12.2017 № 861-р **бюджету Києво-Святошинського району** розподілено кошти субвенції на об'єкт «Реконструкція вул. Затишної, с. Лісники Києво-Святошинського району з влаштуванням твердого покриття» (далі – реконструкція вул. Затишна) в загальній сумі **17 900,0 тис. грн**, у т.ч. з загального фонду – 7 900,0 тис. грн та спеціального – 10 000,0 тис. гривень.

Довідково. За усним поясненням сільського голови Гладуша С. П., сільська рада не подавала документів розпорядникам коштів вищого рівня щодо обґрунтування потреби в коштах субвенції.

На запит Рахункової палати до Мінфіну, міністерство листом від 03.08.2018 повідомило про те, що включення зазначеного об'єкту до відповідного розпорядження Уряду здійснювалось на підставі листа Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 14.06.2017 № 04-13/9-1204 (139998). Мінфін також надав копії звернення до Комітету від 06.06.2017 № 415 народних депутатів України Унгурия П. Я., Горвата Р. І., Короля В. М. та Геращенко А. Ю., які ініціювали розподіл субвенції на реконструкцію вул. Затишна, с. Лісники Києво-Святошинського району з влаштуванням твердого покриття в сумі 10 000,0 тис. гривень. Слід зазначити, що на дату звернення народних депутатів України до Комітету з питань бюджету (06.06.2017) та звернення Комітету до Мінфіну (14.06.2017) вулиці «Затишна» в с. Лісники ще не було, до того ж земельна ділянка, яка одержала таку назву пізніше (30.06.2017), не перебувала у комунальній власності.

На час прийняття Кабінетом Міністрів України розпорядження від 12.07.2017 № 463-р, яким затверджено розподіл коштів субвенції за об'єктами (заходами), зокрема щодо спрямування на реконструкцію вул. Затишна, с. Лісники **10 000,0 тис. грн**, зазначена земельна ділянка (кадастровий номер – 3222484501:01:001:5240) також ще **не перебувала у комунальній власності** Лісниківської сільської ради, а **була приватною** (ТОВ «СКІФІНВЕСТ» своє право власності на неї зареєструвало 07.08.2017). Крім того, на цей час не було належно підтверджено існування вул. Затишна, а також була відсутня (не розроблена) проектно-кошторисна документація на її реконструкцію. Фінансування за цих умов проекту за рахунок коштів державного бюджету **суперечить вимогам** пункту 3 Порядку та умов надання субвенції, яким передбачено спрямування субвенції, зокрема, на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури **комунальної власності**.

За результатами розподілу відповідно до розпоряджень Києво-Святошинської РДА (голова Смірнова М. М.) від 03.08.2017 № 535, 19.10.2017 № 696 та 26.12.2017 № 907 коштів субвенції, виділених бюджету Києво-Святошинського району, рішеннями Лісниківської сільської ради від 09.08.2017 № 238, 23.10.2017 № 243 та 29.12. 2017 № 284 зазначені кошти затверджені у дохідній і видатковій частині бюджету сільради у відповідних сумах за КТКВКБМС 6650 «Утримання та розвиток інфраструктури доріг».

При цьому **співфінансування** реконструкції вул. Затишна, всупереч пп. 3 пункту 4 Порядку та умов надання субвенції, в обсязі 1 відс. вартості будівництва в сільському бюджеті **не було передбачене та фактично не здійснювалося**.

Довідково. За письмовим поясненням сільського голови Гладуша О. П. від 16.07.2018 на розгляд та затвердження наступної сесії Лісниківської сільської ради буде винесене питання щодо внесення змін до спеціального фонду сільського бюджету, яким за рахунок надходжень до сільського бюджету буде виділено кошти в розмірі 1 відс. вартості будівництва.

