

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 27.06.2017 № 13-2

ЗВІТ

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

Київ 2017

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП	5
I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	6
II. ОБГРУНТУВАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ОБСЯГІВ СУБВЕНЦІЇ, СТАН ФОРМУВАННЯ ТА ПОГОДЖЕННЯ ПРОЕКТІВ	12
2.1. Стан визначення і розподілу обсягів субвенції	12
2.2. Стан формування, погодження, затвердження і оприлюднення проектів	14
III. ПОВНОТА І СВОЄЧАСНІСТЬ ПЕРЕРАХУВАННЯ ТА ОСВОЄННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ	19
IV. ЗАКОННІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ.....	22
V. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ЕФЕКТ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ	28
ВИСНОВКИ.....	33
ПРОПОЗИЦІЇ.....	38
ДОДАТОК.....	40

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: стаття 98 Конституції України, статті 4, 7, 15 Закону України "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на II квартал 2017 року.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо правильності визначення та розподілу, а також своєчасності і повноти перерахування коштів субвенції, законності та ефективності використання цих коштів розпорядниками та одержувачами коштів за видатками місцевих бюджетів, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів; оцінка дотримання вимог законодавства стосовно реалізації проектів зі створення та модернізації інфраструктури об'єднаних територіальних громад, що фінансуються за рахунок коштів субвенції; оцінка перших кроків державної фінансової підтримки створення та модернізації інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Предмет аудиту: нормативно-правові і розпорядчі акти та інші документи, які регламентують питання надання та використання, механізм управління і контролю за витрачанням субвенції із загального та спеціального фондів державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад за КПКВК 2761130; кошти субвенції, статистична, інша звітність, інформація про надання та використання субвенції; розрахунки щодо потреби у цих коштах.

Об'єкти аудиту:

- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон);

- по Дніпропетровській області: виконавчий комітет Сурсько-Литовської сільської ради, виконавчий комітет Солонянської селищної ради, виконавчий комітет Святовасилівської сільської ради, КЗ "Новомиколаївська середня загальноосвітня школа I–III-го ступенів Сурсько-Литовської сільської ради Дніпровського району Дніпропетровської області", КЗ "Сурсько-Литовська середня загальноосвітня школа I–III-го ступенів Сурсько-Литовської сільської ради Дніпровського району Дніпропетровської області";

- по Луганській області: Білокуракинська територіальна громада, Новопокровська територіальна громада, комунальний заклад "Дитячий навчальний заклад ясла-садок "ТЕРЕМОК" Новопокровської селищної ради";

- по Одеській області: об'єднана територіальна громада Балтської міської ради, Розквітівська сільська рада об'єднаної територіальної громади, Новокальчевська (Червоноармійська) сільська рада об'єднаної територіальної громади, об'єднана територіальна громада Біляївської міської ради, Великомихайлівська об'єднана територіальна громада, Маразлівська сільська рада об'єднаної територіальної громади, Тузлівська сільська рада об'єднаної територіальної громади;

- по Полтавській області: Омельницька сільська рада Кременчуцького району, Глобинська міська рада, Шишацька селищна рада, Недогарківська сільська рада, Піщанська сільська рада;

- по Тернопільській області: Мельнице-Подільська селищна рада, Підволочиська селищна рада, Скалатська міська рада, Тербовлянська міська рада, Шумська міська рада;

- по Хмельницькій області: Дунаєвецька міська об'єднана територіальна громада, Летичівська селищна об'єднана територіальна громада, Новоушицька селищна об'єднана територіальна громада, Черноострівська селищна об'єднана територіальна громада, Гуменецька сільська об'єднана територіальна громада;

- по Чернігівській області: Вертіївська сільська рада Ніжинського району, Деснянська селищна рада Козелецького району.

Направлення запитів з питань аудиту: департаменти фінансів Дніпропетровської, Полтавської, Тернопільської, Хмельницької та Чернігівської облдержадміністрацій.

Критерії аудиту:

щодо оцінки ефективності використання коштів:

результативності – повнота досягнення запланованих результатів зі створення, модернізації інфраструктури об'єднаних територіальних громад; підвищення якості послуг, що надають бюджетні установи та комунальні заклади цих територіальних громад; забезпечення енергозбереження;

продуктивності – достатність забезпечення місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад субвенцією на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади;

економності – забезпечення ощадливого використання коштів субвенції на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури об'єднаних територіальних громад;

щодо законності прийняття управлінських рішень – відповідність вимогам законодавства управлінських рішень, що приймалися уповноваженими органами в процесі планування, розподілу і використання бюджетних коштів на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

- період часу, обраний для проведення аудиту: 2016 рік та січень-березень 2017 року;

- географічні обмеження: Дніпропетровська, Луганська, Одеська, Полтавська, Тернопільська, Хмельницька та Чернігівська області.

За результатами аудиту складено і підписано 33 акти.

ВСТУП

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації є одним із ключових напрямів системних суспільних трансформацій в Україні.

Ключові пріоритети реформування територіальної організації влади закладені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹, Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року² та Стратегії сталого розвитку України – 2020³.

У 2014 році зі схваленням Кабінетом Міністрів України Концепції розпочалася реформа децентралізації, основними завданнями якої визначено забезпечення доступності та якості публічних послуг, визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Однією з основних проблем системи адміністративно-територіального устрою України, що обумовили необхідність її реформування, була надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць, що знижувала ефективність управління територіями, та низький рівень фінансового потенціалу громад.

Так, на момент прийняття Концепції функціонувало близько 12 тис. територіальних громад (у тому числі 10 тис. сільських і 2 тис. міських, селищних), у половині з яких чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 1129 громадах – менш як 500 осіб.

Більшість сільських громад дотаційні з низьким рівнем або ж взагалі відсутністю публічних послуг. Рівень дотаційності 5,4 тис. бюджетів місцевого самоврядування становив 70 відс., а 483 територіальні громади на 90 відс. утримувалися за рахунок коштів державного бюджету. Лише 5 відс. сільських громад за оцінками Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад вважалися самодостатніми та здатними забезпечувати свій соціально-економічний розвиток.

Упродовж 2014–2016 років зроблено низку кроків зі створення законодавчого забезпечення реформування територіальної організації влади. Зокрема, Верховною Радою України прийнято Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", яким врегульовано відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст.

Для стимулювання створення об'єднаних територіальних громад внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин, згідно з якими бюджети об'єднаних громад переведено на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

У результаті реформи на початок 2017 року перспективними планами формування територій громад 23 областей передбачено створення шляхом

¹ Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04. 2014 № 333-р.

² Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385.

³ Затверджена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015.

об'єднання 748 громад. На 1 січня 2017 року створено 366 об'єднаних територіальних громад, до яких увійшло 4622 населених пункти.

З метою здійснення фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних громад нових населених пунктів в державному бюджеті з 2016 року передбачено надання цим громадам коштів у вигляді субвенції на формування відповідної інфраструктури.

За рахунок цих коштів об'єднаним територіальним громадам надано право здійснювати нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної власності (у тому числі виготовлення проектної та містобудівної документації).

Зважаючи на значущість питань, пов'язаних із реформою територіальної організації влади, за якої б забезпечувалося життєве середовище для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, проведення вперше аудиту за відповідною тематикою є актуальним.

I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

✓ Основні засади добровільного об'єднання територіальних громад

Згідно з Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (стаття 133).

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 01.04.2014 № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція). Метою Концепції передбачено визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

З метою реалізації Концепції Кабінетом Міністрів України затверджено План заходів (розпорядження від 22.09.2016 № 688-р).

З 05.03.2015 набрав чинності Закон України від 05.02.2015 № 157 "Про добровільне об'єднання територіальних громад" (далі – Закон № 157), який регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст.

Згідно зі статтею 3 Закону № 157 суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською.

Об'єднана територіальна громада (далі – ОТГ) вважається утвореною за цим законом з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, які вирішили добровільно об'єднатися у територіальну громаду, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови

відповідності таких рішень висновку Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації.

Отже, нормативно-правовими актами врегульовано порядок та умови добровільного об'єднання територіальних громад.

✓ Засади фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад

На першому етапі реалізації Концепції передбачено створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому **надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності.**

Статтею 10 Закону № 157 в редакції, що діяла до 19.03.2017⁴, передбачалося, що держава здійснює **фінансову підтримку** добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку⁵ такої територіальної громади, у разі, якщо її межі повністю відповідають межам, визначеним перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.

Загальний обсяг фінансової підтримки, затверджений в законі про держбюджет на відповідний рік, розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад, утворених відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, **пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів.**

Довідково. Згідно зі статтею 11 Закону № 157 перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію Автономної Республіки Крим, області. Методика формування спроможних територіальних громад затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. Цією Методикою визначено основні критерії формування спроможних територіальних громад, зокрема, визначення потенційними адміністративними центрами населених пунктів (сіл, селищ, міст), які раніше мали статус районних центрів та розташовані на відстані не більш як 20 кілометрів дорогами з твердим покриттям від міст обласного значення та населених пунктів, які мають статус районних центрів, та зон їх доступності; на території потенційного адміністративного центру має бути загальноосвітній навчальний заклад I-III ступеня, проживати не менш як 250 дітей шкільного і 100 дітей дошкільного віку.

Станом на 01.01.2017 Кабінетом Міністрів України затверджено перспективні плани формування територій громад для 23 областей, в яких утворено 366 об'єднаних територіальних громад.

Отже, законодавством визначено основні засади фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад.

⁴ З 19.03.2017 статтю 10 Закону № 157 викладено в новій редакції, відповідно до якої норму щодо врахування при наданні та розподілу субвенції відповідності територіальних громад межам, визначеним перспективним планом формування територій громад, виключено.

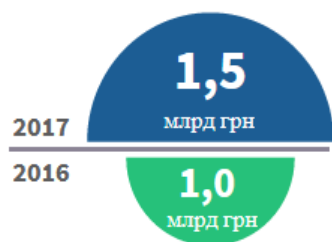
⁵ Наказом Мінрегіону від 30.03.2016 № 75 затверджено Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади.

✓ **Законодавче визначення головного розпорядника та обсягів субвенції**

У додатку 3 до Закону України від 25.12.2015 № 928 "Про Державний бюджет України на 2016 рік" (далі – Закон № 928) Мінрегіону (загальнодержавні витрати) затверджено бюджетні призначення за КПКВК 2761130 "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад" у сумі **1,0 млрд гривень**.

Статтею 29 Закону № 928 встановлено, що субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад розподіляється між місцевими бюджетами, наведеними у додатку № 10 до цього Закону. Додаток № 10 до Закону № 928 визначає Перелік бюджетів об'єднаних територіальних громад, у яких 25 жовтня 2015 року відбулися перші місцеві вибори та які у 2016 році мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом. До складу цього Переліку включено **159 об'єднаних територіальних громад** 23 областей (крім Харківської області).

Отже, на 2016 рік чітко визначено головного розпорядника субвенції (Мінрегіон), обсяг її видатків та перелік і кількість об'єднаних територіальних громад, які мали отримати такі кошти.



У додатку № 3 до Закону України від 21.12.2016 № 1801 "Про Державний бюджет України на 2017 рік" (далі – Закон № 1801) затверджено бюджетні призначення Мінрегіону (загальнодержавні витрати) за КПКВК 2761130 "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад" у сумі **1,5 млрд грн**, у т.ч. 1,0 млрд гривень за рахунок спеціального фонду.

Довідково. Передбачення субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам із спеціального фонду дозволяє органам місцевого самоврядування відповідно до пункту 2 статті 57 Бюджетного кодексу України залишати їх на рахунку на кінець бюджетного періоду для покриття відповідних витрат у наступному році з урахуванням їх цільового призначення.

