



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

10 грудня 2024 року

№ 55-2

Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності на тему «Територіальні громади у війну: відновлення соціальної та критичної інфраструктури»

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності на тему «Територіальні громади у війну: відновлення соціальної та критичної інфраструктури».

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури, з 07.09.2024 – Міністерство розвитку громад та територій України) у **2023 році та I півріччі 2024 року** як головний розпорядник коштів за **бюджетною програмою за КПКВК 3121450 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів (об'єктів, заходів), спрямованих на ліквідацію наслідків збройної агресії»** (далі – субвенція) забезпечувало формування та реалізовувало державну політику у сфері з відновлення регіонів, територій та інфраструктури, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, відповідно до законодавства, але при цьому не забезпечило повного дотримання принципів щодо підзвітності, відповідальності й ефективності.

1. Незважаючи на вжиті Мінінфраструктури заходи для підтримки ініціатив щодо відновлення в Україні, законодавчі прогалини, недосконалі процедури розподілу коштів і низькі темпи реалізації проєктів стримують

ефективне відновлення соціальної і критичної інфраструктури (далі – інфраструктури) територіальних громад.

Відсутність затверджених нормативних документів, таких як Закон України «Про засади відновлення України», план відновлення та розвитку регіонів, **не сприяє відновленню** зруйнованої військовою агресією Російської Федерації **інфраструктури**.

Розроблений Мінінфраструктури **проект Закону** України «Про засади відновлення України», метою якого є врегулювання основних правових, організаційних та фінансових засад для здійснення ефективного, прозорого та підзвітного відновлення України, а також засад створення та функціонування Єдиної цифрової системи відновлення України DREAM (далі – система DREAM) – інтегрованої інформаційно-комунікаційної системи, призначеної для автоматизації процесів управління проектами відновлення, моніторингу реалізації цих проектів та використання фінансових ресурсів, не подано на розгляд до Уряду. З травня 2024 року зазначений законопроект перебуває на стадії громадського обговорення.

Не затверджено також **плану відновлення та розвитку регіонів**, який визначений одним з інструментів реалізації оновленої у серпні 2024 року Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 р. № 940)).

2. Аудит засвідчив, що **контроль і реагування** Мінінфраструктури, місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації проектів є **недостатньо ефективними**.

Незважаючи на виділення з державного бюджету усіх запланованих на бюджетну програму коштів (9,3 млрд грн), окремі територіальні громади виявилися неспроможними в повному обсязі використати кошти субвенції.

Реалізацію значної кількості проектів було відкладено або зупинено через різні фактори, у результаті чого не використано понад 63 відс. виділених коштів субвенції, які повернені до державного бюджету.

Ключовими причинами низького рівня освоєння коштів та реалізації проектів є непрогнозовані обсяги субвенцій, неналежне планування, включаючи надану Мінінфраструктури можливість заявникам подавати пропозиції щодо проектів з орієнтовною вартістю, у тому числі розрахованою на основі неактуальної або неналежної якості проектної документації, що потребувало численних тривалих коригувань, а отже, додаткових бюджетних коштів, та призвело до затягування процедур закупівель, та інше.

Як наслідок, більшу частину (58 відс.) відібраних проектів не завершено у заплановані терміни (2023 рік), що свідчить про серйозні недоліки в їх управлінні та реалізації на центральному та місцевому рівнях, які не тільки затримують проведення відновлювальних робіт, а й знижують передбачуваний соціальний вплив проектів, що фінансуються.

Так, відкладено щонайменше на рік завершення 81 проекта в регіонах, охоплених аудитом, реалізація яких розпочалася та мала завершитися у

2023 році, натомість їх включено до переліку проєктів для фінансування у 2024 році (постанова Кабінету Міністрів України від 05 березня 2024 р. № 247 «Про виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії») з визначенням нових строків завершення – 2024–2025 роки. При цьому для 69 проєктів з терміном завершення у 2025 році станом на 01.07.2024 не визначено джерел подальшого фінансування.

Крім того, повільні темпи освоєння субвенції у I півріччі 2024 року – освоєно 16,8 відс. затвердженого обсягу на рік (7,7 млрд грн), свідчать про ризик нереалізації значної частини проєктів із запланованим терміном завершення 2024–2025 роки.

