



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

---

### РІШЕННЯ

від 22 жовтня 2019 року № 29-3

м. Київ

**Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, на заходи з реінтеграції тимчасово окупованих територій та їх населення в єдиний конституційний простір України**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 25, 26 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, на заходи з реінтеграції тимчасово окупованих територій та їх населення в єдиний конституційний простір України.

За результатами розгляду Рахункова палата

### **В С Т А Н О В И Л А:**

**1. Міністерством тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (далі – МТОТ) як головним розпорядником бюджетних коштів за КПКВК 1601020 «Заходи щодо захисту і забезпечення прав та інтересів, соціальної реабілітації осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською або політичною діяльністю вказаних осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних із їх відвідуванням, надання особам, позбавленим особистої свободи, та членам їх сімей правової допомоги, медичних та соціальних послуг, а також інші деокупаційні заходи, виплату державних стипендій імені Левка Лук'яненка» (далі – КПКВК 1601020) забезпечено виконання низки заходів для захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, незаконно позбавлених особистої свободи, зокрема:**

**надання професійної правової допомоги для захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, незаконно позбавлених особистої свободи, у 2018 році – 77 особам (7,7 млн грн);**

**виплати одноразової грошової допомоги особам, яких незаконно позбавлено особистої свободи (звільнених 27.12.2017 та 24.01.2018), у 2018 році – 71 особі (7,1 млн грн);**

**виплати одноразової грошової допомоги особам, яких було незаконно затримано в результаті акту збройної агресії з боку Російської Федерації, що відбувся 25 листопада 2018 р. у районі Керченської протоки, у 2018 році – 24 особам (2,4 млн грн);**

**виплати державних стипендій імені Левка Лук'яненка у I півріччі 2019 року – 5 особам (28,8 тис. гривень).**

**При здійсненні заходів з виплати грошових допомог та стипендій МТОТ фактично виконувало функції, притаманні державній системі соціального захисту.**

**Водночас у 2019 році МТОТ (на час проведення аудиту) не розпочато здійснення передбачених бюджетною програмою заходів із соціальної реабілітації осіб, позбавлених особистої свободи у зв'язку з громадською або політичною діяльністю, та деокупаційних заходів.**

**Обласні державні адміністрації необґрунтовано зволікали з утворенням комісій (рад) із соціальної реабілітації постраждалих осіб, що призвело до непроведення заходів із соціальної реабілітації.**

**Використання бюджетних коштів на проведення деокупаційних заходів не розпочато, оскільки МТОТ лише у квітні 2019 року доповнено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів, соціальної реабілітації осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською або політичною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних з їх відвідуванням, надання особам, позбавленим особистої свободи, та членам їх сімей правової допомоги, медичних та соціальних послуг, а також деокупаційних заходів, здійснення виплат державних стипендій імені Левка Лук'яненка», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 № 328 (далі – Порядок № 328), напрямом спрямування бюджетних коштів за КПКВК 1601020 «здійснення деокупаційних заходів», а план заходів, спрямованих на їх здійснення, затверджено лише у серпні 2019 року.**

**У порушення вимог пункту 3 Положення про державні стипендії імені Левка Лук'яненка, затвердженого Указом Президента України від 07.12.2018 № 417, щодо розгляду клопотань про призначення таких стипендій у строк не більш ніж 20 робочих днів з дати їх отримання, МТОТ взагалі не розглянуто клопотання про призначення державних стипендій, подані МЗС та Об'єднанням родичів політв'язнів Кремля (58 та 38 кандидатур відповідно), що обмежило права цих осіб на отримання стипендії.**

2. Із затверджених обсягів бюджетних призначень МТОТ за бюджетною програмою **КПКВК 1601020** (у 2018 році – **96,7 млн грн**, з урахуванням змін – **61,7 млн грн**; у 2019 році – відповідно **126,7 та 96,9 млн грн**) використано у 2018 році **менше третини** бюджетних призначень – **17,2 млн грн** (28 відс.) та у I півріччі 2019 року – **лише 28,8 тис. гривень**.

**2.1. Порядок № 328 Кабінетом Міністрів України затверджено лише у квітні 2018 року, тобто з недотриманням термінів, встановлених частиною сьомою статті 20 Бюджетного кодексу України** (протягом 30 днів з дати набрання чинності законом про державний бюджет). Зазначене спричинило зволікання з розробленням та затвердженням паспорта бюджетної програми на 2018 рік.