Згідно зі статтями 11, 14 Закону № 1801 конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення (за винятком конфіскованих облігацій внутрішньої державної позики, вся сума яких за номінальною вартістю відноситься на зменшення державного боргу з одночасним погашенням зобов'язань за цими облігаціями), порядок розподілу яких визначається Кабінетом Міністрів України, мають бути спрямовані, зокрема, на субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад⁶.

Кабінетом Міністрів України у постанові від 19.04.2017 № 272 визначено порядок розподілу у 2017 році зазначених коштів. Згідно з цим порядком 8,636324 відс. коштів, які надходять до Державного бюджету

⁶ Зазначені доходи державного бюджету визначені також джерелами формування видатків спеціального фонду на реалізацію заходів з підвищення обороноздатності і безпеки держави, реалізацію програм і проектів державного фонду регіонального розвитку, соціально-економічного розвитку окремих територій, фінансової підтримки сільгосптоваровиробників.

України за кодом 50080100 "Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення", щотижня розподіляються Мінрегіону за програмою 2761130 "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад".

Довідково. В Законі № 1801 передбачено надходження у 2017 році доходів за кодом 50080100 в сумі 11579,0 млн грн, тобто 1,0 млрд грн має бути спрямовано за програмою 2761130.

Статтею 29 Закону № 1801 встановлено, що у 2017 році встановлюються відносини між державним бюджетом та бюджетами тих об'єднаних територіальних громад, місцеві ради яких набули повноважень за результатами перших місцевих виборів, що відбулися у 2016 році, згідно з додатком № 11 до цього Закону. У додатку № 11 до Закону № 1801 затверджено перелік 208 бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Крім того, пунктом 16 розділу "Прикінцеві положення" Закону № 1801 Кабінету Міністрів України після набуття повноважень місцевими радами об'єднаних територіальних громад за результатами проведених у 2017 році перших місцевих виборів передбачено внести пропозиції щодо надання таким об'єднаним територіальним громадам з державного бюджету у 2017 році фінансової підтримки з метою стимулювання їх соціально-економічного розвитку.

Отже, на 2017 рік також чітко визначено головного розпорядника субвенції (Мінрегіон), обсяг її видатків, перелік і кількість об'єднаних територіальних громад, які мають отримати такі кошти, а також джерело наповнення видатків субвенції за спеціальним фондом.

✓ *Порядок та умови надання субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад*

Постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200 затверджено **Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад** (далі – Порядок та умови надання субвенції № 200). Це рішення Кабінету Міністрів України прийнято з порушенням вимог частини другої статті 97 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, яка вперше визначена законом про Державний бюджет України, затверджуються Кабінетом Міністрів України не пізніше 30 днів з дня набрання ним чинності (Закон № 928 набрав чинності 01.01.2016).

Відповідно до пункту 3 Порядку та умов надання субвенції № 200 **розпорядники субвенції за місцевими бюджетами** визначаються рішенням відповідної місцевої ради про такий бюджет згідно із законодавством.

Субвенція надається для створення, модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади та може спрямовуватися на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації) (див. інфографіку).

Основні об'єкти інфраструктури, створення та/або модернізація яких може здійснюватися за кошти субвенції



центри надання адміністративних послуг



шкільні автобуси, трактори, пожежні машини



бюджетні установи в галузях освіти та охорони здоров'я



водогони, полігони



автодороги, мости, переходи



інші об'єкти для посилення спроможності територіальної згуртованості громади

Умовами надання субвенції є наявність проекту в плані соціально-економічного розвитку ОТГ, надання висновку облдержадміністрації (далі – ОДА) на проектну заявку, погодження проектної заявки спеціально утвореною для їх розгляду при Мінрегіоні комісією, а також наявність рішення відповідної ради ОТГ про затвердження проекту та його оприлюднення в місцевих ЗМІ або на офіційному веб-сайті.

Слід зазначити, що окремі напрями використання субвенції визначені не досить чітко, зокрема, не забезпечують деталізацію визначеного в Законі № 157 поняття "інфраструктура". Передусім це стосується напрямку "будівництво, реконструкція, капітальний ремонт інших об'єктів, які є важливими для посилення спроможності та забезпечення територіальної згуртованості громади, належного рівня безпеки та цивільного захисту громади". Використане в цьому напрямі поняття "територіальна згуртованість громади" не має чіткого законодавчого визначення. За таких обставин **виникають ризики різної оцінки** Комісією при Мінрегіоні, мешканцями громади, працівниками контролюючих органів, держадміністрацій, місцевих рад спрямування коштів на капітальний ремонт доріг державної власності, адміністративних будівель місцевих рад, будівництво дитячих майданчиків, ігрових комплексів, скейт-парків.

Наприклад, **Глобинською міською радою Полтавської області** кошти субвенції в сумі 480,1 тис. грн всупереч вимогам пункту 4 Порядку та умов надання субвенції № 200, якими передбачено спрямування субвенції на капітальний ремонт доріг комунальної форми власності, використано на капітальний ремонт автодороги Бориси – Пирого (С170305), яка перебуває на балансі Служби автомобільних доріг у Полтавській області та в державній власності.

До акта аудиту від 03.03.2017 № 29-40/24-О Глобинською міською радою листом від 21.03.2017 № П-02-24/729 за підписом міського голови Джуся С.В. подано зауваження. Зокрема, стверджується, що такі видатки здійснено у зв'язку з тим, що інфраструктура ОТГ містить дороги, які входять до складу територіальної громади та які з'єднують населені пункти. Зазначене зауваження контрольною групою не прийнято, з посиланням на встановлені обмеження Порядком та умовами надання субвенції № 200, відповідно до яких субвенція призначається для здійснення капітального ремонту лише тих доріг, що належать до комунальної власності.

***Довідково.** Нечіткість напрямку використання коштів усунуто шляхом внесення, зокрема за результатами аудиту, змін до Порядку та умов надання субвенції № 200 (постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 410). Слід відмітити, що в*

середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р, зазначено, що на даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми, зокрема, низька якість та недоступність публічних послуг, відсутність державних стандартів надання публічних послуг. Одним із важливих питань, про яке йдеться в плані, є формування оптимальної мережі закладів освіти, охорони здоров'я на відповідних рівнях адміністративно-територіального устрою. При цьому Уряд планує в середньостроковій перспективі проблему розв'язати, зокрема, шляхом запровадження державних стандартів надання публічних послуг, формування оптимальної мережі закладів освіти, охорони здоров'я на відповідних рівнях.

Водночас пунктом 61 розділу II "Ефективне врядування" Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р, у зв'язку з необхідністю удосконалення механізму розподілу державної фінансової підтримки об'єднаних територіальних громад передбачено удосконалення порядку використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (прийняття відповідної постанови у II кварталі 2017 року). На III квартал 2017 року заплановано розроблення типових моделей організації єдиного освітнього, культурного, фізкультурно-спортивного та соціального простору в різних видах адміністративно-територіальних одиниць базового рівня для визначення потреби у типовій інфраструктурі та необхідних ресурсах для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень (пункт 63).

Постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200 затверджено розподіл у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури 159 об'єднаних територіальних громад та формулу розподілу цієї субвенції. Формула ґрунтується на показниках кількості сільського населення та площі територій об'єднаних територіальних громад. Зміст цієї формули полягає в тому, що чим більша питома вага кількості сільського населення та площі території об'єднаної територіальної громади в загальній кількості населення і площі всіх об'єднаних територіальних громад, тим більше громада отримує коштів субвенції. Отже, формула спрямована на стимулювання до об'єднання сільських громад.

Форму проектної заявки на проект, який може реалізуватися за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, затверджено наказом Мінрегіону від 05.04.2016 № 82, який набрав чинності з 06.05.2016 (далі – Наказ № 82). В цій формі передбачено наведення виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад об'єднаних територіальних громад інформації про зміст проектної заявки, загальної характеристики проектної заявки (назви, мети, завдань, періоду реалізації, обсягу фінансування тощо), даних про проект (опис проблеми, основні заходи, план-графік реалізації, очікувані кількісні та якісні результати від реалізації проекту), бюджет проекту та учасників реалізації проекту.

Склад та положення про Комісію з розгляду поданих виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад об'єднаних територіальних громад проектних заявок на проекти, які можуть реалізуватися за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (далі – Комісія), затверджені наказом Мінрегіону від 28.03.2016 № 73.

До складу Комісії увійшло шість постійних представників Мінрегіону,

десять незалежних експертів міжнародних проектів з децентралізації і регіонального розвитку, троє представників асоціацій органів місцевого самоврядування та наукових установ (за згодою). Головою Комісії визначено першого заступника Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Негоду В. А.

Наказом № 73 унормовано термін розгляду Комісією проектних заявок (протягом п'яти робочих днів з дня надходження проектних заявок), правомочність складу (більше половини членів Комісії) та форму оформлення результатів розгляду Комісією поданих проектних заявок (рішення про погодження проектних заявок або надання зауважень для їх усунення та повторного подання на погодження).

На 2017 рік розподіл коштів субвенції станом на 1 червня 2017 року не затверджено. На момент проведення аудиту в Мінрегіоні (квітень 2017 року) проект постанови перебував на розгляді у Державній службі статистики України та Державній казначейській службі України. Зазначене стримує своєчасність формування і реалізацію проектів з формування інфраструктури територіальних громад.

Довідково. Розподіл коштів субвенції між регіонами на 2017 рік затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 410.

Таким чином, на загальнодержавному рівні нормативно врегульовано порядок та умови добровільного об'єднання територіальних громад та їх фінансової підтримки, умови та процедури погодження і затвердження проектів на створення та модернізацію інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Однак потребує більш чіткого нормативного визначення напрям використання коштів субвенції в частині видатків, що мають забезпечити територіальну згуртованість громади. Нечіткість цього напрямку створює передумови того, що один і той же факт використання коштів, спрямованих на згуртованість громади, по-різному може оцінюватися Комісією при Мінрегіоні, мешканцями громади, посадовими особами місцевих рад та працівниками держадміністрацій і контролюючих органів.

II. ОБГРУНТУВАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ОБСЯГІВ СУБВЕНЦІЇ, СТАН ФОРМУВАННЯ ТА ПОГОДЖЕННЯ ПРОЕКТІВ

2.1. Стан визначення і розподілу обсягів субвенції

Обсяги коштів для місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад на формування їх інфраструктури на 2016 та 2017 роки визначав **Мінрегіон**, як головний розпорядник коштів субвенції. **Місцеві ради**, як розпорядники субвенції за місцевими бюджетами, визначали обсяги субвенції за проектами, які планувалися до реалізації.

- Аудитом встановлено, що **Мінрегіоном при складанні бюджетних запитів на 2016 та 2017 роки недотримано положень статей 7 і 34 Бюджетного кодексу України щодо планування обсягів видатків субвенції відповідно до затверджених методик і правил та зважаючи на детальні розрахунки як за загальним, так і за спеціальним фондами.**

В результаті обсяги субвенції, включені Мінрегіоном до бюджетних запитів на 2016 та 2017 роки, декілька разів уточнювалися. При цьому

Мінрегіоном до аудиту не надано детальних обґрунтувань та розрахунків щодо включених до бюджетних запитів обсягів субвенції.

Зокрема, в поданому Мінрегіоном до Мінфіну в серпні 2015 року бюджетному запиті передбачено обсяг коштів для впровадження у 2016 році нової субвенції в сумі 0,7 млрд гривень. У листопаді 2015 року Мінрегіоном надано остаточні пропозиції Мінфіну щодо передбачення субвенції вже в обсязі 1,17 млрд грн за рахунок зменшення видатків Державного фонду регіонального розвитку. Детальних розрахунків цих обсягів Мінрегіоном до аудиту не надано.