Враховуючи стрімке зростання цін на будівельні матеріали та кадрову кризу, спричинену мобілізацією, будь-яке подальше **відтермінування реалізації** проєктів призведе до додаткових витрат як для місцевого, так і державного бюджету, якщо подібні субвенції будуть запроваджені в наступні роки. Аудитом підтверджено, що органи місцевого самоврядування здійснювали видатки на виготовлення / коригування проєктної документації, вартість якої в окремих випадках становила декілька мільйонів. При цьому реалізація таких проєктів так і не розпочалася, хоч була запланована.

Невизначення джерел фінансування цих проєктів може негативно вплинути на відновлення інфраструктури територіальних громад.

Продовження фінансування цих проєктів для завершення їх реалізації з фонду ліквідації наслідків збройної агресії (далі – Фонд ліквідації) надасть змогу відновити освітній процес, створити безпечні умови для розвитку підростаючого покоління та їх доступу до якісної освіти, зберегти робочі місця, відбудувати житло та заселити мешканців до власних помешкань, насамперед тих, хто наразі не може скористатися програмою «Відновлення» або отримати компенсацію за пошкоджене майно в багатоквартирному будинку, в якому пошкоджені місця загального користування. Водночас обмеженість фінансового ресурсу Фонду ліквідації потребує розширення джерел фінансування для завершення проєктів відновлення, які фінансувалися коштом субвенції.

3. Аудит виявив, що **недостатня координація** між зацікавленими сторонами (Мінінфраструктури, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів та інші), недотримання положень нормативно-правових актів та несвоєчасне оновлення проєктно-кошторисної документації (далі — ПКД) **негативно впливають на рівень реалізації проєктів** та освоєння коштів субвенції. Це призводить до втрати можливостей для розвитку інфраструктури територіальних громад та свідчить про необхідність удосконалення системи управління проєктами та використання бюджетних коштів.

Мінінфраструктури не вжило заходів щодо запровадження належного моніторингу за фактичним станом реалізації проєктів, оскільки не визначило чіткого переліку інформації, яка б це відображала, зокрема, порівняння фактичних строків виконання з плановими та оцінка наявних відхилень від запланованих для прийняття ефективних управлінських рішень і коригування бюджетної програми.

Запровадження конкретних заходів підзвітності сприятиме ефективному використанню подібної субвенції в майбутньому.

Важливо також підвищити ефективність роботи з системою DREAM, зокрема, шляхом забезпечення належної підготовки та визначення повноважень осіб, яким доручено контролювати ці процеси.

4. Недоліки, допущені при відборі проєктів Мінінфраструктури та їх реалізації розпорядниками коштів за місцевими бюджетами, спричинили **неефективне управління бюджетними коштами** у шести з десяти охоплених аудитом регіонах на загальну суму **1620,9 млн грн**: Житомирській області – 292,3 млн грн, Київській — 59,6 млн грн, Миколаївській — 116,4 млн грн, Одеській — 120,3 млн грн, Харківській — 1025,8 млн грн, Чернівецькій — 6,5 млн гривень.

При реалізації проєктів розпорядниками коштів за місцевими бюджетами **не забезпечено ефективного використання 133,9 млн грн** бюджетних коштів, з них нерезультативне використання становить 123,5 млн грн, непродуктивне — 10,4 млн гривень. З порушенням законодавства, що **призвело до втрат** бюджетних коштів, використано **87,8 млн гривень**. Під час аудиту та після його завершення забезпечено усунення порушень на загальну суму 10,8 млн гривень. Крім того, допущено порушень законодавства про публічні закупівлі на суму **258,6 млн грн** та містобудівного законодавства — **на 203,1 млн гривень**.

Серед основних причин цих порушень і недоліків – неналежне виконання уповноваженими особами замовників покладених на них функцій і повноважень; недотримання замовниками та підрядниками вимог законодавства щодо моніторингу цін на товари, роботи і послуги, що придбаваються; прийняття й оплата робіт, не передбачених у проєктній документації та договірній ціні; включення до оплати невиконаних будівельних робіт; прийняття й оплата завищеної вартості робіт (у тому числі оплата підряднику вартості робіт за ціною, вищою від фактичної вартості цих робіт, виконаних субпідрядником) та устаткування, обладнання, які не змонтовані і не використовуються; неналежне виконання обов'язків особами, що здійснювали технічний нагляд; прийняття й оплата вартості робіт з будівництва житла із безпідставно нарахованою сумою податку на додану вартість (далі – ПДВ), здійснення будівництва без відповідних дозвільних документів та інші.