**2.2. Необґрунтоване планування МТОТ видатків за КПКВК 1601020 на 2018 рік зумовило необхідність зменшення Законом України від 06.12.2018 № 2648 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» бюджетних призначень на 35 млн грн** (на 36,2 відсотка). Незважаючи на це, у кінці бюджетного року **невикористаними залишились 44,5 млн грн** (залишок нерозподілених кошторисних призначень, які були повернені до державного бюджету), що свідчить про **неефективне управління бюджетними коштами**.

**2.3. Прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 05.12.2018 № 1066 «Деякі питання підтримки осіб, яких було незаконно затримано в результаті акту збройної агресії з боку Російської Федерації, що відбувся 25 листопада 2018 р. в районі Керченської протоки» та внесення зміни до розпису державного бюджету за КПКВК 1601020 призвело до зміни інформації та результативних показників, затверджених у паспорті цієї бюджетної програми. Обсяг коштів, передбачений на виплату одноразової грошової допомоги особам, яких незаконно позбавлено особистої свободи, становив 7,4 млн грн, при цьому згідно із довідками про зміни до кошторису – 9,5 млн грн, що більше на 2,1 млн гривень. Разом з тим МТОТ не ініціювало внесення змін до паспорта бюджетної програми за КПКВК 1601020 на 2018 рік, що є порушенням вимог пункту 10 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 «Про паспорти бюджетних програм».**

**3. Нормативно-правова база в частині визначення правового статусу осіб, яких незаконно позбавлено волі незаконними збройними формуваннями або правоохоронними органами іноземної держави, потребує комплексного упорядкування та удосконалення.**

**3.1. Не вирішено питання встановлення правового статусу осіб, яких незаконно позбавлено волі незаконними збройними формуваннями або правоохоронними органами іноземної держави, заручників або незаконно засуджених, забезпечення соціальних гарантій таких осіб.**

**3.2. Законодавчо необхідно визначити критерії та процедури визнання політичними в'язнями громадян України, позбавлених особистої свободи за**

рішенням органів влади Російської Федерації у зв'язку з їхньою громадською або політичною діяльністю на територіях, де органи державної влади України тимчасово не здійснюють свої повноваження, або на тимчасово окупованій території.

**Потребує конкретизації перелік документів та відомостей, що підтверджують** факт та обставини незаконного позбавлення особи особистої свободи у зв'язку з громадською або політичною діяльністю, які мають бути додані заявником до звернення відповідно до підпункту 2 пункту 2 розділу IV Положення про утворення комісії з розгляду питань щодо надання допомоги особам, позбавленим особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською або політичною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, затвердженого наказом МТОТ від 18.10.2018 № 106 (далі – Положення № 106).

**3.3. Норми Положення № 106 в частині встановлення МТОТ часових обмежень** для надання допомоги особам, незаконно позбавленим особистої свободи **лише у поточному році**, доцільно переглянути з метою **поширення** таких норм на осіб, незаконно позбавлених особистої свободи **у попередні, ніж поточний рік, періоди**, для забезпечення соціального захисту таких осіб.

Така обмеженість у часі позбавила 26 осіб у 2018 році та 14 осіб у 2019 році права на отримання допомоги відповідно до підпункту 1 пункту 5 Порядку № 328.

**3.4. Потребує удосконалення підпункт 1 пункту 2 розділу IV Положення № 106 в частині чіткого унормування необхідності подання Комісії з розгляду питань щодо надання допомоги належно завірених копій документів, що підтверджують громадянство безпосередньо осіб, незаконно позбавлених особистої свободи.**

У порушення вимог пункту 4 розділу IV Положення № 106 цією Комісією ухвалені рішення про виплату грошової допомоги, а МТОТ перераховано бюджетні кошти на особові рахунки 7 заявників за відсутності, **на момент прийняття таких рішень, належно завірених копій документів, що підтверджують громадянство України осіб, позбавлених особистої свободи.**

**4. МТОТ як координатором Проєкту «Подолання наслідків конфлікту, пілотний проєкт з відновлення та розбудови спроможностей»** (далі – Проєкт) та головним розпорядником бюджетних коштів за **КПКВК 1601600 «Пілотні заходи з реагування на проблеми для розвитку, викликані переміщенням осіб та поверненням комбатантів»** (далі – КПКВК 1601600) не забезпечено ефективного управління коштами Гранту Фонду державотворення та розбудови миру № **TF0A3307** (далі – Грант) та досягнення результатів, передбачених цим Проєктом і бюджетною програмою. Навіть з урахуванням продовження дії Угоди про Грант є високий ризик недосягнення мети Проєкту, яка полягає в розбудові спроможності отримувача Гранту працювати з наслідками конфлікту для