Довідково. За інформацією Мінрегіону, кошти субвенції планувалися з розрахунку близько 5 млн грн на одну ОТГ.

Аналогічна ситуація склалася і при формуванні проекту держбюджету на 2017 рік. Так, у вересні 2016 року Мінрегіоном до бюджетного запиту на 2017 рік включено обсяг субвенції в сумі 2,0 млрд грн (у т.ч. 0,5 млрд грн за загальним фондом і 1,5 млрд грн за спецфондом). Детальних розрахунків цих обсягів до аудиту також не надано, проте зазначено, що оскільки у 2016 році на реалізацію одного проекту витрати в громадах становили 0,5 млн грн, то потреба в коштах – 1,7–2 млрд гривень.

У законах про держбюджет обсяг субвенції на 2016 рік затверджено в сумі **1,0 млрд грн**, що менше на 0,17 млрд грн від визначеного Мінрегіоном, на 2017 рік – **1,5 млрд грн** (менше на 0,5 млрд грн), в т.ч. за загальним фондом – 0,5 млрд грн, спеціальним фондом – 1,0 млрд гривень.⁷

Результати аудиту показали, що розподіл між бюджетами ОТГ коштів субвенції на 2016 рік Мінрегіоном здійснено відповідно до частини 3 статті 10 Закону № 157 за формулою пропорційно до площі (за даними Держстату) та кількості сільського населення (за даними ОДА) конкретної ОТГ з рівною вагою обох цих факторів, що дозволяє забезпечити об'єктивність розподілу.

Зокрема, для Краснолиманської ОТГ Донецької області, площею 1209,7 кв. км та чисельністю 11426 сільських жителів, у 2016 році визначено і розподілено субвенції в сумі 23215,1 тис. гривень. Для Новоушицької ОТГ Хмельницької області, яка має в два рази більшу кількість сільського населення (22760,7 жителів), але в 1,5 рази меншу площу території (747 кв. км), ніж Краснолиманська ОТГ, розподілено субвенції в сумі 22760,7 тис. грн, що майже на одному рівні.

Результати аналізу свідчать, що у 2017 році передбачена субвенція 366 громадам, яких у 2,3 рази стало більше, ніж у 2016 році (159 громад). Водночас затверджений в держбюджеті на 2017 рік фінансовий ресурс в сумі 1,5 млрд грн на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, порівняно з обсягами підтримки громад у 2016 році, є меншим, що негативно впливає на розвиток інфраструктури новостворених громад.

Так, фактично у 2016 році в середньому обсяг субвенції на одну ОТГ становив 6,3 млн грн, у 2017 році заплановано, за розрахунками, на рівні

⁷ За даними звітності Казначейства обсяг доходів за кодом 50080100 "Конфісковані кошти та кошти від реалізації конфіскованого майна, які були привласнені корупційним методом", визначеним джерелом формування спеціального фонду видатків субвенції на формування інфраструктури ОТГ, затверджений в сумі 11,6 млрд грн, фактично станом на 01.05.2017 надійшло 29,7 млрд грн, що становить 256 відс. річного обсягу.

4,1 млн гривень. У розрахунку на 1 кв. км площі ОТГ рівень фінансування у 2016 році становив 27,9 тис. грн, на 2017 рік передбачено 17,2 тис. гривень. На одного сільського жителя – 1,1 тис. грн та 0,8 тис. грн відповідно.

Наприклад, Устилузькій ОТГ Волинської області, площею 401 кв. км та кількістю сільського населення 5433 ос., Мінрегіоном передбачено на 2016 рік і вперше надано субвенцію в сумі 8,8 млн гривень. Водночас Прилісненській ОТГ Волинської області з майже однаковою площею та кількістю сільського населення (391,45 кв. км та 5790 ос.), як і Устилузькій ОТГ, на 2017 рік, з огляду на затверджений в держбюджеті обсяг, розподілено Мінрегіоном згідно з проектом 5,6 млн грн, що в цілому на 3,2 млн грн менше, ніж отримала Устилузька ОТГ у 2016 році.

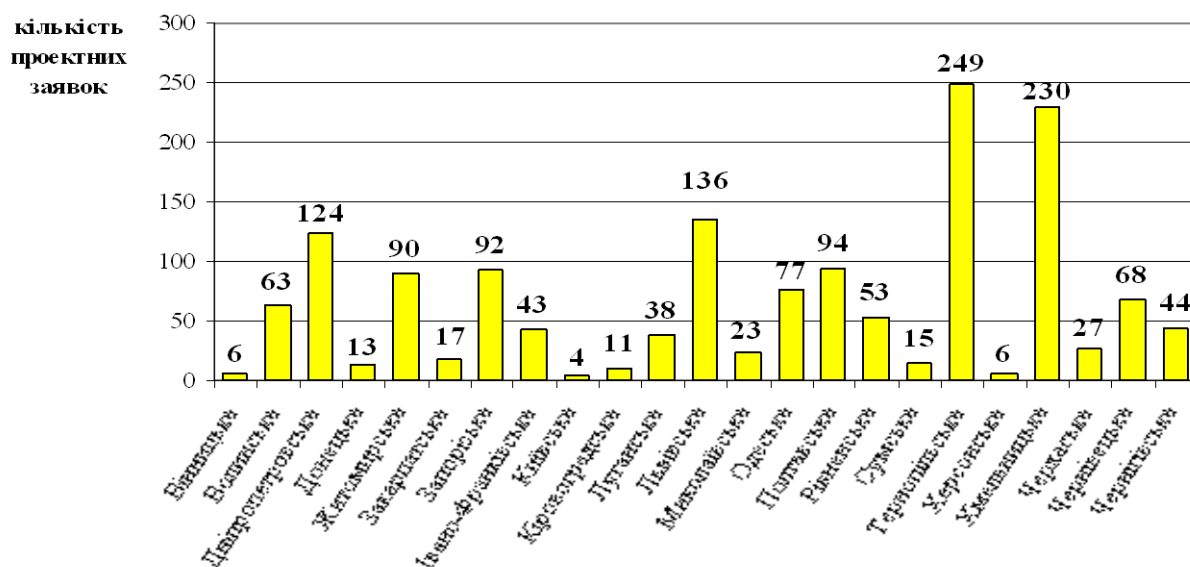
Таким чином, відсутність законодавчо визначених критеріїв та методології обрахунку обсягів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад стала однією з причин затвердження в державному бюджеті на 2017 рік, за розрахунками, на 30 відс. меншого обсягу державної підтримки, чим створено ризики незабезпечення державою рівномірної і стабільної підтримки формування і розвитку інфраструктури громад.

2.2. Стан формування, погодження, затвердження і оприлюднення проектів

Загалом протягом 2016 року відбулося 31 засідання Комісії, на яких розглянуто і погоджено 1523 проектні заявки, які надійшли від 159 об'єднаних територіальних громад. Перше засідання Комісії відбулося 23 травня 2016 року, останнє – 26 грудня 2016 року.

Найбільшу кількість проектів погоджено ОТГ Тернопільської (249) та Хмельницької (230) областей, що пов'язано з більшою кількістю створених в цих областях об'єднаних територіальних громад (26 та 22 відповідно), порівняно з іншими областями. Найменшу кількість (4) погоджено ОТГ Київської області, оскільки в ній створено лише одну об'єднану територіальну громаду (діаграма 1).

Діаграма 1. Кількість проектних заявок, погоджених у 2016 році Комісією при Мінрегіоні



Рішення про погодження проектних заявок або надання зауважень для їх усунення та повторного подання на погодження фіксувалися у протоколах засідання Комісії (Голова Комісії – перший заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Негода В.А.).

В протоколах зазначено, що проектні заявки вважаються погодженими, як такі, що відповідають формі проектної заявки (затверджена Наказом № 82), напрямам використання коштів (визначені в пункті 4 Порядку та умов надання субвенції № 200) та плану соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади. Зазначені критерії погодження відповідають основним вимогам до проектних заявок, встановленим нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України та Мінрегіону.

Вибірковою перевіркою в Мінрегіоні фактів недотримання Комісією термінів погодження проектних заявок з дня їх надходження (протягом п'яти робочих днів), правомочності складу Комісії при винесенні рішення (більше половини членів Комісії) не встановлено.

Основні зауваження Комісії до проектних заявок стосувалися неоптимального визначення в проектах цінових пропозицій; невідповідності проектної заявки затвердженій формі та напрямам використання коштів; відсутності повного пакета документів; невизначення балансоутримувача майна; придбання транспортних засобів, що були у використанні; розроблення проектно-кошторисної документації на проекти, об'єкти за якими знаходяться в різних населених пунктах.

У цілому протягом 2016 року Комісією при Мінрегіоні відповідно до вимог пункту 6 Порядку та умов надання субвенції № 200 розглянуто та погоджено 99 відс. поданих виконавчими органами сільських, селищних, міських рад ОТГ проектних заявок, при цьому упереджено низку фактів неефективних видатків.

Водночас стосовно окремих проектних заявок Комісією прийнято рішення, які не узгоджуються з вимогами законодавства. В результаті цього окремі проекти не були погоджені та реалізовані або кошти спрямовувалися з недотриманням вимог законодавства.

Так, Макіївською сільською радою Чернігівської області на розгляд Комісії подано проектну заявку на проект *"Придбання пожежного автомобіля і комплексу пожежно-технічного обладнання для пожежного депо в селі Макіївка Носівського району Чернігівської області"*. Проектною заявкою передбачено захід з придбання пожежного автомобіля на суму 199,0 тис. грн, що був у використанні, та пожежно-технічного обладнання на суму 101,0 тис. гривень. Необхідність придбання пожежного автомобіля обґрунтована Макіївською сільською радою значною віддаленістю від м. Носівка, де знаходиться професійна пожежна частина (42 км), що не дозволяє забезпечити ефективне гасіння пожеж.

Теребовлянською міською радою Тернопільської області подано проектну заявку на проект *"Придбання двох шкільних автобусів для Теребовлянської об'єднаної територіальної громади"*. Проектною заявкою передбачено захід з придбання двох шкільних автобусів Mercedes-Bens Sprinter на 15 та 17 сидячих місць, що були у використанні, загальною вартістю 1120,0 тис. грн, з них 1008,0 тис. грн – за рахунок субвенції.

Необхідність придбання двох шкільних автобусів, згідно з проектною заявкою, зумовлена заходами з реорганізації (скорочення) навчальних закладів та забезпеченням підвезення учнів до школи, що знаходиться в адміністративному центрі громади.

Комісією ці два проекти не погоджено у зв'язку з тим, що радами передбачена закупівля транспортних засобів, що були у використанні, та надано зауваження для їх усунення та повторного подання на погодження. Водночас таке рішення не узгоджується з вимогами пункту 4 Порядку та умов надання субвенції № 200, згідно з якими закупівля саме нових транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів та транспортних засобів спеціального призначення для комунальних підприємств не передбачена. При цьому в протоколі немає посилання на нормативно-правовий акт, який забороняє придбання таких транспортних засобів.

Повторно зазначені проекти Макіївською сільською радою та Терехівською міською радою на розгляд Комісії при Мінрегіоні не подавалися.

У Хмельницькій області Комісією 13.06.2016 погоджено проектні заявки на два проекти, які не відповідають напрямам видатків, визначеним пунктом 4 Порядку та умов надання субвенції № 200. Зокрема, Дунаєвецькою міською радою до проекту *"Придбання необхідного інвентарю та техніки для функціонування КЗ Дунаєвецької міської ради "Центр первинної медико-санітарної допомоги" виконавчого комітету Дунаєвецької міської ради"* включено придбання пересувного флюорографу, лабораторного обладнання, сумки-укладки сімейного лікаря, які не відносяться до заходів з будівництва, реконструкції і капітального ремонту та придбання транспортних засобів спеціального призначення, на реалізацію якого використано субвенції в сумі 3113,7 тис. гривень.