З метою використання земельної ділянки для розміщення та експлуатації будівель і споруд автомобільного транспорту та дорожнього господарства

Лісниківська сільська рада рішенням від **23.10.2017** № 244 (із змінами від 30.11.2017 № 271) дозволила розробку проекту землеустрою щодо зміни цільового призначення земельної ділянки площею 0,9292 га. Однак фактично станом на дату завершення аудиту (**17.07.2018**) **цільове призначення земельної ділянки** (кадастровий номер – 3222484501:01:001:5240) **не змінено**. Відповідно до Класифікації видів цільового призначення земель, затвердженої наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 № 548 (зі змінами), землі будь-якої категорії, які використовуються як майдани, **вулиці, проїзди, шляхи**, громадські пасовища, сіножаті, набережні, пляжі, парки, зелені зони, сквери, бульвари, водні об'єкти загального користування, є **землями загального користування**. Отже, без зміни цільового призначення передана земельна ділянка як вулиця з влаштуванням твердого покриття використовуватися не може. Враховуючи це, **відкриття асигнувань** під реконструкцію об'єкту, який одержав статус сільської вулиці всупереч законодавству, до того ж на земельній ділянці, цільове призначення якої не змінено, **створює ризики нецільового використання** виділених коштів субвенції в сумі **17 900,0 тис. гривень**.

Довідково. За письмовим поясненням сільського голови Гладуша О. П. від 16.07.2018, на даний час проводиться зміна цільового призначення даної земельної ділянки. Розробку проекту землеустрою проводить ТОВ «Інститут землеустрою «Право на землю» за договором від **06.03.2018** № 181217-М1. Причину затримки із зміною цільового призначення земельної ділянки (укладанням договору на розробку проекту землеустрою) терміном більше 6 місяців не пояснено.

Згідно з рішенням Лісниківської сільської ради від **31.07.2017** № 237 (пункт 2) голова ради Гладуш О. П. мав поставити вказану земельну ділянку на баланс сільради. Фактично в бухгалтерському обліку отримана сільською радою земельна ділянка площею 0,9292 га з 01.09.2017 по 01.04.2018 обліковувалася на позабалансовому рахунку 021 «Активи на відповідальному зберіганні розпорядників бюджетних коштів» вартістю 2,0 грн, що є **порушенням частини п'ятої статті 9 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»** в частині відображення господарських операцій в облікових регістрах у тому звітному періоді, в якому вони були здійснені. Вартість активів сільради по цій причині станом на 01.01.2018 та на 01.04.2018 була занижена на **494,6 тис. грн** (в. о. головного бухгалтера **Краснянська І. В.**). Пояснення щодо невзяття земельної ділянки на баланс не надані.

Довідково. В актах інвентаризації сільських вулиць, які затверджені сільським головою 17.08.2017 та 24.12.2017, вартість покриття (насип щебня) вул. Затишна довжиною 929,2 м. оцінено у 2,0 гривні.

Лише у квітні 2018 року (незадовго до початку аудиту) земельну ділянку площею 0,9292 га сільрадою зараховано до складу основних засобів (рах. 1011 «Земельні ділянки») за нормативною грошовою оцінкою в сумі 483,1 тис. грн (зазначена у п. 1.1.7 договору від 17.08.2017 № 4189). Оприбуткування вказаної земельної ділянки за нормативною грошовою оцінкою, а не за експертною (яка відповідно до п. 1.1.6 договору від 17.08.2017 № 4189 становить 494,6 тис. грн) є **порушенням вимог абзацу восьмої частини другої статті**

13 Закону України «Про оцінку земель». В ході аудиту вартість земельної ділянки по обліку **збільшена на 11,5 тис. гривень.**

На виконання проектних робіт з реконструкції вул. Затишна укладено договір від **11.07.2017** з ТОВ «Імперія доріг» (який з боку замовника підписано Лісниківською сільською радою в особі сільського голови Гладуша О. П. та ТОВ «СКІФІНВЕСТ» в особі Шваба С. В.). Вартість проектних робіт становить 71,9 тис. грн., які оплачує ТОВ «СКІФІНВЕСТ». Крім того, сільським головою Гладушем О. П. **19.07.2017** затверджено Завдання на розробку проектної документації реконструкції вул. Затишна (у якому, зокрема, передбачено нове будівництво). При цьому Завдання погоджено (скріплено печатками) ТОВ «СКІФІНВЕСТ» (власником земельної ділянки) і ТОВ «Імперія доріг» (проектною організацією).