**розвитку. Цілей субпроектів, які впроваджуються в громадах, що постраждали від конфлікту, наразі не досягнуто.**

Необґрунтоване планування МТОТ видатків спеціального фонду державного бюджету за КПКВК 1601600 на 2018 та 2019 роки, неналежна координація субпроектів і неефективне управління коштами спеціального фонду державного бюджету, спрямованими на їх реалізацію, спричинили невиконання головним розпорядником усіх завдань цієї бюджетної програми у 2018 році та призвели до фактичного призупинення реалізації субпроектів у 2019 році.

Соціально-економічними наслідками нереалізації субпроектів у терміни, передбачені угодами про співпрацю, стали, зокрема, незабезпечення учасників АТО/ООС, внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), ветеранів війни послугами медичної та фізичної реабілітації; ненадання психологічної допомоги; невирішення психологічних та соціальних проблем, незабезпечення потреб таких осіб щодо працевлаштування, започаткування підприємницької діяльності, що сприяло б підвищенню їх життєвого рівня та створенню умов для розширення можливостей отримання доходів, їх соціальної та професійної адаптації.

**У встановлені укладеною 20.09.2016 між Мінекономрозвитку та Міжнародним банком реконструкції та розвитку (далі – МБРР) Угодою про Грант терміни (03.06.2019) Проєкт не завершено: дію продовжено ще на один рік із збільшенням кошторисної вартості на 350 тис. дол. США.**

Враховуючи завершення початкового терміну реалізації та пролонгацію Проєкту МБРР, аудитом надано проміжну оцінку стану реалізації Проєкту на шляху досягнення кінцевої мети.

**За Частиною 1 Проєкту МТОТ досягнуто окремих показників щодо зміцнення інституційної спроможності. Водночас є загроза недосягнення мети Проєкту за Частиною 2, оскільки пілотні субпроекти за період їх впровадження реалізовані лише на 52 відсотки.**

**Зважаючи на фактичне призупинення Проєкту з червня 2019 року, зберігаються ризики його невиконання і у додатково визначені терміни.**

За умови збереження існуючої моделі неефективного управління Проєктом та за відсутності досвіду участі в імплементації міжнародних проєктів, є високі ризики невиконання його цільових показників та нерезультативного використання коштів Гранту.

**Міністерству у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, до складу якого у вересні 2019 року приєднано МТОТ, у найкоротші терміни необхідно вирішити питання ефективного управління, організаційного та фінансового забезпечення завершення Проєкту у додатково встановлені терміни та досягнення його цілей.**

**4.1. За час впровадження Проєкту впродовж 2,5 років із передбачених Угодою про Грант 3200 тис. дол. США надійшло 2197,1 тис. дол. США (69 відс. кошторисної вартості Проєкту). Станом на початкову дату завершення**

Проекту (03.06.2019) використано лише половину коштів Гранту – **1824,3 тис. дол. США** (52 відс.), в т. ч. **третина** (701 тис. дол. США) – за Частиною 1 та **дві третини** (1123,3 тис. дол. США) – за Частиною 2.

При цьому за Частиною 1 Проекту на побудову потенціалу МТОТ, управління проектами, моніторинг та оцінку використано **78 відс.** передбачених за цією Частиною коштів (900 тис. дол. США), за Частиною 2 «Пілотні заходи, спрямовані на реагування на виникаючі проблеми для розвитку, викликані переміщенням осіб і поверненням комбатантів» – лише **49 відс.** коштів Гранту за цією Частиною (2300 тис. дол. США).

**4.2. У цілому нормативно-правове врегулювання питань впровадження Проекту забезпечено.** Водночас затвердження з недотриманням термінів, встановлених частиною сьомою статті 20 Бюджетного кодексу України, лише наприкінці березня 2018 року порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації пілотних заходів з реагування на проблеми для розвитку, викликані переміщенням осіб та поверненням комбатантів, а також зволікання МТОТ з урегулюванням механізму впровадження Частини 2 Гранту (невизначення в Операційному посібнику механізму закупівель на старті субпроектів, зміни до якого внесено лише через 4 місяці після укладання угод про співпрацю) призвели до відтермінування майже на 6 місяців початку реалізації субпроектів. Як наслідок, термінів реалізації не дотримано та цільових показників у встановлені угодами про співпрацю терміни не виконано.