Чорнострівською селищною радою до проекту *"Придбання санітарного автомобіля для комунального закладу "Центр первинної медико-санітарної допомоги"* включено закупівлю транспорту спеціального призначення для комунального закладу "Центр первинної медико-санітарної допомоги", який не є комунальним підприємством. Проект погоджений Комісією при Мінрегіоні 18.11.2016. На його реалізацію використано субвенції в сумі 409,8 тис. гривень. Водночас визначення в Порядку та умовах надання субвенції № 200 вимог щодо закупівлі транспорту спеціального призначення тільки для комунальних установ і непередбачення комунальних закладів, які надають послуги населенню, обмежує можливості територіальних громад у розвитку і підвищенні якості надання послуг своїм мешканцям.

Довідково. Рішення про погодження цих заявок Комісією прийняті, незважаючи на наявність висновків Хмельницької облдержадміністрації про невідповідність проектів вимогам чинного законодавства.

Аудитом встановлено факти, коли Новоушицькою селищною радою за п'ятьма проектами на суму 1504,4 тис. грн та Чорнострівською селищною радою Хмельницької області за одним проектом на суму 1198,4 тис. грн з капітального ремонту та реконструкції об'єктів вуличного освітлення представлено недостовірні дані про форму власності цих об'єктів, які фактично належали до державної власності територіальних громад

(перебувають на балансі ПАТ "Хмельницькобленерго"), а не до комунальної власності. Комісією Мінрегіону винесено рішення про погодження цих проектів на підставі вказаної згаданими радами в проектних заявках комунальної форми власності вуличного освітлення. Станом на 01.01.2017 за зазначеними проектами освоєно 446,8 тис. гривень.

➤ **Формування проектів зі створення та модернізації інфраструктури в досліджених 29 ОТГ здійснювалося більшістю громад з дотриманням умов надання субвенції, передбачених у пункті 5 Порядку та умов надання субвенції № 200, в частині спрямування субвенції на фінансування проектів згідно з планом соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади.** Проте в окремих випадках проекти формувалися без визначення плану заходів до таких програм або взагалі за умов, коли програми не затверджувалися, що свідчить про формальний підхід голів громад до виконання вимог умов отримання субвенції.

Так, Біляївською міською радою, Новокальчевською, Маразліївською, Розквітівською, Тузлівською сільськими радами **Одеської області** у 2016 році взагалі не забезпечено розроблення та затвердження Планів соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад, а План соціально-економічного розвитку Великомихайлівської об'єднаної територіальної громади Одеської області на 2016 рік, затверджений рішенням Великомихайлівської селищної ради, не містить конкретно визначених напрямів і заходів з реалізації соціально-економічного розвитку ОТГ, не відображено також строків та соціально-економічних наслідків здійснення заходів. Мети, цілей і завдань окремо не відображено, механізму реалізації та фінансування заходів планом не передбачено, а визначено лише перелік об'єктів, фінансування яких пропонується здійснювати за рахунок субвенції з державного бюджету.

➤ **Дніпропетровською, Донецькою, Тернопільською, Хмельницькою ОДА недотримано вимог пункту 6 Порядку та умов надання субвенції № 200 в частині термінів (протягом п'яти робочих днів) надання висновку на проектні заявки на проекти, які фінансуються за рахунок субвенції, або такі висновки мали формальний характер.** У результаті цього відбувалася затримка реалізації проектів або надавалися позитивні висновки на проектні заявки, які не відповідали формі, затвердженій наказом Мінрегіону.

Так, Хмельницькою ОДА висновок на проектну заявку *"Капітальний ремонт приміщень (заміна віконних та дверних блоків) Ганнівської ЗОШ I-III-го ступенів по вул. Центральній, 14, в с. Ганнівка Дунаєвецького району Хмельницької області"*, подану Дунаєвецькою міською радою до ОДА 28.09.2016, надано 08.11.2016, тобто із затримкою на 29 робочих днів з дня її подання.

Донецькою ОДА на проектні заявки Октябрської сільської ради Добропільського району щодо проектів *"Термомодернізація будівлі дитячого садка "Тополька", розташованого в с. Октябрське (Шахове) по вул. Леніна (Миру), 10"*, *"Будівництво водопровідної мережі с. Октябрське (Шахове)"*, *"Термомодернізація будівель Октябрської ЗОШ"*, загальною вартістю 3,3 млн грн, надано висновок про погодження без зауважень. Водночас ці

заявки не відповідали затвердженій Наказом № 82 Мінрегіону формі, а саме в розділі 3 "Проект" відсутні відомості про план-графік реалізації заходів проекту, не зазначено очікуваних кількісних та якісних результатів від реалізації проекту. Крім того, до проектів на надано локальних кошторисів. Це створило ризики спрямування коштів на реалізацію проектів без оцінки кількісних і якісних показників їх використання. Цей проект не погоджений Мінрегіоном і направлений на доопрацювання до сільської ради.

Висновки Дніпропетровської ОДА стосовно відповідності проектних заявок планам соціально-економічного розвитку ОТГ та напрямам спрямування коштів субвенції направлялися за шістьма проектами Святовасилівської сільської ради із запізненням на дев'ять днів, за одинадцятьма проектами Солонянської селищної ради – до шести днів.

Проектна заявка Шумської міської ради до проекту *"Підвищення якості надання адміністративних послуг на території Шумської об'єднаної територіальної громади"* погоджена Мінрегіоном 19.12.2016. При цьому висновок щодо проектної заявки за вказаним проектом від Тернопільської ОДА отримано ОТГ 23.12.2016, тобто після отримання погодження заявки Комісією при Мінрегіоні, що не відповідає вимогам пункту 6 Порядку та умов надання субвенції № 200, згідно з якими проектні заявки подаються виконавчими органами місцевих рад на погодження Комісії разом з висновками. Аналогічні випадки встановлено за двома проектними заявками Мельнице-Подільської селищної ради та Скалатської міської ради.

➤ Окремі місцеві ради не забезпечили затвердження і оприлюднення проектів, що створило ризики подання непрозорої інформації про проекти, які реалізуються на території громад, та оцінки громадськістю таких заходів.

Наприклад, проект *"Капітальний ремонт вул. Ламаної в с. Грушківці Летичівського району Хмельницької області"*, погоджений Комісією при Мінрегіоні 12.09.2016, затверджений рішенням сесії Летичівської селищної ради Хмельницької області 09.11.2016, тобто майже через два місяці після погодження. При цьому, всупереч вимогам пункту 5 Порядку та умов надання субвенції № 200, згідно з якими умовами надання субвенції є оприлюднення в місцевих засобах масової інформації або на офіційних веб-сайтах рішення відповідної селищної ради ОТГ про затвердження проектів, із затверджених сесіями Летичівської селищної ради 14-ти проектів із бюджетом за рахунок субвенції 12876,0 тис. грн на офіційному веб-сайті селищної ради або у місцевих засобах масової інформації жоден не опублікований.

Новокальчевською сільською радою ОТГ Одеської області підготовлено п'ять проектних заявок на загальну суму 4360,6 тис. грн (у тому числі кошти субвенції 4180,6 тис. грн), які погоджено Комісією при Мінрегіоні. Водночас у недотримання вимог пункту 5 Порядку та умов надання субвенції № 200, згідно з якими умовами надання субвенції є наявність рішення відповідної сільської ради ОТГ про затвердження проектів та їх оприлюднення в місцевих засобах масової інформації або на офіційних веб-сайтах, рішення Новокальчевської сільської ради ОТГ про затвердження проектів не приймалось та їх оприлюднення не здійснювалось. Загалом на

реалізацію цих проектів використано 4082,7 тис. грн, в т.ч. кошти субвенції – 3902,7 тис. гривень.

Аналогічні недоліки встановлено в Біляївській міській раді, Великомихайлівській селищній раді, Маразлівській, Розквітівській, Тузлівській сільських радах Одеської області.

Скалатською міською радою Тернопільської області підготовлено два проекти "Капітальний ремонт вул. Л.Українки с. Полупанівка Підволочиського району Тернопільської області" на суму 825,3 тис. грн та "Капітальний ремонт вул. Мазури с. Остап'є Підволочиського району Тернопільської області" на суму 1381,9 тис. грн, які погоджено Комісією при Мінрегіоні. Водночас у недотримання вимог пункту 5 Порядку та умов надання субвенції № 200 Скалатською міською радою рішенням сесії зазначені проекти не затверджено. Загалом на реалізацію цих проектів використано 513,1 тис. гривень.

Крім того, в порушення вимог пункту 5 Порядку та умов надання субвенції № 200 жодного з 20 проектів Скалатською міською радою не було оприлюднено в місцевих засобах інформації або на офіційних веб-сайтах.

Таким чином, Мінрегіоном, місцевими радами об'єднаних територіальних громад в цілому забезпечено дотримання законодавства про формування і погодження проектів, реалізація яких сприяла створенню і модернізації інфраструктури територіальних громад, які об'єдналися. За окремими проектами Комісією Мінрегіону прийнято рішення щодо непогодження напряму спрямування коштів на закупівлю транспорту, що був у користуванні. Водночас низкою місцевих рад об'єднаних територіальних громад допускалися факти, що негативно впливали на здійснення громадського контролю за станом планування і реалізації проектів на території відповідних громад.

ІІІ. ПОВНОТА І СВОЄЧАСНІСТЬ ПЕРЕРАХУВАННЯ ТА ОСВОЄННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ

У 2016 році кошти субвенції з державного бюджету до місцевих бюджетів перераховано в повному обсязі відповідно до затвердженої в державному бюджеті суми 1000,0 млн гривень. Як для вперше запровадженої субвенції за 2016 рік, було забезпечено досить високий рівень освоєння її коштів – 944,7 млн грн, або 94,5 відсотка (додаток до Звіту).

Перерахування коштів здійснено відповідно до помісячного розпису асигнувань загального фонду (таблиця 1).

Таблиця 1

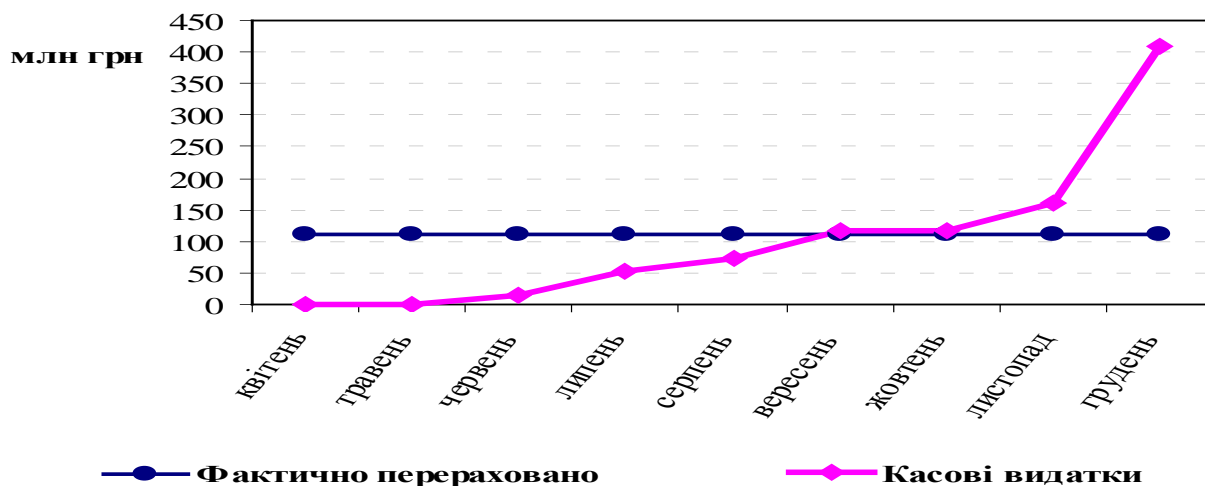
Помісячні обсяги перерахування у 2016 році субвенції та касові видатки місцевих бюджетів

Місяць Показник	тис. грн								
	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень	листопад	грудень
Фактично перераховано	111 111,0	111 111,0	111 111,0	111 111,0	111 111,0	111 111,0	111 111,0	111 111,0	111 112,0
Касові видатки	0,0	84,5	14 639,0	53 195,3	73 800,7	117 781,1	115 666,4	161 842,3	407 698,9
Відсоток	0,0	0,1	13,2	47,9	66,4	106,0	104,1	145,7	366,9

Кошти субвенції накопичувалися на рахунках бюджетів ОТГ до їх освоєння: станом на 01.09.2016 на рахунках ОТГ налічувалося 413,8 млн гривень. Це пов'язано з необхідністю формування проектних заявок виконавчими комітетами місцевих рад, отримання на них висновків облдержадміністрацій, погодження їх комісією Мінрегіону, розроблення проектної та оформлення дозвільної документації.

