



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

## РІШЕННЯ

11 листопада 2025 року

№ 27-3

Київ

### **Про розгляд Звіту про результати аудиту діяльності (ефективності) на тему «Надзвичайна кредитна програма: шлях до відновлення соціальної та критичної інфраструктури територіальних громад»**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту діяльності (ефективності) на тему «Надзвичайна кредитна програма: шлях до відновлення соціальної та критичної інфраструктури територіальних громад».

За підсумками розгляду Рахункова палата

### **ВСТАНОВИЛА:**

1. Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Міністерство, Мінрозвитку) є відповідальним виконавцем Надзвичайної кредитної програми для відновлення України (далі – Кредитна програма, НКПВУ, Проєкт). Кредитні кошти надаються Мінрозвитку через Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) як фінансового агента Уряду.

Кінцеві бенефіціари отримують кошти на реалізацію субпроєктів у межах НКПВУ відповідно до укладених угод про передачу коштів позики з Мінфіном і Мінрозвитку для подальшого розрахунку з підрядниками за виконані роботи та надані послуги.

Мінрозвитку надає Казначейству зведене розпорядження про проведені видатки з рахунків кінцевих бенефіціарів з метою відображення в обліку та звітності про виконання бюджетів здійснених видатків державного бюджету, доходів і видатків місцевих бюджетів за рахунок субвенції спеціального фонду.

2. За період впровадження Кредитної програми впродовж 2015–2024 років на проєктний рахунок, відкритий в Укресімбанку для реалізації НКПВУ, надійшло 144,6 млн євро із доступної суми кредиту 200 млн євро.

Із вказаної суми коштів 74,8 відс. загального обсягу, або 108,2 млн євро (еквівалент 3 571,9 млн грн), були використані за двома бюджетними програмами:

3 528,8 млн грн за бюджетною програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України» (далі – субвенція);

43,1 млн грн за бюджетною програмою «Реалізація надзвичайної кредитної програми для відновлення України» (для реалізації трьох об'єктів державної власності, що знаходяться у сфері управління Міністерства освіти і науки України).

3. Внаслідок повномасштабного вторгнення РФ значна частина території України перебуває в окупації та ризикових зонах, що обмежило можливість проведення аудиту щодо субпроектів, які здійснювались на таких територіях. Таким чином, субпроекти загальним обсягом касових видатків 2 424,19 млн грн лишились поза межами аудиторської вибірки.

Серед субпроектів загальним обсягом касових видатків у сумі 1 147,71 млн грн, що знаходяться на відносно безпечній території України, за ризик-орієнтованим підходом було відібрано 25 субпроектів із касовими видатками в розмірі 880,82 млн грн, замовниками яких виступили 16 органів місцевого самоврядування.

4. Під час аудиту державними аудиторами встановлено, що неефективність процедури відбору субпроектів та низька динаміка їх впровадження, спричинена неспроможністю кінцевих бенефіціарів забезпечити належний нагляд та контроль за процесом будівництва, уповільнюють відновлення соціальної та критичної інфраструктури за рахунок коштів НКПВУ, зокрема:

4.1) за шестирічний період реалізації Кредитної програми (2019–2024), що підлягав дослідженню, щорічно затверджувались бюджетні призначення у сумі понад 1 млрд грн (загалом 9 074,7 млн грн), проте за вказаний період фактично використано лише 3 296,3 млн гривень. Наслідком системного невикористання щорічно затверджених сум субвенції стали низький рівень реалізації субпроектів та вимушена неодноразова пролонгація кредитної угоди, що свідчить про неефективне управління коштами субвенції;

4.2) процес відбору субпроектів у межах Кредитної програми не відповідає вимогам прозорості, публічності та об'єктивності, що призвело до неефективного розподілу коштів. Наявна процедура документування проведених відборів субпроектів унеможливорює оцінку їх пріоритезації, ускладнює громадський контроль та створює ризик подальшого прийняття упереджених рішень. Зокрема, до участі у конкурсі допускались проекти з неактуальною проектно-кошторисною документацією (далі – ПКД) або такою, що потребувала змін. Наслідком цього було суттєве збільшення строків реалізації субпроектів та непоодинокі зростання їх кошторисної вартості;

