



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

12.09.2019 № 18-2543

На № _____ від _____

Голові Верховної Ради України
Разумкову Д. О.

Щодо результатів аудиту
використання коштів субвенції
на формування інфраструктури
об'єднаних територіальних громад

Шановний Дмитре Олександровичу!

На засіданні Рахункової палати 20.08.2019 розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (відповідальний за організацію та проведення аудиту – заступник Голови Рахункової палати Майснер А. В.) і за підсумками обговорення прийнято рішення (додаються).

На виконання вимог частини першої статті 37 Закону України "Про Рахункову палату" інформуємо.

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (як головним розпорядником коштів державного бюджету), Міністерством фінансів України (як відповідальним за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики) та низкою виконавчих органів міських, селищних, сільських рад об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) (як головними розпорядниками коштів місцевого бюджету) не забезпечено повною мірою ефективного використання у 2017–2018 роках коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ.

Субвенція використовувалася переважно для реалізації проектів, які або мають нетривалий соціальний ефект, або обумовлюють повернення частини коштів субвенції до державного бюджету як невикористані, або призводять до інших видів неефективного використання бюджетних коштів.

Зазначене спричинене відсутністю єдиної державної політики регіонального розвитку, що призводить до розбалансованості бюджетної політики у цій сфері, неналежної координації дій розпорядників та одержувачів бюджетних коштів на місцевому рівні, неефективного внутрішнього контролю за управлінням державними ресурсами.

На сьогодні існує одинадцять видів державного фінансового забезпечення розвитку інфраструктури громад (кошти державного фонду регіонального розвитку; на підтримку регіональної політики; розвиток системи

охорони здоров'я у сільській місцевості; формування інфраструктури ОТГ; здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; будівництво нових, реконструкцію та капітальний ремонт басейнів, палаців спорту, майданчиків для занять спортом, спортивних комплексів, автомобільних доріг; створення центрів надання адміністративних послуг), у межах яких реалізуються аналогічні проекти.

Головними розпорядниками коштів за цими видами державного фінансового забезпечення визначено шість державних органів (Мінрегіон, Мінфін, Мінмолодьспорту, МОН, Мінсоцполітики, Державне агентство автомобільних доріг України).

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, політику у сфері будівництва і містобудування, відповідно до Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197, є Мінрегіон.

Однак фактично законами про державний бюджет на 2017, 2018 і 2019 роки головними розпорядниками коштів регіонального розвитку визначалися також інші державні органи. Мінрегіон згідно із затвердженими порядками та умовами надання таких коштів (використання) не долучався до погодження проектів (крім субвенції на створення та ремонт існуючих спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах), головними розпорядниками коштів за якими є інші державні органи. Таким чином, реалізація регіональної політики відбувається без координації з єдиного центру.

Виконавчі органи рад формують перелік проектів, виходячи з фактично отриманого обсягу субвенції. Як наслідок, реалізуються ті проекти, які мають локальний (короткотерміновий), а не стратегічний характер, тобто не забезпечується синергії витрачених фінансових ресурсів та отриманих від цього результатів, пов'язаних з формуванням та розвитком інфраструктури ОТГ.

Так, у 2017–2018 роках у цілому реалізовувалося 4977 проектів, з яких 90 відс. завершено в межах одного року, хоча умовами надання субвенції передбачена можливість реалізації проектів з терміном до трьох років. При цьому **на більшість проектів (54 відс. загальної кількості) спрямовано менше 500 тис. грн коштів субвенції.**

Поряд з проектами, реалізація яких пов'язана з реконструкцією, капітальним ремонтом, будівництвом закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, доріг, систем водопостачання та водовідведення, передбачалися проекти з благоустрою пам'ятників, закупівлі комп'ютерного обладнання, театральних крісел, музичних інструментів, інтерактивних дошок, контейнерів для сміття, спортивного обладнання, камер відеоспостереження, дитячих меблів та ігрових комплексів, електрокардіографів, захисного протипожежного одягу.

Нормативно-правове врегулювання питань управління коштами субвенції є недостатнім для забезпечення стабільного і рівномірного

формування та розвитку інфраструктури ОТГ, ефективного використання коштів субвенції.

У Законі України від 05.02.2015 № 157 "Про добровільне об'єднання територіальних громад" не передбачено порядок визначення загального обсягу субвенції на формування інфраструктури ОТГ або відповідної суми, лише зазначено, що такий обсяг встановлюється законом про державний бюджет.