Як свідчать дані табл. 1, у грудні касові видатки здійснено на загальну суму 407,7 млн грн, що становить 43 відс. їх річного обсягу (діаграма 2).

Діаграма 2. Помісячне перерахування Субвенції та касові видатки за рахунок її коштів, 2016 рік



Діаграма 2 наочно демонструє, що **інтенсивно використовувати кошти субвенції на реалізацію затверджених проектів ОТГ почали з вересня 2016 року.**

Мінрегіон з метою забезпечення повного освоєння коштів субвенції систематично проводив селекторні наради, звертався до ОДА, Кабінету Міністрів України, місцевих рад об'єднаних територіальних громад.

На кінець 2016 року загалом по Україні не використано та повернено до держбюджету **55,3 млн грн (5,5 відс.) субвенції**, у тому числі **480,6 тис. грн нерозподілених між проектами коштів.**

Оскільки нерозподілені кошти можливо було освоїти, реалізувавши інші необхідні проекти, повернення їх в держбюджет свідчить про недоліки та прорахунки виконавчих комітетів місцевих рад ще на етапі планування розподілу коштів субвенції між проектами.

Довідково. Згідно зі звітністю Казначейства про бюджетну заборгованість загального фонду Державного бюджету станом на 01.01.2017 кредиторська заборгованість за КПКВК 2761130 не зареєстрована.

Основними причинами невикористання та повернення коштів були:

- тривале розроблення проектно-кошторисної та оформлення дозвільної документації;
- особливості проведення тендерних процедур: довготривалість, відміна (недостатня кількість чи відсутність учасників, порушення кваліфікаційних вимог учасників), повторне проведення в кінці року;
- часткове виконання (невиконання) зобов'язань (робіт) переможцем торгів;

- відсутність управлінських рішень щодо оперативного перерозподілу зекономлених коштів на нові та інші об'єкти, довготривале погодження та затвердження нових проектів, що унеможливило виконання їх до кінця року;
- інші, зокрема, довготривале укладання договорів, необхідність коригування проектно-кошторисної документації, необхідність проведення додаткових робіт, відсутність необхідної техніки у переможця, погіршення погодних умов в кінці року.

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

За результатами аудиту в 29 ОТГ (7 областей) встановлено, що внаслідок **прийняття неефективних управлінських рішень** 15 ОТГ щодо своєчасного і повного розподілу коштів між проектами, формування проектів, проектно-кошторисної документації, проведення процедур закупівель не освоєно та повернено до держбюджету **13016,5 тис. грн**, у т.ч. у Дніпропетровській області – 2195,3 тис. грн; Одеській – 995,6 тис. грн; Полтавській – 5483,7 тис. грн; Тернопільській – 1876,0 тис. грн; Хмельницькій – 1933,3 тис. грн; Чернігівській області – 532,6 тис. гривень.

Наприклад, **Глобинською міською радою** (голова Джусь С. В.) у **Полтавській області** протягом квітня-грудня 2016 року отримано з державного бюджету кошти субвенції в загальній сумі 7975,1 тис. гривень. Водночас міською радою не забезпечено своєчасного затвердження проектів (фактично на вересень місяць затверджено лише 4 із 11 сформованих проектів). У результаті кошти субвенції в сумі 4430,5 тис. грн протягом п'яти місяців (з квітня по серпень) не використовувались і накопичувались на рахунках міської ради. Довготривале формування і затвердження проектів зумовило затримку з проведенням процедур закупівель, виготовлення проектно-кошторисної документації. Як наслідок, кошти в сумі **4544,0 тис. грн** (57 відс. обсягу надходжень) не використано та повернено до державного бюджету. Внаслідок зволікання міською радою з ефективним управлінням коштами субвенції мешканців громади позбавлено можливості покращення якості надання послуг.

Водночас під час аудиту в деяких ОТГ встановлено факти спрямування зекономлених коштів субвенції на нові проекти, що, безумовно, є позитивним моментом і свідчить про контроль, своєчасність та оперативність при прийнятті управлінських рішень органами місцевої влади та Мінрегіону.

Зокрема, у **Вертіївській ОТГ Чернігівської області** отримані кошти в сумі 6,0 млн грн розподілено в повному обсязі між п'ятьма проектами з капітального ремонту проїзної частини автомобільних доріг комунальної власності в с. Вертіївка. За результатами їх реалізації внаслідок здешевлення окремих матеріалів зекономлено 57,3 тис. грн субвенції. На початок грудня 2016 року Вертіївська сільська рада подала на погодження до Мінрегіону дві проектні заявки, які було погоджено Комісією 19.12.2016. В результаті

53,5 тис. грн зекономлених коштів субвенції було використано на придбання пожежної мотопомпи (17,5 тис. грн) та заміну віконних рам в ДНЗ "Колосок" с. Вертіївка (36,0 тис. грн), а решта 3,8 тис. грн – повернено до держбюджету.

Однак через закінчення року не всі ОТГ встигли забезпечити спрямування зекономлених коштів субвенції на нові проекти та забезпечити їх використання. Так, за результатами аудиту в Омельницькій сільській раді Кременчуцького району Полтавської області встановлено, що економія за результатами укладання 16 договорів закупівлі робіт, послуг, майна становила 39,7 тис. гривень. Сільрадою 09.12.2016 подано до Мінрегіону проектну заявку *"Будівництво. Облаштування двох дитячих майданчиків для культурного та фізичного розвитку жителів Омельницької об'єднаної територіальної громади"*, 12.12.2016 отримано позитивний висновок від Мінрегіону, 30.12.2016 – від Полтавської облдержадміністрації, проте це не дозволило розпочати реалізацію проекту.

Таким чином, із затвердженого законом про держбюджет та перерахованого місцевим бюджетам обсягу субвенції в сумі 1000,0 млн грн місцевими радами об'єднаних територіальних громад у 2016 році забезпечено освоєння 944,7 млн грн, або 94,5 відсотка. Водночас окремими місцевими радами об'єднаних територіальних громад не освоєно та повернено до держбюджету коштів на загальну суму 55,3 млн грн, у т.ч. по 15 об'єднаних територіальних громадах (з 29 ОТГ, де проводився аудит), не використано і повернуто до державного бюджету 13,0 млн грн внаслідок прийняття неефективних управлінських рішень.

IV. ЗАКОННІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ

Аудитом встановлено, що внаслідок слабкого кадрового забезпечення апарату рад об'єднаних територіальних громад і недостатньої фінансової дисципліни з боку розпорядників коштів **практично у всіх ОТГ⁸**, що були об'єктами аудиту, не забезпечено дотримання у 2016 році вимог законодавства та прийняття ефективних управлінських рішень щодо використання коштів субвенції.

Загалом встановлено фактів **використання коштів субвенції з порушенням вимог законодавства** (зокрема, в частині дотримання встановлених законодавством напрямів їх використання, правил визначення вартості будівництва, порядку оплати виконаних робіт тощо) на суму **20012,9 тис. грн⁹** та фактів **неефективного використання коштів субвенції** (внаслідок проведення неекономних видатків на придбання товарів, робіт і послуг, оплати послуг за технічний нагляд робіт, які фактично не виконано, тривалого невведення в експлуатацію приміщень і обладнання тощо) на суму **56359,9 тис. гривень¹⁰**.

Основними видами використання коштів з порушенням вимог

⁸ Дослідженими ОТГ використано коштів субвенції в сумі 266046,9 тис. гривень.

⁹ По Дніпропетровській області – 187,3 тис. грн; Одеській – 6600,2 тис. грн; Полтавській – 1995,9 тис. грн; Тернопільській – 2273,5 тис. грн; Хмельницькій області – 8956,0 тис. гривень.

¹⁰ По Дніпропетровській області – 966,2 тис. грн; Луганській – 2619,1 тис. грн; Одеській – 567,3 тис. грн; Полтавській – 1742,4 тис. грн; Тернопільській – 19488,2 тис. грн; Хмельницькій – 29903,1 тис. грн; Чернігівській області – 1073,6 тис. гривень.

законодавства та неефективно були:

1. Включення підрядниками до актів приймання виконаних будівельних робіт за формами КБ-2в і КБ-3 та прийняття замовниками в особі ОТГ до сплати обсягів і вартості фактично невиконаних робіт, з невідображенням в обліку дебіторської заборгованості за ними.

Таке порушення виявлено у **14 ОТГ** на 32 об'єктах, безпідставні видатки за рахунок субвенції за якими становили **4008,25 тис. грн**, чим заподіяно збитків державі на цю суму, зокрема: в **Дніпропетровській області** – на **187,3 тис. грн** (з них, Сурсько-Литовська ОТГ (2 об'єкти) – 158,1 тис. грн, Святовасилівська ОТГ – 1,7 тис. грн, Солонянська ОТГ (3) – 27,5 тис. грн); **Одеській** – на **99,4 тис. грн** (з них, Тузлівська ОТГ – 64,4 тис. грн, Великомихайлівська ОТГ (3) – 35,0 тис. грн); **Полтавській** – на **237,75 тис. грн** (з них, Омельницька ОТГ (2) – 31,27 тис. грн, Глобинська ОТГ – 49,64 тис. грн, Недогарківська ОТГ – 31,27 тис. грн, Піщанська ОТГ (5) – 125,57 тис. грн); **Тернопільській** – на **2,5 тис. грн** (Скалатська ОТГ); **Хмельницькій** – на **3481,3 тис. грн** (з них, Дунаєвецька ОТГ (2) – 172,9 тис. грн, Летичівська ОТГ (5) – 2413,5 тис. грн, Черноострівська ОТГ (2) – 720,7 тис. грн, Гуменецька ОТГ (4 об'єкти відповідно) – 174,2 тис. грн).

Так, **відділом освіти, молоді та спорту виконавчого комітету Піщанської селищної ради Полтавської області** (начальник Павлиш З.В.), як замовником робіт, згідно з договором від 01.12.2016 № 217, укладеним з ТОВ "Кремпуть", передбачено спрямувати кошти субвенції в сумі 1336,4 тис. грн на капітальний ремонт окремих приміщень Піщанської гімназії. Відповідно до актів приймання виконаних робіт у грудні 2016 року замовником перераховано ТОВ "Кремпуть" за виконані роботи з улаштування покриття з лінолеуму площею 320,07 кв. м кошти на загальну суму прямих витрат 69,8 тис. гривень. Станом на 01.01.2017 дебіторська заборгованість за розрахунками із зазначеним підрядником в обліку замовника не відображена. Водночас оглядом, проведеним аудиторами 4 квітня 2017 року за участю заступника сільського голови Піщанської сільської ради Компанійця В. А. та начальника відділу освіти, молоді та спорту виконавчого комітету Піщанської сільської ради Павлиш З. В., встановлено, що підрядником безпідставно включено, а замовником в порушення вимог пунктів 99, 100 Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2005 № 668, пункту 6.4.4.1 Правил визначення вартості будівництва ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 оплачено роботи з улаштування покриття з лінолеуму площею 146,17 кв. м на загальну суму прямих витрат 31,9 тис. грн, які фактично не виконано.