**4.3. Управління МТОТ Проектом упродовж 2,5 років було неефективним та не забезпечило вчасного його впровадження.** Недоліки, помилки і невирішеність проблем в організаційному забезпеченні Проекту призвели до невиконання запланованих заходів у межах впровадження Частини 2 Проекту.

Зазначене спричинене таким:

- **незатвердження Робочою групою з реалізації Проекту** (далі – Робоча група), створеною наказом МТОТ, **планів заходів з реалізації Проекту на 2018 та 2019 роки.** Стратегічний документ Проекту – План заходів з реалізації Гранту затверджено Робочою групою тільки на 2017 рік, проте питання аналізу виконання цього плану не розглядалось;

- **нездійснення Робочою групою аналізу стану виконання і результатів Проекту.** Питання своєчасного визначення проблем під час реалізації Проекту й оперативного їх вирішення, надання оцінки ефективності впровадження Проекту не розглядалися, що не відповідає Положенню про Робочу групу і не забезпечує ефективного управління та контролю за реалізацією Проекту;

- **неподання МТОТ щорічного звіту про стан реалізації Гранту у 2017, 2018 роках, що суперечить вимогам Договору про надання повноважень,** укладеного між Мінекономрозвитку та МТОТ, та призводить до неналежного контролю за виконанням Проекту;

- **відсутність** в Операційному посібнику вимоги щодо складання **Графіка впровадження Проєкту на весь період реалізації за роками** не сприяє ефективному плануванню заходів та витрачання коштів Гранту;

- **відхилення** Тендерним комітетом МТОТ та за погодженням із МБРР вилучення з Плану закупівель **ключової позиції Менеджера Проєкту**, на якого Операційним посібником покладалась завдання із забезпечення організації, координації, здійснення закупівель та фінансової діяльності, а також контроль та оцінка заходів;

- **незабезпечення кваліфікованими кадрами із закупівлі.** Постійна плинність та тривала неукомплектованість **унеможливили** надання консультаційних послуг цільовій аудиторії в межах субпроєктів, як наслідок, **невиконання цільових показників та недосягнення їх цілей;**

- **незабезпечення** МТОТ як координатором Проєкту та субпроєктів після пролонгації Проєкту **внесення змін до угод про співпрацю** з метою актуалізації планів заходів та бюджетів;

- **невиконання МТОТ вимог пункту 44 Порядку створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153, щодо оприлюднення на власному вебсайті відомостей про отримання будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань Проєкту, яке ввезено або придбано на митній території України, протягом 10 календарних днів з дати зарахування на баланс. Не надано підтвердження щодо оприлюднення таких відомостей і у засобах масової інформації,** що не забезпечує прозорості процесу виконання Проєкту.

У звітах МТОТ МБРР неодноразово наголошувалося на **«великих» та «середніх» ризиках реалізації субпроєктів у встановлені терміни.** При цьому запропоновані самим МТОТ заходи ним **не виконувались, як і більшість заходів, рекомендованих МБРР за результатами місій з нагляду за Проєктом.**

**5. У межах реалізації Частини 1 Проєкту за 2,5 років за КПКВК 1601010 «Керівництво та управління з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» (далі – КПКВК 1601010) використано 18,8 млн грн для формування матеріально-технічної бази, забезпечення функціонування та поточної діяльності центрального та регіональних офісів.**

Під час підготовки проєктів законів про державний бюджет на 2018, 2019 роки кошти Гранту у спеціальному фонді державного бюджету за КПКВК 1601010 **не передбачались, що є порушенням статті 13 Бюджетного кодексу України.** На підставі затверджених МТОТ та погоджених Мінфіном довідок про зміни до кошторису вносилися зміни до кошторису, відповідно до яких видатки за спеціальним фондом на 2017 рік визначено в сумі **13 млн грн**, на 2018 рік – **8,5 млн грн**, станом на 01.07.2019 – **5,9 млн гривень.**

Видатки за КПКВК 1601010 **в межах коштів Гранту, спрямовані на забезпечення інституційної спроможності МТОТ, становили основну частину**

видатків за спеціальним фондом цієї бюджетної програми: у 2017 році – **74 відс.**, у 2018 році – **95 відс.**, у I півріччі 2019 року – **97 відсотків**.

Засвідчено, що матеріально-технічну базу **МТОТ фактично створено за рахунок коштів Гранту**.