Мінфін серед доведених до Мінрегіону граничних обсягів видатків за бюджетними програмами такі видатки за субвенцією на 2017 і 2019 роки взагалі не встановлював. При цьому в законах про державний бюджет на 2017, 2018 і 2019 роки обсяг субвенції затверджено на 500,0, 2287,8 і 2400,0 млн грн відповідно менше від включеного Мінрегіоном обсягу до бюджетного запиту.

Як наслідок, затверджений обсяг субвенції в законах про держбюджет за такими показниками, як обсяг субвенції на громаду (сільського жителя, кілометр площі) є непрогнозованим та щороку суттєво зменшується.

Наприклад, обсяг субвенції на сільського жителя з 1107 грн у 2016 році зменшився до 495 грн у 2019 році. Зазначене не дає можливості забезпечувати стабільну підтримку ОТГ на умовах 2016 року та прогнозованість фінансового ресурсу з метою ухвалення місцевими радами ефективних управлінських рішень при відборі проєктів, організації процесу щодо їх погодження та виконання.

У Порядку та умовах надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200, не передбачено врахування виконавчими комітетами при відборі проєктів критеріїв для ранжування за черговістю фінансування із визначенням чітких пріоритетів. Фактично при відборі проєктів враховується лише спрямованість у межах дванадцяти напрямів використання коштів, відповідність плану соціально-економічного розвитку ОТГ та календарний план реалізації проєктів, який не повинен перевищувати трьох років.

Відсутність критеріїв щодо ранжування не дає можливості концентрувати кошти на конкретних заходах, які забезпечать досягнення тривалого соціального ефекту від використання субвенції.

Непрогнозованість обсягів надходжень субвенції до бюджетів ОТГ, обмеження щодо їх використання протягом року орієнтують ради на повне освоєння коштів, в окремих випадках – з порушенням порядку виконання, прийняття та оплати робіт, придбання обладнання, техніки, устаткування, які не використовуються за призначенням.

Так, серед порушень, які допускалися місцевими радами при виконанні проєктів (виявлено у 19 з 37 охоплених аудитом головних розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів), встановлено оплату невиконаних (завищених обсягів) робіт, непоставлених товарів, ненаданих послуг, нецільове використання коштів загалом на суму **21,1 млн грн** із заподіянням шкоди (збитків) державі в сумі **1,4 млн гривень**.

Результати аудиту в цілому засвідчили реалізацію у 2017–2018 роках за рахунок коштів субвенції 4977 проєктів та отримання певного соціально-економічного ефекту, зокрема створення умов (відремонтовано школи, будинки культури, дитячі садочки, дороги, мережі вуличного освітлення, придбано техніку, спеціальне обладнання та інше) для покращення надання

публічних послуг у 664 ОТГ. Водночас надання громадам державної фінансової підтримки у вигляді субвенції на формування відповідної інфраструктури, що стало додатковим стимулом для об'єднання громад, не забезпечило створення умов для сталого розвитку інфраструктури ОТГ в подальшому.

Серед видів державної фінансової підтримки, що надається безпосередньо бюджетам ОТГ з державного бюджету на здійснення капітальних видатків, субвенція на формування інфраструктури ОТГ для половини громад становить майже 90 відс. (332 із 664 ОТГ), з них для 35 відс. (232 ОТГ) є єдиним джерелом такої підтримки.

Отже, після припинення надання субвенції на формування інфраструктури існує ризик втрати спроможності ОТГ забезпечувати її розвиток самостійно. За цих умов необхідно звертати увагу на формування такого комплексу інфраструктури, який не потребуватиме в подальшому значних капітальних вкладень.

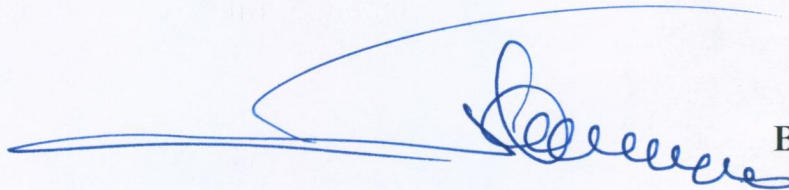
Підходи до використання субвенції не стимулюють громади вкладати кошти в розвиток інфраструктури сільських населених пунктів: найбільш високовартісні проекти, на які спрямовувалися кошти субвенції, реалізовувалися переважно для мешканців адміністративного центру громади.

Про результати аудиту поінформовано профільні комітети Верховної Ради України.

Додаток: на 64 арк.

З повагою

Голова



В. В. Пацкан