4.3) у зв'язку з нездійсненням детального аналізу стану реалізації субпроектів та потреби в їх фінансуванні, у 2024 році державою сплачено 1,4 млн євро (60,8 млн грн) відсотків за обслуговування отриманої частини позики у розмірі 34,8 млн євро, яку не використано у запланованому періоді;

4.4) в Єдиній цифровій інтегрованій інформаційно-аналітичній системі управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури (далі – DREAM, Єдина цифрова система) інформація про управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури не відповідає актуальному стану реалізації субпроекту. Недостовірні дані в DREAM відображені за 11 проектами, відхилення становили 316,7 млн гривень. Нерегулярне звітування здійснювалося внаслідок того, що головний розпорядник субвенції не вимагав звітів про використання субвенції від кінцевих бенефіціарів. Значна частина платіжних документів складається кінцевими бенефіціарами з помилками або не відповідає вимогам до їх оформлення, як наслідок, Мінфін чи Мінрозвитку повертають такі платіжні документи на доопрацювання, що сповільнює отримання фактичного фінансування, збільшує навантаження як на бенефіціарів, так і на міністерства, які здійснюють супровід і контроль;

4.5) наявна система моніторингу та оцінки не відповідає умовам ефективного управління проектами у межах НКПВУ. Недоліки такої системи призводять до: недостатньої прозорості, неефективного використання коштів, збільшення адміністративного навантаження, ризиків прострочення реалізації проектів;

4.6) наявний процес відстеження прогресу Проекту не сприяє покращенню ефективності його реалізації. За результатами аудиту встановлено, що управління Проектом здійснюється за операційним принципом. Це вказує на проблему в управлінні Проектом: операційний підхід замість стратегічного призводить до неналежного відстеження прогресу його реалізації, відсутності реального впливу на результати та не запобігає ризикам в управлінні;

4.7) реорганізація Мінрозвитку та відсутність координації між його структурними підрозділами призводили до неналежного реагування на ризики, що виникали у процесі діяльності кінцевих бенефіціарів під час реалізації ними субпроектів;

4.8) незважаючи на погодження за результатами конкурсного відбору та виділене фінансування за рахунок коштів позики у сумі 2,58 млн євро, кінцевими бенефіціарами за 9 субпроектами через неможливість подальшої реалізації припинено участь у Кредитній програмі, що призвело до необхідності перерозподілу коштів позики та нового відбору субпроектів, що у свою чергу вплинуло на довгостроковість реалізації Кредитної програми;

4.9) під час аудиту виявлено факти укладання договорів з порушенням законодавства про публічні закупівлі, оплати не передбачених проектною

документацією обсягів робіт та внесення, всупереч вимогам законодавства, змін до договірної ціни, що призвело до необґрунтованого збільшення вартості реалізації субпроектів;

4.10) значна кількість субпроектів була призупинена або припинена на різних стадіях реалізації. Неспроможність кінцевих бенефіціарів своєчасно та/або без порушень здійснити процедури закупівель призводила до відтермінування початку будівельних робіт. Недотримання положень нормативно-правових актів та затримки з коригуванням ПКД негативно вплинули на рівень реалізації субпроектів та освоєння коштів субвенції. Наразі терміни завершення більшості субпроектів, що реалізуються на підконтрольній державі та відносно безпечній території, були пролонговані до кінця 2025 чи 2026 року. Як наслідок, територіальні громади позбавлені можливості використовувати відбудовану чи оновлену соціальну та критичну інфраструктуру.

5. Незважаючи на запровадження механізмів моніторингу, ключові учасники (Мінрозвитку, Мінфін) часто не були поінформовані про реальний стан справ щодо того чи іншого субпроекту (об'єкта будівництва), позаяк не всі кінцеві бенефіціари подавали звітність належним чином, а Мінрозвитку неповною мірою відстежувало подання такої звітності, що суперечило Керівним принципам імплементації Кредитної програми.

Постійне коригування кінцевими бенефіціарами ПКД та затримка з реалізацією субпроектів свідчить, що передбачена Керівними принципами імплементації Кредитної програми взаємодія та комунікація кінцевих бенефіціарів з представниками технічної підтримки Програми розвитку ООН часто не сприяла вирішенню проблемних питань.