На закупівлю товарів витрачено **6 млн грн**, робіт – **1,4 млн грн**, на навчання та тренінги – **0,4 млн грн** та операційні витрати – **4 млн грн**, або дві третини коштів Гранту за Категорією 1. Зокрема, на закупівлю трьох автомобілів використано **2,8 млн грн**, або майже половину коштів для закупівлі товарів; на обладнання для проведення групових відеоконференцій – **1,3 млн гривень**. Для забезпечення оснащення центрального офісу у м. Києві та його територіальних органів у містах Северодонецьку та Краматорську МТОТ у 2018 році закуплено офісну техніку, програмне забезпечення, мобільну комп'ютерну техніку (**0,9 млн грн**) та проведено ремонтні роботи в цих офісах (**1,1 млн гривень**).

Разом з тим нерезультативно витрачено третину коштів Гранту в загальній сумі **6,4 млн грн** на оплату послуг консультантів, оскільки своєчасної реалізації субпроектів у повному обсязі не забезпечено.

Загалом станом на момент завершення аудиту зміцнення матеріальної бази МТОТ не призвело до реального формування спроможності інституції ефективно працювати з наслідками збройного конфлікту для розвитку.

**6. У межах реалізації Частини 2 Проєкту МТОТ у жовтні 2017 року відібрано десять пілотних субпроектів із 83 проєктних пропозицій органів місцевого самоврядування, об'єднаних територіальних громад з чотирьох областей України: Харківської, Дніпропетровської, Запорізької і Миколаївської. Новаторські пілотні проєкти мали впроваджуватися в громадах, які постраждали від конфлікту (в тих, де розміщується значна кількість ВПО, ветеранів), для вирішення соціально-економічних потреб таких громад.**

**Регіонами, що зазнали найбільшого впливу, згідно з Операційним посібником є Донецька і Луганська області, а також сусідні – Харківська, Дніпропетровська і Запорізька.** Водночас МТОТ за погодженням із МБРР запропоновано і включено для відбору субпроектів **Миколаївську область**, в якій проживає менше одного відсотка ВПО. При цьому територіальні громади, розташовані в Донецькій і Луганській областях, в яких проживає **819 тис. ВПО (54 відс. загальної кількості ВПО)**, до участі в Проєкті не залучено.

За результатами відбору субпроектів МТОТ укладено **10 угод про співпрацю** (по три у Дніпропетровській та Харківській, по дві у Запорізькій та Миколаївській областях). Кошторисна вартість субпроектів з урахуванням змін на 01.07.2019 становила **2606,8 тис. дол. США**, джерела фінансування: за рахунок коштів Гранту – **2014 тис. дол. США (77 відс.)** та співфінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів – **592,8 тис. дол. США (23 відсотки)**.

Комітетом з відбору та нагляду за субпроектами, створеним наказом МТОТ, за два роки діяльності проведено лише чотири засідання, чим не



дотримано вимоги пункту 3.2 Операційного посібника: у 2018 році **проведено одне засідання замість трьох, а у 2019 році** (станом на 30.06.2019) – жодного. Питання періодичного моніторингу та надання звітів щодо проблем, пов'язаних із реалізацією субпроектів і досягненням результатів, Комітетом з відбору та нагляду за субпроектами не розглядалися, що **свідчить про неналежне виконання покладених функцій.**

**7. Внаслідок необґрунтованого планування видатків за КПКВК 1601600, неефективного управління коштами, низьких темпів реалізації субпроектів** із затверджених обсягів бюджетних призначень МТОТ за цією бюджетною програмою (у 2018 році – **59,4** млн грн, з урахуванням змін – **10,4** млн грн; у 2019 році – відповідно **22,6** та **23,5** млн грн) **використано у 2018 році лише 9,4** млн грн (відносно початкових призначень – **15,9** відс., остаточних – 91,1 відс.) та у I півріччі 2019 року – **23,5** млн грн (89 відс. бюджетних призначень зі змінами).