Аналогічні порушення встановлено і при виконанні робіт з улаштування каркасу, утеплення стін, фарбування стель тощо, які проведено на цьому об'єкті. Загальна вартість робіт, безпідставно включених до актів приймання виконаних робіт, які фактично відсутні, становить **110,6 тис. грн** (з ПДВ), що свідчить про заподіяння збитків державі на цю суму.

Під час проведення аудиту між відділом освіти, молоді та спорту виконавчого комітету Піщанської селищної ради та ТОВ "Кремпуть" підписано акт коригування виконаних робіт щодо зняття робіт на суму

110,64 тис. грн з подальшим поверненням цих коштів до державного бюджету.

Згідно з договором від 28.07.2016 № 121/24, укладеним **Комунальним закладом "Новомиколаївська загальноосвітня школа І-ІІІ ступенів Сурсько-Литовської сільської ради Дніпровського району Дніпропетровської області"**, як замовником робіт, з ТОВ "Будівельна компанія "Укрінбуд", передбачено спрямувати кошти субвенції в сумі 975,9 тис. грн на капітальний ремонт приміщень, покрівлі і заощення навчальних корпусів цієї школи.

Замовником, відповідно до актів приймання виконаних робіт, у вересні та листопаді 2016 року перераховано ТОВ "Будівельна компанія "Укрінбуд" кошти за виконані роботи з демонтажу рулонної покрівлі, улаштування водостічної системи, встановлення дверних доводчиків, облаштування покрівлі тощо на загальну суму **157,6 тис. грн** (з ПДВ).

Оглядом, проведеним аудитором у березні 2017 року за участю замовника – директора Новомиколаївської загальноосвітньої школи – та підрядника встановлено, що підрядником безпідставно включено, а замовником в порушення вимог пунктів 99, 100 Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2005 № 668, пункту 6.4.4.1 Правил визначення вартості будівництва ДСТУ Б Д.1.1-1:2013, умов пункту 4.5 договору від 28.07.2016 №121/24 прийнято і оплачено зазначені роботи, які фактично не виконано, чим заподіяно збитки державі на цю суму. Дебіторська заборгованість за вказаними видатками в бухгалтерському обліку станом на 24.03.2017 не відображена.

Як пояснила директорка школи, це порушення спричинено невиконанням підрядником робіт у зв'язку з несприятливими погодними умовами.

Про зазначений факт порушення територіальне управління Рахункової палати по Дніпропетровській та Запорізькій областях проінформувало Головне управління Національної поліції в Дніпропетровській області (лист від 04.04.2017 № 21-20/55). За результатами перевірки фактів здійснення оплати КЗ "Новомиколаївська загальноосвітня школа" за рахунок субвенції за невиконані ремонтно-будівельні роботи підрядною організацією ТОВ "БК "Укрінбуд" слідчим управлінням Національної поліції в Дніпропетровській області відкрито кримінальне провадження від 25.04.2017 № 12017040000000677.

Летичівською селищною радою Хмельницької області (голова Тисячний І. І.), як замовником робіт, згідно з договорами від 07.11.2016 № 39/10-2016, від 08.11.2016 № 39/11-2016 та від 10.11.2016 № 39/14-2016, укладеними з ТОВ "Шлях експерт", та від 20.12.2016 № 3, укладеним з ТОВ "Екошлях", передбачено спрямувати кошти субвенції в сумі 3528,6 тис. грн на капітальний ремонт вулиць Калініна, П. Лумумби, Ламаної, Івана Франка в смт Летичів. Замовником, відповідно до актів приймання виконаних робіт, у грудні 2016 року перераховано ТОВ "Шлях експерт" 1303,9 тис. грн та ТОВ "Екошлях" 1024,1 тис. грн за виконані роботи.

Проведеним 1 березня 2017 року аудитором Рахункової палати, за участю першого заступника селищного голови Ліщинського О. В., представника генерального підрядника та інженера з технічного нагляду, оглядом виконання будівельних робіт встановлено, що підрядниками

безпідставно включено, а замовником в порушення вимог пунктів 99, 100 Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2005 № 668, пункту 6.4.4.1 Правил визначення вартості будівництва ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 оплачено зазначені роботи, які фактично не виконано, чим заподіяно збитки державі на загальну суму **2328,0 тис. гривень**. Дебіторська заборгованість за вказаними видатками в бухгалтерському обліку селищної ради за розрахунками з ТОВ "Шлях експерт" і ТОВ "Екошлях" станом на 01.01.2017 і 10.03.2017 не відображена. За поясненням голови селищної ради Тисячного І.І., роботи у 2016 році не виконано у зв'язку з несприятливими температурними умовами.

Станом на 01.04.2017 роботи з капітального ремонту вулиць смт Летичів не розпочиналися.

2. Використання коштів субвенції на заходи, які не передбачені Порядком та умовами надання субвенції № 200. Такі факти встановлено в **8 ОТГ** на загальну суму **14830,1 тис. грн** (з них, в Одеській області – 6484,5 тис. грн, Хмельницькій – 5474,7 тис. грн, Тернопільській – 1535,6 тис. грн, Полтавській області – 1335,3 тис. гривень).

Так, **Глобинською міською радою** (голова Джусь С. В.), **Омельницькою сільською радою** (голова Шереметьєва О. І.), **Шишацькою селищною радою Полтавської області** (голова Тутка О. І.), **Скалатською міською радою Тернопільської області** (голова Савончак П. В.), **Маразліївською сільською радою Одеської області** (голова Чумак О. О.), **Дунаєвецькою міською радою** (голова Заяць В. В.), **Чорноострівською селищною радою** (голова Дзись М. С.) та **Новоушицькою селищною радою Хмельницької області** (голова Московчук О. В.) у 2016 році в порушення вимог пункту 4 Порядку та умов надання субвенції № 200 використано кошти субвенції на загальну суму 14830,1 тис. грн на придбання товарів та робіт, які не передбачені напрямами використання субвенції з нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів інфраструктури, а саме, на ремонт доріг, об'єктів вуличного освітлення, які не належать до комунальної власності, придбання офісних меблів, інтерактивних дощок та проекторів, спецтехніки, канцтоварів, будівельних матеріалів.

Наприклад, **Маразліївською сільською радою Одеської області** (голова Чумак О.О.) за рахунок коштів субвенції передбачено виконати у 2016 році проект *"Капітальний ремонт системи водопостачання сіл Великомар'янівка, Долинівка, Широке Маразліївської сільської ради об'єднаної територіальної громади Білгород-Дністровського району Одеської області"* на суму 1017,9 тис. грн та проект *"Капітальний ремонт доріг комунальної власності Маразліївської сільської ради об'єднаної територіальної громади Білгород-Дністровського району Одеської області"* на суму 5832,4 тис. гривень. При цьому сільською радою не забезпечено підготовку проектно-кошторисної документації за цими проектами.

Фактично, в порушення вимог пункту 4 Порядку та умов надання субвенції № 200, якими, зокрема, встановлено, що субвенція надається на реконструкцію, капітальний ремонт доріг та будівництво водогонів і систем водопостачання, сільською радою, відповідно до договорів від 24.11.2016 № 4 та від 23.12.2016 № 5, укладених з ПАТ "ЕКОКЛІН", від 23.09.2016 № 184 – з ПАТ "ВО Облпаливо", від 28.11.2016 № 143 та від 21.12.2016

№ 144 – з ТОВ "Інтерсталь-пласт", придбано 430 тонн дорожнього бітуму (БНД 60/90), 5349 тонн щебеню та 23,3 тис. м водопровідних труб на загальну суму 6484,5 тис. гривень.

Станом на 14 квітня 2017 року придбані бітум та щебінь на суму 5832,4 тис. грн сільською радою не використовуються і згідно з договором від 04.01.2017 № 1 знаходяться на зберіганні у СФГ "Колос". Водопровідні труби протяжністю 11,3 тис. м, за поясненням голови Маразлівської сільської ради, без відповідного документального оформлення передано на зберігання до фермерських господарств, а решту труб протяжністю 12000 м встановлено власними силами (господарським способом) у селах ОТГ. Зазначеним створено ризики щодо подальшого використання придбаних будівельних матеріалів на ремонт доріг і систем водопостачання та є свідченням неефективного використання коштів.

3. Незабезпечення використання протягом тривалого часу за призначенням придбаного майна і модернізованих (відремонтованих) об'єктів інфраструктури. В результаті використанні кошти не забезпечили своєчасного досягнення цілей субвенції, що свідчить про їх неефективне використання. Такі недоліки є численними, їх встановлено у 14 з 29 охоплених аудитом ОТГ.

Наприклад, **Святовасилівською сільською радою Дніпропетровської області** (голова Стеценко В. М.) відповідно до договору від 27.12.2016 для проведення ремонтних робіт на водогонях придбано у ТОВ "ВК Будагромаш" екскаватор-навантажувач БАМ–2014 та ковш вузький на загальну суму **887,9 тис. гривень**. Проте на час проведення аудиту (лютий 2017 року) екскаватор та ковш до сільської ради не були поставлені, що є свідченням неефективного використання коштів. Дебіторська заборгованість за розрахунками з постачальником в обліку сільської ради станом на 20.02.2017 не відображена.

За поясненням голови сільської ради Стеценка В. М., наданим під час аудиту, екскаватор і ковш знаходяться на зберіганні у постачальника через необхідність доопрацювання гідравлічної системи екскаватора.

За результатами аудиту в квітні 2017 року головою Святовасилівської сільської ради письмово проінформовано територіальне управління Рахункової палати по Дніпропетровській та Запорізькій областях про поставку постачальником до сільської ради екскаватора-навантажувача БАМ–2014 та ковша вузького.

Омельницькою сільською радою Полтавської області (голова Шереметьєва О.І.) в грудні 2016 року, відповідно до укладених договорів, спрямовано **477,36 тис. грн** на капітальний ремонт фельдшерсько-акушерського пункту в с. Запсілля по вул. Леніна, б. 57, Кременчуцького району Полтавської області та капітальний ремонт зали репетицій і зали для засідань будівлі Омельницького культурно-спортивного комплексу "Дивограй" по вул. Леніна, 67. Проте, незважаючи на те, що в цілому ремонтні роботи на об'єктах у 2016 році були завершені, ці об'єкти не введені в експлуатацію і станом на квітень 2017 року не можуть надавати відповідні послуги населенню, оскільки цими проектами не були передбачені і, як наслідок, на ФАПі (с. Запсілля) не виконувались роботи щодо влаштування автономної каналізації (вигрібної ями, станції очистки стоків

тощо), в залі для засідань Будинку культури (с. Омельник) – роботи щодо встановлення приладів опалення та електропостачання.

Разом із зазначеним **розпорядниками коштів субвенції не забезпечено дотримання вимог законодавства** з питань державних закупівель, порядку державного фінансування капітального будівництва та здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповувалися за бюджетні кошти, з питань отримання декларації про початок будівництва, затвердження титулів будов, проведення експертизи підготовленої проектно-кошторисної документації, здійснення авторського нагляду (процедурні порушення) на загальну суму **55400,6 тис. гривень**.¹¹

Унаслідок викривлення даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності розпорядниками коштів субвенції допущено порушень вимог законодавства на загальну суму **22621,8 тис. гривень**.¹²

Крім того, через невжиття заходів реагування (направлення претензій, нарахування штрафних санкцій) за фактами невиконання підрядниками взятих зобов'язань (умов договорів) місцевими бюджетами двох ОТГ недоотримано доходів на загальну суму **1002,4 тис. гривень**.