Зокрема, шістьма замовниками за 54 проєктами будівництва житла оплачено підрядникам вартість будівельно-монтажних робіт з нарахованим ПДВ, чим не дотримано вимог пункту 197.15 статті 197 розділу V Податкового кодексу України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI (далі – ПКУ), згідно з яким операції з постачання будівельно-монтажних робіт з будівництва доступного житла та житла, що будується за державні кошти, звільняються від оподаткування ПДВ. Це призвело до зайвих витрат бюджетних коштів на загальну суму 44,1 млн гривень.

Також наявний ризик неефективного використання коштів субвенції на загальну суму 869,7 млн грн, у тому числі неекономного — 124,9 млн грн, непродуктивного — 744,8 млн гривень.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності на тему «Територіальні громади у війну: відновлення соціальної та критичної інфраструктури» (далі – Звіт) затвердити.

2. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Верховній Раді України протягом 15 робочих днів із дня затвердження Звіту.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати доручити:

Державній податковій службі України розглянути питання здійснення перевірок дотримання пункту 197.15 статті 197 розділу V ПКУ платниками податків, що постачають будівельно-монтажні роботи з будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту) житла, що фінансуються із залученням коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів (об'єктів, заходів), спрямованих на ліквідацію наслідків збройної агресії;

Мінінфраструктури вжити заходів щодо:

доопрацювання законопроекту «Про засади відновлення України» та внесення його в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України;

завершення разом з іншими заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади розробки проєкту плану відновлення та розвитку регіонів та внести його в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України;

внесення пропозицій про вирішення питання завершення у 2025 році проєктів (об'єктів, заходів), реалізація яких у попередніх бюджетних періодах здійснювалась за рахунок коштів Фонду ліквідації, та їх фінансування, у тому числі за рахунок залишку коштів субвенції станом на 01.01.2025.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати об'єктам контролю: Мінінфраструктури, Запорізькій, Житомирській, Київській, Одеській, Миколаївській, Чернівецькій, Харківській обласним державним (військовим) адміністраціям, Бучанській міській раді, Виконавчому комітету Ірпінської міської ради, Хотинській міській раді, Департаменту житлово-комунального господарства та будівництва Запорізької обласної державної адміністрації, Департаменту регіонального розвитку Житомирської обласної державної адміністрації, Департаменту регіонального розвитку Київської обласної державної адміністрації, Департаменту містобудування, архітектури, капітального будівництва та супроводження проєктів розвитку Миколаївської обласної державної адміністрації, Департаменту з благоустрою, відбудови та реконструкції Харківської міської ради, Департаменту капітального будівництва Чернівецької обласної державної адміністрації, Управлінню капітального

будівництва Одеської міської ради, Відділу житлово-комунального господарства, будівництва, благоустрою та розвитку інфраструктури Куяльницької сільської ради Подільського району Одеської області, Відділу освіти Терехівської міської ради, Комунальному підприємству «Управління капітального будівництва» (м. Запоріжжя), Комунальному підприємству «Управління капітального будівництва» Дрогобицької міської ради, Спеціалізованому комунальному підприємству «Харківзеленбуд» Харківської міської ради, Комунальному некомерційному підприємству «Красилівська багатопрофільна лікарня» Красилівської міської ради Хмельницького району Хмельницької області з пропозиціями вжити заходів щодо усунення наслідків порушень і недоліків, установлених за результатами аудиту, та рекомендувати, зокрема:

4.1. **Мінінфраструктури** в межах повноважень:

1) розробити та затвердити єдиний порядок здійснення аналізу поточних цін на матеріальні ресурси при реалізації проєктів будівництва, що фінансуються бюджетними коштами, який передбачатиме алгоритм збору інформації, порядок аналізу, джерела інформації (з рекомендаціями щодо надання переваги одним джерелам інформації над іншими залежно від рівня об'єктивності і достовірності), методик визначення діапазону цін та середньої ціни, вимоги щодо обов'язку документувати факт здійснення моніторингу цін і підтвердження (прийняття) поточних цін;

2) рекомендувати розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів при закупівлі робіт на реалізацію проєктів, що фінансуються коштом субвенції із Фонду ліквідації, в тендерній документації, в тому числі проєкті договору, зазначати вид договірної ціни – динамічна;