**7.1. Планування МТОТ видатків за КПКВК 1601600 на 2018, 2019 роки здійснювалось без належного економічного обґрунтування та супроводжувалось порушеннями законодавства, зокрема:**

- обсяги видатків, визначені у бюджетному запиті за КПКВК 1601600 на 2019 рік на суму **22,6** млн грн, **не підтверджено детальними розрахунками**, а визначено лише напрями використання коштів, що не узгоджується із нормами статті 35 Бюджетного кодексу України;

- у порушення вимог пункту **22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ**, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, видатки за спеціальним фондом, включені до проекту кошторису за КПКВК 1601600 на 2018, 2019 роки, **не обґрунтовано відповідними розрахунками** (на загальну суму **82** млн грн), а визначено лише напрями використання коштів, що відповідно до пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є **порушенням бюджетного законодавства;**

- **економічно не обґрунтовано та помилково враховано при визначенні потреби** у видатках спеціального фонду за КПКВК 1601600 на 2018 рік **кошторисну вартість субпроектів у повному обсязі** (59,4 млн грн): відповідно до планів закупівель, планів заходів та бюджетів закупівлю консультаційних послуг в обсязі 417 тис. дол. США (21 відс. кошторисної вартості) та виконання більшості робіт **передбачено у 2019 році, що негативно вплинуло на виконання завдань бюджетної програми;**

- **здійснено необґрунтоване** (в умовах зволікання з початком реалізації субпроектів до вересня 2018 року) **планування показників видатків спеціального фонду бюджету за КПКВК 1601600 на 2019 рік в обсягах, недостатніх для реалізації субпроектів** (лише **22,6** млн гривень). Це спричинило на початку 2019 року збільшення видатків розвитку на **10** млн грн, а в подальшому – необхідність збільшення показників видатків спеціального фонду державного бюджету на **37,2** млн грн (у 1,6 раза більше, ніж затверджено) та **призвело до призупинення закупівель у межах субпроектів**

через нестачу кошторисних призначень для реєстрації договірних зобов'язань.

**7.2.** Внаслідок низьких темпів реалізації субпроектів у 2018 році головним розпорядником допущено суттєве невиконання завдань бюджетної програми КПКВК 1601600 за всіма напрямками (у 4-9 разів менше запланованого) та невиконання 40 з 74 (61 відс.) результативних показників, затверджених на 2018 рік.

Тільки 10 результативних показників (14 відс.) виконано у повному обсязі, а саме: із 12 затверджених показників затрат виконано повністю лише 1, із 36 показників продукту – 4, із 26 показників ефективності – 5. **Із 17 показників якості жодного не виконано повністю.**

Результативні показники, зазначені у звіті про виконання паспорта бюджетної програми за 2018 рік, не підтверджені офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є порушенням вимог пункту 6 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України. Зокрема, **недостовірно відображено** показник продукту про виконання робіт з капітального ремонту приміщення площею 594 кв. м у межах реалізації субпроекту «Кожен має значення», який **фактично не здійснено.**

Враховуючи значне невикористання коштів спеціального фонду за КПКВК 1601600 (використано лише 9,4 млн грн, або 15,9 відс. початково затверджених), у грудні 2018 року обсяги бюджетних призначень зменшені на 49 млн грн (на 82,6 відс. призначених), що свідчить про **необґрунтоване планування та неефективне управління коштами.**

Навпаки, **вже у I півріччі 2019 року** МТОТ майже повністю використано **передбачені на 2019 рік** кошти спеціального фонду державного бюджету за КПКВК 1601600 **на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю** – 1,1 млн грн (99 відс. затверджених на рік) та **на капітальні видатки** – 13,1 млн грн (98 відсотків). При цьому сума прямих платежів з рахунка Гранту, які не проведено за бухгалтерським обліком через відсутність бюджетних призначень, становила 7,1 млн гривень. Зазначене зумовило **призупинення МТОТ укладання договорів через нестачу бюджетних призначень.**

З метою виправлення ситуації, враховуючи рішення про продовження Проєкту, для збільшення показників видатків спеціального фонду за бюджетною програмою КПКВК 1601600 **на 37,2 млн грн** МТОТ розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», який у кінці серпня 2019 року подано на розгляд Кабінету Міністрів України. **Зважаючи на обмеженість часу до кінця бюджетного року та недоліки в управлінні субпроектами, є ризики неефективного використання цих коштів.**

**8.** МТОТ як координатором, а також ініціаторами та імплементаторами субпроектів не забезпечено реалізації жодного

субпроекту у заплановані угодами про співпрацю терміни (до 03.06.2019). Виконання субпроектів за кошти Гранту на 01.07.2019 становило лише **52 відсотки**. Через непроведення МТОТ у повному обсязі процедур закупівель необхідного обладнання і товарів, невжиття ефективних заходів для закінчення будівельно-ремонтних робіт, нездійснення закупівлі консультаційних послуг у передбачені угодами терміни та обсягах, **цільових показників не виконано, цілей субпроектів не досягнуто.**