Наприклад, **Білокуракинською селищною радою Луганської області** (голова Сірик С. І.) станом на 1 січня 2017 року не вжито заходів реагування (направлення претензії відповідно до вимог пункту 7.2. договору) за фактом невиконання підрядником ТОВ "Данко" протягом 30 днів з дня укладання договору (03.10.2016), але не пізніше 26 грудня 2016 року, робіт з капітального ремонту доріг, проавансованих у сумі 698,6 тис. гривень. Зокрема, селищною радою не пред'явлено до сплати пеню у сумі 464,7 тис. грн та штраф у розмірі 278,6 тис. грн, що сприяє подальшому порушенню фінансової дисципліни і неефективному використанню коштів субвенції.

Таким чином, розпорядниками коштів субвенції на місцях в Дніпропетровській, Луганській, Одеській, Полтавській, Тернопільській, Хмельницькій та Чернігівській областях не забезпечено повною мірою дотримання норм законодавства щодо законного та ефективного використання коштів субвенції, передбаченої на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. За результатами аудиту встановлено використання коштів з порушенням вимог законодавства на загальну суму **20012,9 тис. грн** та неефективного їх використання на загальну суму **56359,9 тис. грн**, що не сприяло досягненню мети надання субвенції.

За результатами аудиту об'єктами контролю за участю Мінрегіону¹³ вжито заходів щодо усунення наслідків порушень на загальну суму

¹¹ По Дніпропетровській області – 6645,8 тис. грн; Луганській – 10317,6 тис. грн; Одеській – 21750,3 тис. грн; Полтавській – 2640,6 тис. грн; Тернопільській – 6946,8 тис. грн; Хмельницькій – 7063,5 тис. грн; Чернігівській області – 36,0 тис. гривень.

¹² По Дніпропетровській області – 12263,7 тис. грн; Луганській – 698,6 тис. грн; Одеській – 7487,4 тис. грн; Полтавській – 344,2 тис. грн; Тернопільській – 1767,9 тис. грн; Хмельницькій області – 60,0 тис. гривень.

¹³ За інформацією Мінрегіону (лист від 01.06.2017 № 7/13-58-62), надіслано листа органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад (від 29.05.2017 № 8/13-247-17) з проханням поінформувати Мінрегіон щодо шляхів та результатів усунення виявлених Рахунковою палатою порушень. Станом на 01.06.2017 органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад поінформували Мінрегіон про усунення виявлених порушень.

12754,4 тис. грн, з них відшкодовано і повернено до державного бюджету безпідставно сплачених коштів на суму 96,2 тис. грн, виконано за рахунок підрядників робіт на суму **1312,7 тис. грн**, відображено в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності вартість придбаних активів, дебіторську заборгованість за оплаченими матеріальними цінностями і будівельними роботами на суму 5401,8 тис. грн, вжито інших заходів (отримано декларації про введення об'єктів в експлуатацію, відновлено виконання робіт, відкориговано акти виконаних робіт та інше) на суму 5943,7 тис. гривень.

V. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ЕФЕКТ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ

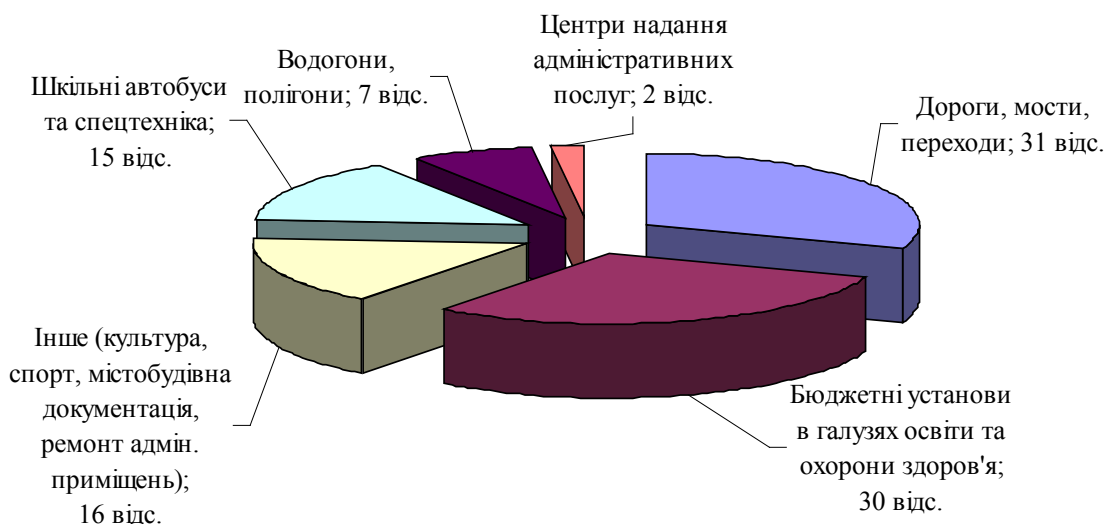
В цілому результати аудиту засвідчили, що державна підтримка у вигляді субвенції на формування відповідної інфраструктури об'єднаних територіальних громад стала одним із дієвих механізмів для їх об'єднання. Так, у 2017 році порівняно з 2016 роком кількість громад, які об'єдналися та отримали право на отримання фінансової підтримки, збільшилася з **159 до 366 громад** (або в 2,3 раза).

Отримана об'єднаними територіальними громадами субвенція дозволила реалізувати більшу частину проектів, вирішити низку проблемних питань та одержати позитивні соціально-економічні наслідки.

Зокрема, за даними Мінрегіону, спрямування у 2016 році коштів субвенції в сумі 944,7 млн грн дозволило реалізувати в повному обсязі 1328 проектів, що становить 97 відс. запланованих на цей період проектів (1405 проектів). З 159 об'єднаних територіальних громад реалізовано проекти в повному обсязі в 29 ОТГ восьми областей (Вінницька, Волинська, Київська, Львівська, Миколаївська, Сумська, Херсонська, Черкаська).

В основному за рахунок коштів субвенції реалізовано проекти з будівництва, реконструкції, капітального ремонту доріг, мостів, переходів (31 відс.) та будівель установ освіти і охорони здоров'я (30 відс.). Найменший обсяг коштів спрямовано на створення центрів надання адміністративних послуг – 2 відсотки (діаграма 3).

Діаграма 3. Структура видатків субвенції на реалізацію проектів за напрямками у 2016 році



Реалізація проектів за кошти субвенції дозволила досягти певних результатів: створити комфортні умови перебування учнів у навчальних закладах, проживання мешканців у громаді, покращити умови транспортного і пішохідного сполучення.

Так, у **Дніпропетровській** області виконання робіт з капітального ремонту дорожнього покриття по вул. Мічуріна с. Малозахарине, по вул. Шевченка с. Жданове Солонянського району дозволило покращити умови транспортного та пішохідного пересування вулицями, забезпечило жителів безперешкодним сполученням автотранспортом з районним та обласним центрами, підвезення школярів до опорної школи.

В **Полтавській** області у Піщанській сільській раді проведені заходи з капітального ремонту приміщень, інженерних мереж та заміни вікон у Піщанській гімназії забезпечили не тільки створення прийнятних умов для навчання близько 350 учнів, а й у подальшому дадуть змогу зменшити видатки на утримання вказаного закладу за рахунок зменшення асигнувань на оплату теплової та електричної енергії.



Відремонтована школа у
Високівській ОТГ Житомирської
області

Такі заходи, як нове будівництво зовнішнього електроосвітлення на вулицях Жовтневій, Луговій та Пролетарській в селі Кривуші забезпечили вирішення проблеми освітлення вулиць та створення комфортних умов для проживання 2252 мешканців та, відповідно, зменшення проявів соціальної напруги.



Відремонтований ДНЗ "Теремок" в
Новопсковській ОТГ Луганської області

У **Луганській** області протягом 2016 року Новопсковською селищною радою повністю реалізовані чотири проекти. Так, проведене утеплення фасаду та перекриття даху в ДНЗ "Теремок" та ДНЗ "Світлячок" дозволило зменшити на 1870 куб. м та 1500 куб. м відповідно обсяги споживання природного газу порівняно з тим періодом, коли таке утеплення не проводилося. При цьому після утеплення зовнішніх стін будівлі ДНЗ "Світлячок"

температура повітря в групах підвищилася на три градуси і сягнула 21 градуса.

Білокуракинською селищною радою в 2016 році з 28 проектних заявок повністю реалізовані 17 проектів, частково реалізовані два та не реалізовано – дев'ять проектів. Спрямування коштів субвенції на виконання проектних заявок, які повністю реалізовані в 2016 році, дозволило відновити водопостачання до всіх домогосподарств села та об'єктів соцкультпобуту (ФАП, клуб, магазини, пошта, церква, адмінприміщення), які підключені до мережі водопостачання, та передбачена можливість додаткового підключення споживачів.

У **Тернопільській** області реалізація проектів у Шумській, Підволочиській, Мельнице-Подільській, Скалатській, Теремовлянській ОТГ дозволила створити в закладах освіти більш комфортні умови перебування учнів, зекономити кошти на опалення приміщень; покращити матеріально-технічну базу комунальних підприємств.

У **Хмельницькій** області виконавчими органами Дунаєвської міської ради, Летичівської, Новоушицької, Черноострівської селищних рад, Гуменецької сільської ради забезпечено у 2016 році реалізацію за рахунок субвенції 30-ти проектів розвитку інфраструктури новостворених об'єднаних територіальних громад та придбання різноманітної спеціальної техніки для потреб громад, що сприяло підвищенню рівня надання соціальних послуг населенню.

Так, за результатами проведення капітального ремонту приміщень Мушкунинецької, Ганнівської та Дунаєвської №3 ЗОШ I–III ступенів Дунаєвської ОТГ температурний режим у закладах підвищився на два градуси, при цьому у січні 2017 року економія коштів на опалення порівняно з груднем 2016 року становила загалом 66,5 тис. гривень.

Унаслідок завершення робіт з будівництва мереж водопостачання в Летичівському районі Хмельницької області забезпечено безперебійне водопостачання 250-ти мешканців с. Грушківці та 70-ти відс. мешканців смт Летичів, попереджено надзвичайні ситуації в разі можливих аварій на водогонах, зменшено втрати води.

Придбаними Новоушицькою селищною та Гуменецькою сільською радами шкільними автобусами організовано підвезення до навчальних закладів по 24 учні кожним, а придбаний Черноострівською селищною радою автомобіль швидкої медичної допомоги використовується для невідкладної доставки хворих дітей віком до одного року у медичні заклади м. Хмельницького.

В **Чернігівській** області внаслідок реалізації по Деснянській селищній раді п'яти проектів капітального ремонту автомобільних доріг покращено умови проживання та забезпечення безпеки пересування територією населених пунктів для 821 мешканця в с. Морівськ, с. Косачівка, с. Отрохи та с. Рудня.

У Вертіївській сільській раді спрямування з державного бюджету субвенції дозволило провести капітальний ремонт дорожнього покриття проїзної частини п'яти автомобільних доріг комунальної власності загальною протяжністю 6,4288 км та забезпечити безпеку руху на автодорогах, покращити якість автомобільних доріг та умови пересування 3897 жителів села Вертіївка; заміна вікон на теплозберігаючі у ДНЗ "Колосок" дало змогу створити належні умови для 115 дітей, забезпечити право сільського населення на отримання якісних освітніх послуг; придбання пожежної мотопомпи створило умови для кращої роботи пожежної бригади.