При цьому, якщо на початковому етапі реалізації субпроектів кінцеві бенефіціари намагались залучити громадськість для з'ясування реальної потреби у реконструкції чи модернізації об'єктів соціальної чи критичної інфраструктури, то подальше інформування про хід реалізації у 24 відс. випадків відбувалося на недостатньому рівні чи взагалі не відбувалося. Заходи екологічного та соціального впливу не були впроваджені на належному рівні.

Кінцеві бенефіціари допускали порушення законодавства чи неналежне управління субпроектами на різних стадіях їх реалізації, починаючи з відбору субпроектів для участі в НКПВУ до прийняття та оплати вже виконаних будівельних робіт.

Зокрема, неспроможність кінцевих бенефіціарів забезпечити належне планування та управління субпроектами призвела до проведення закупівель робіт із порушеннями законодавства у понад 37 відс. випадків, перенесення строків виконання будівельних робіт та/або відставання від графіків виконання робіт у 90 відс. випадків. При чому у 14 відс. таке перенесення відбулося без зазначення обґрунтованих причин.

Недотримання кінцевими бенефіціарами будівельного законодавства та перекладання окремих повноважень і обов'язків замовника на проєктні організації та технічний нагляд призвели до необґрунтованого формування кошторисної вартості будівельних робіт на етапі проєктування будівництва, а також прийняття і завищення вартості будівельних робіт на етапі їх виконання. Загальним наслідком стало несвоєчасне завершення субпроєктів та зростання вартості їх будівництва.

Більшість кінцевих бенефіціарів не дотримувалась вимог Кошторисних норм України в частині необхідності прийняття в інвесторській кошторисній документації поточних цін на матеріальні ресурси, які мають бути не вищими за середні ціни у регіоні, визначені на підставі проведеного замовником аналізу. Аналогічно на етапі проведення процедури закупівель замовники зазвичай не вимагали здійснення такого аналізу від учасників закупівлі.

Наслідком цього стало непоодиноке завищення вартості матеріальних ресурсів, включених до договорів підряду, та неекономне витрачання бюджетних коштів. Зокрема, за розрахунками контрольних груп Рахункової палати на відповідних об'єктах контролю кінцевими бенефіціарами неекономно використано кошти субвенції на загальну суму 5,42 млн грн (з ПДВ).

Внаслідок прийняття окремими кінцевими бенефіціарами неефективних управлінських рішень у частині неправильного розрахунку строків виконання будівельних робіт за відповідними субпроєктами було завищено суми на покриття інфляційних витрат, що призвело до взяття вказаними бенефіціарами необґрунтованих зобов'язань на 9,8 млн гривень.

На етапі виконання та прийняття будівельних робіт вісім кінцевих бенефіціарів, які були замовниками за дев'ятьма субпроєктами, допустили порушення законодавства, що призвело до здійснення незаконної оплати виконаних будівельних робіт на загальну суму 106,53 млн грн (з ПДВ), у тому числі завдання збитків територіальним громадам в особі розпорядників бюджетних коштів за відповідними місцевими бюджетами на суму 66,05 млн грн (з ПДВ).

Окремими кінцевими бенефіціарами не було належним чином відображено всі обсяги виконаних будівельних робіт у бухгалтерському обліку, зокрема під час аудиту встановлено не відображення в обліку кінцевих бенефіціарів (замовників за субпроєктами) 44,74 млн грн капітальних інвестицій.

За субпроєктом «Капітальний ремонт будівель закладу дошкільної освіти «Дзвіночок» по вулиці Захисників України, 38а в смт Нова Ушиця Кам'янець – Подільського району Хмельницької області» підрядною організацією необґрунтовано порушено календарний графік виконання будівельних робіт та, всупереч умовам договору підряду, не виконано зобов'язання щодо поставки обладнання та виконання будівельних робіт у визначені строки на загальну суму 9,2 млн грн (з ПДВ), що призвело до неналежного управління коштами субвенції.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

## **ВИРІШИЛА:**

1. Звіт про результати аудиту діяльності (ефективності) на тему «Надзвичайна кредитна програма: шлях до відновлення соціальної та критичної інфраструктури територіальних громад» (далі – Звіт) затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Верховній Раді України у п'ятнадцятиденний строк.

3. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати об'єктам контролю: Міністерству розвитку громад та територій України, Міністерству фінансів України, Відділу освіти, молоді та спорту Новоушинської селищної ради, Тячівській міській раді Закарпатської області, Відділу освіти Бучанської міської ради, Управлінню будівництва, житлово-комунального господарства, інфраструктури та транспорту Броварської міської ради Броварського району Київської області, Соціально-гуманітарному управлінню Вишгородської міської ради, Департаменту житлово-комунального господарства та будівництва Кам'янської міської ради, Управлінню охорони здоров'я Кам'янської міської ради, Пирятинській міській раді, Департаменту будівництва, містобудування і архітектури, житлово-комунального господарства та енергетики Полтавської обласної державної адміністрації, Комунальному некомерційному підприємству «Львівське територіальне медичне об'єднання «Багатопрофільна клінічна лікарня інтенсивних методів лікування та швидкої медичної допомоги»», Управлінню капітального будівництва Луцької міської ради, Солонківській сільській раді Львівського району Львівської області, Управлінню освітньої інфраструктури департаменту освіти та культури Львівської міської ради, Зимноводівській сільській раді Львівського району Львівської області, Відділу капітального будівництва, житлово-комунального господарства, комунального майна Авангардівської селищної ради, Управлінню капітального будівництва Одеської міської ради з пропозиціями вжити заходів щодо усунення наслідків порушень і недоліків, установлених за результатами аудиту, та рекомендувати:

3.1. Міністерству розвитку громад та територій України:

3.1.1. Процес відбору субпроектів здійснювати за допомогою Єдиної цифрової системи, забезпечивши публічний доступ до критеріїв, за якими було відібрано субпроекти, а також до відповідних результатів та рішень (до 01.06.2026).

3.1.2. Актуалізувати обсяги, строки виконання будівельних робіт та їх вартість за незавершеними субпроектами з урахуванням останніх змін ПКД з метою визначення спроможності кінцевих бенефіціарів завершити субпроекти у відповідні строки та в межах передбаченого фінансування (до 01.04.2026).

3.1.3. Провести аналіз достовірності та повноти даних у Єдиній цифровій системі щодо субпроектів НКПВУ та визначити періодичність оновлення таких даних за субпроектами відповідальними особами (до 01.04.2026).

3.1.4. Затвердити стандартизовану форму звіту про використання субвенції для кінцевих бенефіціарів, яка включатиме: планові та фактичні терміни виконання; показники результативності (KPI) з аналізом відхилень; інформацію про використані кошти та стан будівництва; перелік проблемних питань та причин їх виникнення (включаючи відставання від запланованих термінів виконання будівельних робіт), інформацію про наявні ризики та пропозиції щодо їх вирішення (до 01.06.2026).

3.1.5. Розробити графік, згідно з яким проводити навчання для відповідальних осіб органів місцевого самоврядування щодо необхідності:

користування Єдиною цифровою системою для управління проектами з метою забезпечення ефективного використання цього інструменту для реалізації та моніторингу проектів на місцевому рівні;

заповнення та подання оновленої форми звіту про використання субвенції та формування платіжних інструкцій;

дотримання Керівних принципів імплементації програми, в тому числі щодо погодження змін до істотних умов договорів підряду;

здійснення процедур закупівель з дотриманням рекомендацій, встановлених Керівними принципами імплементації програми та вітчизняного законодавства про публічні закупівлі;

здійснення передбачених планами соціального менеджменту заходів, спрямованих на: залучення та організацію співпраці з зацікавленими сторонами, управління екологічним та соціальним впливом (громадські слухання, консультації з зацікавленими сторонами (громадськість, Програма розвитку ООН), публічне висвітлення інформації про фактичний стан реалізації субпроектів тощо);

проведення відповідальними посадовими особами органів місцевого самоврядування, які виконують функції замовника будівництва, моніторингу та аналізу поточних цін на матеріальні ресурси як на етапі складання інвесторської кошторисної документації, так і на етапах закупівлі та приймання виконаних будівельних робіт (до 01.06.2026).

3.1.6. Переглянути систему моніторингу та унормувати формат і періодичність його здійснення (до 01.04.2026).