Довідково. Додатковою угодою від 01.08.2017 № 1 визначено, що сторони замовника погодили, що усі виключні майнові права на результати робіт згідно договору на виконання проектних робіт належать виключно Лісниківській сільській раді.

Згідно з проектно-кошторисною документацією, яка затверджена рішенням Лісниківської сільської ради від 30.11.2017 № 268, **зведена проектно-кошторисна вартість проекту становить 18 087,8 тис. гривень.**

Аналогічним чином, **ще до передачі права власності на земельну ділянку**, укладено договір на проведення комплексної експертизи проекту реконструкції (договір від **03.08.2017** між Лісниківською сільською радою в особі голови Гладуша С. П. (замовник), **ТОВ «Еквідес Клуб»** (платник) та ТОВ «Укрекспертиза в будівництві» (виконавець). Вартість експертизи – 34,0 тис. грн, яку оплачує ТОВ «Еквідес Клуб» (кінний клуб).

Для виконання відповідно до проектно-кошторисної документації будівельних робіт, згідно з п. 5 рішення сільської ради від 31.07.2017 № 237, тендерним комітетом сільради на чолі з сільським головою Гладушем О. П. (до складу якого входять виключно штатні працівники апарату сільради – секретар, спеціаліст реєстрації місця проживання громадян, рахівник-касир, діловод) проведено відкриті торги, за результатами яких укладено договір від **23.11.2017** № 23/11-17-П з **ПП «Артембуд»** (директор Григорян В.А.). Згідно договору, яким визначена тверда договірна ціна, загальна вартість робіт та матеріалів становить **14 937,3 тис. гривень.** Додатковою угодою від 29.12.2017 обсяг робіт і фінансування на 2017 рік зменшено на 2 572,7 тис. гривень.

У 2017 році сільрадою сплачено підряднику ПП «Артембуд» за виконані будівельні роботи **12 364,6 тис. грн** та ФОП Гайдамака М. М. за проведення робіт з технагляду – **49,5 тис. гривень.** Понесені у 2017 році сільрадою витрати на реконструкцію вул. Затишна в загальній сумі **12 414,1 тис. грн** за відомостями бухгалтерського обліку станом на 01.01.2018 відображено на рахунку 1311 «Капітальні інвестиції в основні засоби».

З огляду на те, що об'єкт будівництва набув статусу вулиці всупереч вимогам законодавства, цільове призначення земельної ділянки, на якій він розташований, на час здійснення бюджетних видатків не було змінено, **понесені** Лісниківською сільською радою у 2017 році за рахунок коштів субвенції **видатки** на будівництво дороги (які за документами названо реконструкцією вул. Затишна) на земельній ділянці (кадастровий номер –

3222484501:01:001:5240) в сумі 12 414,1 тис. грн є нецільовим використанням коштів державного бюджету. Згідно з пунктом 24 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України це є порушенням бюджетного законодавства. Станом на 01.07.2018, тобто півроку, перехідний залишок невикористаних у 2017 році коштів субвенції в сумі 5 485,9 тис. грн (або 30,6 відс. виділених асигнувань) знаходиться на доходному рахунку загального фонду бюджету Лісниківської сільської ради, що свідчить про неефективне управління коштами державного бюджету.

Довідково. За поясненням сільського голови Гладуша О. П., станом на 01.07.2018 залишок коштів субвенції не використаний в зв'язку з потребою коригування проекту з реконструкції вул. Затишна через необхідність проведення додаткових робіт.

За результатами огляду виконаних робіт на об'єкті (проведеного 12.07.2018) виявлено факти включення підрядником до актів виконаних робіт і прийняття замовником в особі сільського голови Гладуша О. П. до оплати непроведених робіт і непередбачених проектом обсягів будівельних матеріалів на загальну суму 334,0 тис. грн (зокрема, не проведено озеленення узбіч на суму 214,7 тис. грн; у вартість робіт включено завищені проти даних ПКД обсяги геотекстилю на суму 119,3 тис. грн), чим нанесено шкоду (збитки) державному бюджету у відповідній сумі. Включення до платіжних документів недостовірної інформації про вартість виконаних робіт згідно з пунктом 23 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства. Крім того, встановлено, що будівельні роботи по вул. Затишна на час проведення аудиту не проводяться, хоча передбачені ПКД роботи не завершено, зокрема, відсутнє асфальтове покриття.