В той же час, через зволікання виконавчих органів місцевих рад з формуванням проектів, недосконалість проектів, відсутність підкріплення фінансування з місцевих бюджетів, затримку з

оформленням кошторисної документації, проведенням процедур закупівлі, недостатній контроль за виконанням робіт у встановлені терміни, 77 проектів, які мали реалізуватися у 2016 році, не завершені (в 21 ОТГ семи областей: Дніпропетровської, Запорізької, Луганської, Одеської, Полтавської, Тернопільської та Хмельницької), тобто в кожній з цих ОТГ є в середньому чотири незавершені проекти. Переважно не реалізовано проекти з капітального ремонту, реконструкції та будівництва закладів освіти та доріг (більше 50 відсотків).

На завершення реалізації розпочатих проектів, на підставі узагальнених даних Мінрегіону, в т. ч. перехідних (термін реалізації 2016–2017 роки), необхідно **187,8 млн гривень**.

При цьому, як встановлено аудитом, **нереалізованих проектів значно більше, оскільки за деякими об'єктами проведено касові видатки, але роботи не виконано**, що підтверджено проведеними аудиторами оглядами об'єктів у досліджених ОТГ. Крім того, результати аудиту засвідчили, що **кошти субвенції розпорозувалися і не зосереджувалися на пріоритетах**, свідченням цього є коригування планів соціально-економічного розвитку під проекти, придбання товарів, які не узгоджуються з напрямками використання субвенції.

Так, в **Полтавській** області:

- у Глобинській міській раді розпорозення бюджетних коштів на проведення капітального ремонту лише окремих частин автомобільних доріг, у той час як інші частини залишаються в незадовільному стані, не забезпечило повноцінного вирішення таких проблем по жодній з автодоріг. Крім того, неспроможність виконати в повному обсязі роботи з реконструкції каналізаційного напірного колектора комунальної каналізаційної системи "Цукрозавод" в м. Глобине створило ризики щодо остаточної її руйнації, що може призвести до негативних екологічних наслідків;

- у Недогарківській сільській раді при повноцінному проведенні робіт, фінансування яких передбачалось здійснити за рахунок коштів субвенції, не введено в експлуатацію систему водопостачання в с. Максимівка, що заплановано на грудень 2016 року (залишились невиконаними пусконаладжувальні роботи, що мав забезпечити балансоутримувач). Як наслідок, незважаючи на повноцінне виконання запланованого заходу з точки зору використання фінансового ресурсу, його мета – створення більш комфортних соціально-побутових умов для 2043 мешканців с. Максимівка залишилась недосягнутою у заплановані строки.

У **Дніпропетровській** області:

- в Солонянській ОТГ, незважаючи на наявність декларації про готовність до експлуатації об'єкта "*Капітальний ремонт магістрального водогону в с. Василівка Солонянського району Дніпропетровської області*", роботи на якому виконані за рахунок коштів субвенції (1347,8 тис. грн), водогін не введено в експлуатацію з причини незакінчення повного обсягу робіт за іншим пов'язаним проектом "*Капітальний ремонт магістрального водогону в с. Василівка від вул. Центральна до вул. Нова Солонянського*

району Дніпропетровської області", через недофінансування робіт майже на 900,0 тис. грн за рахунок місцевого бюджету;

- в Сурсько-Литовській ОТГ роботи на об'єкті *"Капітальний ремонт каналізаційних споруд та утеплення фасадів будівлі навчального корпусу Новомиколаївської середньої школи Сурсько-Литовської територіальної громади"*, які заплановані на 2016 рік, не проведено через недостатній контроль виконкому Сурсько-Литовської сільської ради за виконанням робіт (ступінь будівельної готовності становить 5 відс.), у результаті чого не вдалося покращити побутові умови закладу освіти та підвищити якість навчального процесу.

В **Чернігівській** області із 18 об'єктів будівництва у Деснянській селищній раді (усі пускові 2016 року) станом на 01.01.2017, у зв'язку із затримкою затвердження проектно-кошторисної документації та укладання договорів на виконання робіт на 2–3,5 місяця після проведення експертизи, не завершено роботи на чотирьох об'єктах вуличного освітлення в селах Косачівка і Короп'є (ступінь виконання робіт по об'єктах коливається від 30 до 90 відс.). У результаті цього населенням громади (738 осіб) не отримано якісних послуг за цим напрямом.

Унаслідок невведення в експлуатацію об'єктів будівництва *"Капітальний ремонт ЗОШ"*, *"Капітальний ремонт клубу"* та *"Газопостачання с. Отрохи"* не забезпечено покращення умов перебування в навчальному закладі та створення сприятливих умов для навчання 592 дітей в Деснянській ЗОШ, не задоволено культурних потреб 434 жителів с. Короп'є та не покращено умов проживання 105 мешканців с. Отрохи.

У **Луганській** області Новопокровською селищною радою протягом 2016 року не реалізовано проекту *"Переобладнання приміщення ДНЗ "Теремок" із встановленням системи нагріву води з використанням сонячних панелей з метою енергозбереження"* (у зв'язку з відсутністю власних коштів на придбання системи нагріву води).

В **Хмельницькій** області:

- в Дунаєвецькій ОТГ фактично не завершено будівництва та не введено в експлуатацію сортувального цеху твердих побутових відходів. Як наслідок, не створено нових 24 робочих місць, не запроваджено системи роздільного збирання, сортування, транспортування відходів з метою вилучення вторинної сировини для подальшої переробки;

- в Гуменецькій сільській раді під час проведення реконструкції першого поверху адміністративного приміщення під амбулаторію сімейної медицини не виконано роботи з установа медичного обладнання, в результаті чого відремонтоване приміщення амбулаторії не використовується;

- в Летичівській селищній раді не виконано робіт з улаштування та налагодження роботи глибинного насоса, не збудовано та не облаштовано насосної станції, не встановлено системи автоматики тощо. Як наслідок, не досягнуто мети проекту – 281 жителя с. Козачки не забезпечено якісною питною водою в достатній кількості.

Отже, у 2016 році за рахунок спрямування на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад 944,7 млн грн коштів субвенції вдалося реалізувати 1328 проектів, або 97 відс. планових, що дозволило вирішити низку проблемних питань та одержати позитивні соціально-економічні наслідки. Водночас 77 проектів не були виконані, а деякі заходи, які були виконані в межах проектів, не дали ефекту, оскільки окремі завершені об'єкти та придбане обладнання не були своєчасно введені в експлуатацію.

ВИСНОВКИ

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

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

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

Низкою сільських, селищних та міських рад об'єднаних територіальних громад, які були об'єктами аудиту і у 2016 році використали 266,0 млн грн субвенції, неповною мірою забезпечено належний внутрішній контроль за використанням її коштів. Як наслідок, за результатами аудиту встановлено, що у 2016 році з порушенням норм законодавства та неефективно використано загалом **76,4 млн грн** субвенції (майже 30 відс. освоєних ними асигнувань), що є однією з причин недосягнення мети використання бюджетних коштів за рядом проектів.

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

2.1. Законодавством не визначено критеріїв обрахунку загального обсягу субвенції, що згідно з формулою розподіляється ОТГ. У результаті в Мінрегіоні відсутні розрахунки обґрунтування обсягів бюджетних запитів на 2016 і 2017 роки щодо видатків субвенції в сумі 1,2 млрд грн і 2,0 млрд грн,

що є недотриманням положень ст.ст. 7 і 34 Бюджетного кодексу України і створює ризики незабезпечення державою рівномірної і стабільної підтримки формування і розвитку інфраструктури громад.

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

Кабінетом Міністрів України в Плані пріоритетних дій Уряду на 2017 рік (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р) заплановано на III квартал 2017 року розроблення типових моделей організації єдиного освітнього, культурного, фізкультурно-спортивного та соціального простору в різних видах адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Зазначене має створити умови для врегулювання цього питання та визначення потреби в типовій інфраструктурі та необхідних ресурсах.

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

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

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

3. В окремих випадках виконавчими комітетами ОТГ подавалися до Комісії недостовірні дані в проектних заявках на проекти, що

призводило до недотримання напрямів використання коштів субвенції, визначених п. 4 Порядку та умов надання субвенції № 200.

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

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

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

Зокрема, Хмельницькою облдержадміністрацією надано Дунаєвецькій міській раді висновок на проект з капітального ремонту приміщень школи із затримкою на 29 днів. Дніпропетровською облдержадміністрацією висновки щодо 6 проектів надані Святовасилівській сільській раді із затримкою на 9 днів, щодо 11 проектів Солонянської селищної ради – на 6 днів.

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

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

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

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

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

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

Зокрема, на місцевому рівні допущено численні факти (32 об'єкти) безпідставного включення підрядниками до актів приймання виконаних будівельних робіт і оплати замовниками за кошти субвенції фактично невиконаних робіт. Як наслідок, державі заподіяно збитків на **4008,25 тис. грн** (у Хмельницькій області – на 3481,3 тис. грн

(Летичівська ОТГ (5 об'єктів) – 2413,5 тис. грн, Чорноострівська ОТГ (2 об'єкти) – 720,7 тис. грн, Гуменецька ОТГ (4 об'єкти) – 174,2 тис. грн, Дунаєвецька ОТГ (2 об'єкти) – 172,9 тис. грн); **Полтавській** – на 237,75 тис. грн (Піщанська ОТГ (5 об'єктів) – 125,57 тис. грн, Глобинська ОТГ – 49,64 тис. грн, Недогарківська ОТГ – 31,27 тис. грн); **Дніпропетровській** – на 187,3 тис. грн (Сурсько-Литовська ОТГ (2 об'єкти) – 158,1 тис. грн); в **Одеській** області – на 99,4 тис. грн (Тузлівська ОТГ – 64,4 тис. грн, Великомихайлівська ОТГ (3 об'єкти) – 35,0 тис. гривень).

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

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

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

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

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

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

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

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

ПРОПОЗИЦІЇ

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

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

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

- з метою збереження і забезпечення стабільного рівня державної підтримки об'єднаних територіальних громад розглянути питання про можливість збільшення в установленому порядку протягом 2017 року обсягів бюджетних призначень за субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад;

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

3. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та рекомендувати:

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

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

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

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

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

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

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

Член Рахункової палати

Г.Ю. Самусь

**Обсяги використаних коштів субвенції з державного бюджету місцевими бюджетами
на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад
у 2016 році**

№ з/п	Область	Кількість ОТГ	Затверджено в Законі України "Про Державний бюджет України на 2016 рік", тис. грн	Касові видатки, тис. грн	Рівень використання коштів субвенції, %
1	Вінницька	2	5 675,0	5 617,9	99,0
2	Волинська	5	26 537,2	26 230,9	98,8
3	Дніпропетровська	15	102 086,7	85 812,2	84,1
4	Донецька	3	35 655,7	32 369,2	90,8
5	Житомирська	9	54 571,0	53 568,9	98,2
6	Закарпатська	2	15 075,0	15 042,0	99,8
7	Запорізька	6	46 553,0	44 911,3	96,5
8	Івано-Франківська	3	21 862,3	21 855,2	99,9
9	Київська	1	6 126,5	5 969,8	97,4
10	Кіровоградська	2	8 062,4	7 627,1	94,6
11	Луганська	2	19 232,3	17 480,5	90,9
12	Львівська	15	45 956,6	45 077,7	98,1
13	Миколаївська	1	5 095,8	4 897,7	96,1
14	Одеська	8	63 188,7	62 114,4	98,3
15	Полтавська	12	56 974,2	50 017,3	87,8
16	Рівненська	5	25 263,7	25 214,3	99,8
17	Сумська	1	9 604,9	9 599,8	99,9
18	Тернопільська	26	141 554,4	133 314,5	94,2
19	Херсонська	1	4 631,7	4 607,6	99,5
20	Хмельницька	22	216 372,6	204 156,1	94,4
21	Черкаська	3	12 834,6	12 829,1	99,9
22	Чернівецька	10	45 436,5	45 393,6	99,9
23	Чернігівська	5	31 649,2	31 001,2	98,0
Разом		159	1 000 000,0	944 708,2	94,5