**8.1. Лише три субпроекти знаходяться на завершальному етапі:** у м. Первомайськ Харківської області (**94 відс.**), с. Сурсько-Литовське Дніпропетровської області (**93 відс.**) та м. Кам'янське Дніпропетровської області (**79 відсотків**). Два субпроекти мають найнижчий ступінь виконання: у смт Нова Водолага Харківської області (**12 відс.**) та м. Запоріжжя (**14 відс.**), у структурі видатків яких консультаційні послуги становлять 84 та 97 відс. відповідно. **Інші п'ять субпроектів реалізовані в межах 24 – 48 відсотків.**

Фактично станом на 30.06.2019 на реалізацію субпроектів використано **29,9 млн грн (1036,9 тис. дол. США, або 52 відс. кошторисної вартості)**, за рахунок яких придбано більшість товарно-матеріальних цінностей (**20,1 млн грн, або 68 відс.**), заплановані ремонтні роботи виконано лише наполовину (**9,1 млн грн, або 56 відсотків**).

**Водночас закупівля консультаційних послуг для цільової аудиторії (ВПО, учасників АТО/ООС), що є одним з основних кінцевих продуктів реалізації Проекту, ще і досі знаходиться на початковому етапі – використано лише 0,8 млн грн (7 відс. запланованих коштів).**

**8.2. Аудитом виявлено такі ключові проблеми при реалізації субпроектів:**

- **нормативна незабезпеченість механізму закупівель на старті субпроектів, тривале (протягом 2,5 міс.) узгодження показників паспорта бюджетної програми за КПКВК 1601600 на 2018 рік призвели до зволікання з початком реалізації пілотних субпроектів на 6 місяців;**

- **тривале виконання та продовження термінів ремонтних робіт зменшувало час для реалізації подальших заходів субпроектів, проведення яких планувалось у відремонтованих приміщеннях;**

- **закупівля консультаційних послуг цільовим категоріям громадян у межах субпроектів, на що передбачалось 22 відс. кошторисної вартості субпроектів, здійснена лише початково за одним з п'яти субпроектів, що порушило графіки проведення заходів субпроектів та унеможливило виконання цільових показників субпроектів;**

- **брак досвіду роботи МТОТ та учасників субпроектів у проектах МБРР призводив до відміни торгів через відсутність потенційних постачальників товарів, робіт і послуг та неодноразових повторних оголошень закупівель.**

**З червня 2019 року МТОТ закупівлю товарів, робіт та консультаційних послуг призупинено через невизначеність щодо**

продовження Проєкту, відсутність бюджетних призначень за спеціальним фондом КПКВК 1601600, зумовлену необґрунтованим плануванням, плінність спеціалістів із закупівель консультаційних послуг, а з кінця серпня 2019 року – **через реорганізацію МТОТ та, відповідно, відсутність підписантів, що посилює ризики незавершення Проєкту у додатково встановлені терміни.**

**9. За відсутності дієвого внутрішнього контролю та ефективного управління МТОТ як координатором Проєкту та головним розпорядником бюджетних коштів за КПКВК 1601600, не забезпечено результативного використання у 2018 році–І півріччі 2019 року коштів у межах реалізації субпроєктів на придбання обладнання, комп'ютерної техніки, меблів.**

- Через суттєві недоліки у реалізації субпроєктів, допущені як МТОТ, так і бенефіціарами, придбані за рахунок коштів Гранту матеріальні цінності на суму **13,8 млн грн фактично не використовуються (від півроку до 11 місяців), що свідчить про нерезультативне використання коштів на їх придбання. Зазначене унеможливує досягнення цільових показників субпроєктів та нівелює витрачені ресурси і зусилля.**

- У порушення умов угод про співпрацю фінансування бенефіціарами субпроєктів, передбачене в обсязі **592,8 тис. дол. США**, здійснено лише **наполовину (292 тис. дол. США: за трьома угодами на суму 237,5 тис. дол. США співфінансування зовсім не здійснювалось, а за сімома виділялось частково), що негативно вплинуло на стан їх реалізації.**

Так, через невиконання Сурсько-Литовською сільрадою Дніпропетровської області (імплементацією субпроєкту) умов угоди про співпрацю **в частині будівництва до кінця 2018 року Центру безпеки громадян за рахунок співфінансування, придбана за кошти Гранту пожежна машина вартістю 4,5 млн грн з травня 2019 року не використовується та знаходиться на відкритому майданчику. Не використовується й пожежне обладнання на суму 1,7 млн. гривень. Це свідчить про нерезультативне використання коштів Гранту у сумі 6,2 млн грн (230,4 тис. дол. США) на придбання цього майна. Отже, **цілей субпроєкту в обумовлені угодою строки не досягнуто**, мешканців громади оперативним захистом від техногенних катастроф не забезпечено, соціальної та професійної адаптації ветеранів АТО та ВПО цієї громади не здійснено.**

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, виділених Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, на заходи з реінтеграції тимчасово окупованих територій та їх населення в єдиний конституційний простір України затвердити.