Довідково. Майже по всій довжині вулиці улаштовано земляне полотно, тротуари шириною 1 м, відокремлені від проїзної частини дорожнім бортом, в деяких місцях на схилах установлені гобіони, дренажне обладнання. Вздовж дороги залишені будівельні матеріали (тротуарна плитка, дорожні борти, труби, пісок).

Дорога бере свій початок від вул. Лугової с. Лісники, проходить повз територію кінного клубу «Eguides club» та закінчується перед лісосмугою, де встановлено знак про те, що зазначена лісосмуга є Національним природним парком «Голосіївський». По обидва боки дороги знаходяться приватні земельні ділянки, водночас спостерігається відсутність будь-яких житлових забудов.

Таким чином, зібрані за результатами проведених контрольних дій докази дають змогу зробити висновок про те, що виділення згідно з розпорядженнями Кабінету Міністрів України у 2017 році коштів субвенції в сумі 17 900,0 тис. грн, спрямування їх відповідно до розпоряджень Києво-Святошинської РДА і використання за рішеннями Лісниківської сільської ради

на будівництво дороги (які за документами названо реконструкцією вул. Затишна) в с. Лісники проведено з численними порушеннями вимог чинного законодавства, наслідком чого є використання не за цільовим призначенням коштів субвенції на суму **12 414,1 тис. грн** (в тому числі заподіяння шкоди (збитків) державному бюджету в сумі 334,0 тис. грн), невикористання станом на 01.07.2018 коштів субвенції в сумі **5 485,9 тис. грн** (або 30,6 відс. виділених асигнувань), створення ризиків щодо порушення природоохоронного законодавства в майбутньому (при продовженні будівництва дороги через Національний природний парк «Голосіївський» з метою виходу до траси державного значення «Київ - Знам'янка»).

Оскільки сільська громада не ініціювала виділення зазначеної субвенції (**17 900,0 тис. грн**), сільський бюджет не фінансував підготовку проектно-кошторисної документації та її експертизи, вартість безоплатно переданої земельної ділянки (**494,6 тис. грн**) тривалий час (сім місяців) не була взята на баланс і відображена в обліку сільської ради як основні засоби, а цільове призначення земельної ділянки, попри виконані на ній за рахунок субвенції роботи з улаштування твердого дорожнього покриття на суму **12 364,6 тис. грн**, протягом майже року не змінено, **в діях сільського голови Гладуша О. П., що є розпорядником бюджетних коштів, вбачаються діяння з метою використання коштів державного бюджету у приватних інтересах, що мають ознаки кримінальних** (в тому числі корупційного характеру) **правопорушень**, зміст і міра відповідальності за які передбачена частиною другою статті 210 «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням», статтею 364 «Зловживання владою або службовим становищем», статтею 367 «Службова недбалість» Кримінального кодексу України.

Довідково. Частина друга статті 210 ККУ визначає зміст і міру відповідальності за діяння, предметом яких було використання бюджетних коштів у супереч їх цільовому призначенню в великих розмірах. Великим розміром бюджетних коштів відповідно до статті 210 ККУ вважасться сума, що в тисячу і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян (по 2017 року це: $1000 \times 800 = 800\,000$ грн).

Стаття 364 ККУ визначає зміст правопорушення і міру відповідальності за зловживання владою або службовим становищем, тобто за умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб. Істотною шкодою у статтях 364, 365, 367 ККУ, якщо вона полягає у заподіянні матеріальних збитків, вважасться шкода, яка в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян (по 2017 року це: $100 \times 800 = 80\,000$ грн). Стаття 367 ККУ, зокрема, визначає зміст і міру відповідальності за неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб.

Заступник Голови
Рахункової палати



А. В. Майснер