3.1.7. Розглянути доцільність подальшого фінансування за рахунок коштів НКПВУ витрат за субпроектами тих кінцевих бенефіціарів, які не виконують належного звітування і не погоджують з Мінрозвитку зміни істотних умов договорів (до 01.04.2026).

3.1.8. Розглянути доцільність встановлення в угодах про передачу коштів позики чітких термінів використання кінцевими бенефіціарами отриманих коштів позики, у разі недотримання яких передбачити повернення наданої їм частини коштів позики до державного бюджету.

### 3.2. Міністерству фінансів України:

з метою раціонального та планомірного використання коштів субвенції, зменшення ризиків наявності залишків невикористаних кредитних коштів на проєктному рахунку, розглянути доцільність здійснення погодження вибірки коштів (отримання чергового траншу від ЄІБ) на фінансування лише тих субпроєктів, за якими кінцевими бенефіціарами укладено договори будівельного підряду та наявні календарні графіки виконання будівельних робіт на відповідний період (до 01.04.2026).

3.3. Іншим об'єктам контролю в межах повноважень вжити заходів для усунення причин і мінімізації наслідків порушень та недоліків, зокрема:

Відділу освіти, молоді та спорту Новоушицької селищної ради відшкодувати незаконні видатки на оплату вартості завищених обсягів будівельних робіт, а також послуг з авторського та технічного нагляду на суму 3,32 млн грн шляхом повернення коштів до бюджету територіальної громади або в інший спосіб реалізації права на відшкодування незаконних видатків (до 01.03.2026); вжити передбачених договором підряду заходів щодо нарахування штрафних санкцій та пені до підрядної організації за несвоєчасне виконання договірних зобов'язань (до 01.03.2026);

Відділу капітального будівництва, житлово-комунального господарства, комунального майна Авангардівської селищної ради відшкодувати незаконні видатки на оплату вартості завищених обсягів будівельних робіт на суму 2,5 млн грн шляхом повернення коштів до бюджету територіальної громади або в інший спосіб реалізації права на відшкодування незаконних видатків (до 01.03.2026); забезпечити врахування потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення в доступі до Центру безпеки громадян Авангардівської селищної ради, будівництво якого здійснюється в межах реалізації відповідного субпроєкту (до 30.06.2026); відобразити в обліку всю вартість прийнятих робіт чи отриманого устаткування за підписаними та узгодженими з технічним наглядом актами прийняття виконаних будівельних робіт на суму 8,03 млн грн (до 01.03.2026);

Відділу освіти Бучанської міської ради відшкодувати незаконні видатки на оплату вартості завищених обсягів будівельних робіт на суму 17,04 млн грн та завищеної вартості послуг з технічного нагляду на суму 0,24 млн грн шляхом повернення коштів до бюджету територіальної громади або в інший спосіб реалізації права на відшкодування незаконних видатків (до 01.03.2026);

Соціально-гуманітарному управлінню Вишгородської міської ради відшкодувати незаконні видатки на оплату вартості завищених обсягів будівельних робіт на суму 38,27 млн грн та завищеної вартості послуг з технічного нагляду на суму 0,12 млн грн шляхом повернення коштів до бюджету територіальної громади або в інший спосіб реалізації права на відшкодування



незаконних видатків (до 01.03.2026); відобразити в обліку всю вартість прийнятих робіт за підписаними та узгодженими з технічним наглядом актами прийняття виконаних будівельних робіт на суму 5,6 млн грн, оплата яких повинна бути здійснена після введення в експлуатацію Хотянівської ЗОШ І-ІІ ступенів по вул. Київській, 20 в с. Хотянівка Вишгородського району;

Департаменту будівництва, містобудування і архітектури, житлово-комунального господарства та енергетики Полтавської обласної державної адміністрації (облвійськадміністрації) відобразити в обліку всю вартість прийнятих робіт чи отриманого устаткування за підписаними та узгодженими з технічним наглядом актами прийняття виконаних будівельних робіт на суму 2,51 млн гривень.

4. Про виявлені під час аудиту ознаки кримінального правопорушення повідомити Офіс Генерального прокурора шляхом надсилання Звіту та рішення Рахункової палати.

5. Оприлюднити рішення Рахункової палати і Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Сергія Ключку.

**Голова**

**Ольга ПІЩАНСЬКА**