**2.** Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України та рекомендувати законодавчо встановити правовий статус і соціальні гарантії особам, яких незаконно позбавлено свободи незаконними збройними

формуваннями або правоохоронними органами іноземної держави, заручникам або незаконно засудженим, чітко визначити сферу дії таких правових норм щодо кола осіб, часу і простору.

**3.** Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України та рекомендувати:

подати на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо встановлення правового статусу і соціальних гарантій особам, яких незаконно позбавлено свободи незаконними збройними формуваннями або правоохоронними органами іноземної держави, заручникам або незаконно засудженим;

вжити заходів щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення в частині соціальних гарантій осіб, яких незаконно позбавлено свободи незаконними збройними формуваннями або правоохоронними органами іноземної держави, зокрема Порядку № 328.

**4.** Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України і рекомендувати:

розробити та подати на розгляд Кабінетові Міністрів України законопроект щодо встановлення правового статусу і соціальних гарантій особам, яких незаконно позбавлено свободи незаконними збройними формуваннями або правоохоронними органами іноземної держави, заручникам або незаконно засудженим;

надати пропозиції Кабінету Міністрів України щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення в частині соціальних гарантій осіб, яких незаконно позбавлено свободи незаконними збройними формуваннями або правоохоронними органами іноземної держави, зокрема Порядку № 328;

удосконалити Положення № 106: розглянути питання про внесення змін в частині можливості поширення норм щодо надання допомоги особам, незаконно позбавленим особистої свободи у попередні, ніж поточний рік, періоди, що забезпечить соціальний захист таких осіб; внести зміни до підпункту 1 пункту 2 розділу IV щодо надання належно завірених копій документів, що підтверджують громадянство безпосередньо особи, незаконно позбавленої особистої свободи;

у найкоротші терміни вирішити питання організаційного та фінансового забезпечення завершення реалізації Проекту у додатково встановлені Угодою про Грант терміни та досягнення визначених цілей, забезпечити дієвий внутрішній контроль. Зокрема, затвердити Координатора Проекту та План заходів з реалізації Проекту, переглянути склад Робочої групи з реалізації Проекту, Комітету з відбору та нагляду за субпроектами, Тендерного комітету з відбору консультантів, товарів, робіт та неконсультаційних послуг, актуалізувати роботу місцевих робочих груп з нагляду за субпроектами;

у межах розбудови інституційної спроможності та модернізації управління та розвитку людських ресурсів публічного сектору відповідно до принципів та стандартів ЄС приділити належну увагу розвиткові фахового

рівня персоналу, залученого до виконання Проекту та спроможного нести відповідальність за результати своєї діяльності як «агенти змін», що докорінно трансформують підходи до професійної діяльності, мотивованих та орієнтованих на результат;

забезпечити ефективну координацію та управління Проектом, результативне використання коштів Гранту, передбачених для реалізації субпроектів. Зокрема, завершити закупівлі товарно-матеріальних цінностей та консультаційних послуг, робіт з проведення капітального ремонту, передбачених угодами про співпрацю, забезпечити виконання цільових показників та досягнення цілей субпроектів;

вжити організаційних заходів щодо виконання органами місцевого самоврядування угод про співпрацю в частині виділення співфінансування з місцевого бюджету;

вжити заходів щодо забезпечення імплементаторами субпроектів встановлення та укомплектування обладнання і використання матеріальних цінностей, придбаних за кошти Гранту, для реалізації заходів субпроектів;

забезпечити усунення виявлених аудитом порушень і недоліків та їх недопущення у подальшому, вжити заходів щодо притягнення до відповідальності винних посадових осіб.

**5.** Оприлюднити рішення та Звіт про результати аудиту на офіційному вебсайті Рахункової палати з урахуванням вимог законів України «Про Рахункову палату» та «Про доступ до публічної інформації».

**6.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В. І.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**