3) внести зміни до пункту 5.2 розділу V Настанови з визначення вартості будівництва, затвердженої наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 01.11.2021 № 281 (далі — Настанова № 281), якими передбачити, що договірна ціна є кошторисом вартості підрядних робіт, який формується генпідрядником із залученням субпідрядних організацій, погоджується із замовником і використовується при проведенні взаєморозрахунків (до 01.07.2025);

4) внести зміни до пункту 4.9 розділу IV, пункту 5.10 розділу V, підпункту 8.5.1 пункту 8.5 розділу VIII Настанови № 281 в частині здійснення визначення обґрунтованої середньої ціни матеріальних ресурсів; регламентувати в цих пунктах Настанови № 281, що обґрунтування середньої ціни на матеріальні ресурси має визначатися виключно за даними підприємств-виробників або їх офіційних представників в Україні (до 01.07.2025);

5) внести зміни до абзацу другого пункту 5.1 розділу V Настанови № 281 щодо складання ціни пропозиції учасника процедури закупівлі з використанням укрупнених показників вартості робіт, що здійснюється за рахунок бюджетних коштів, виключно з деталізованою потребою трудових та матеріально-технічних

ресурсів для здійснення проєктних рішень за об'єктом будівництва (до 01.07.2025);

б) провести моніторинг призначення органами місцевого самоврядування відповідальних осіб за використання DREAM та покладених на них завдань і повноважень (до 01.04.2025);

7) вирішити питання щодо необхідності здійснення Державною інспекцією архітектури та містобудування України позапланового заходу державного архітектурно-будівельного контролю на об'єктах «Реконструкція будівлі поліклініки КНП «Баштанська багатoproфільна лікарня» Баштанської міської ради за адресою: Миколаївська область, м. Баштанка, вул. Ювілейна, 3», «Реконструкція будівлі лікувального корпусу КНП «Баштанська багатoproфільна лікарня» Баштанської міської ради за адресою: Миколаївська область, м. Баштанка, вул. Ювілейна, 3», будівництво яких відбувається без відповідних дозвільних документів (до 01.02.2025);

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

Департаменту регіонального розвитку Київської обласної державної адміністрації вжити заходів щодо повернення нарахованої та сплаченої суми ПДВ у розмірі 21 560,0 тис. грн та здійснення її перерахування до державного бюджету, перегляду умов чинних договорів з будівництва / відновлення житла у частині дотримання вимог пункту 197.15 статті 197 розділу V ПКУ (до 01.04.2025);

Виконавчому комітету Ірпінської міської ради вжити заходів щодо повернення нарахованої та сплаченої суми ПДВ у розмірі 2 770,7 тис. грн та здійснення її перерахування до державного бюджету, перегляду умов чинних договорів з будівництва / відновлення житла у частині дотримання вимог пункту 197.15 статті 197 розділу V ПКУ, призначення відповідним розпорядчим документом відповідальної особи з питань використання DREAM із визначенням обов'язків і повноважень для ефективного управління проєктом, завершення процесу переходу на автоматизовану форму ведення бухгалтерського обліку (до 01.04.2025);

Бучанській міській раді вжити заходів щодо повернення нарахованої та сплаченої суми ПДВ у розмірі 9 555,82 тис. грн та здійснення її перерахування до державного бюджету, перегляду умов чинних договорів із будівництва / відновлення житла у частині дотримання вимог пункту 197.15 статті 197 розділу V ПКУ (до 01.04.2025);

Управлінню капітального будівництва Одеської міської ради відповідно до пункту 6.16 розділу VI Настанови № 281 уточнити загальну вартість виконаних підрядних робіт та повернути до державного бюджету суму завищеної вартості робіт за 2 об'єктами на загальну суму 365,8 тис. грн: «Будівництво магістральних мереж водопроводу від вул. Багрицького до Французького бульвару у м. Одесі (1-а черга – від вул. Багрицького до Фонтанської дороги)» – 255,7 тис. грн та «Будівництво магістральних мереж водопроводу від вул. Багрицького до

Французького бульвару у м. Одесі (2-а черга – від Фонтанської дороги до вул. Академічної)» – 110,1 тис. грн (до 01.03.2025);

Департаменту містобудування, архітектури, капітального будівництва та супроводження проєктів розвитку Миколаївської обласної державної адміністрації відповідно до пункту 6.16 розділу VI Настанови № 281 уточнити загальну вартість виконаних підрядних робіт та повернути до державного бюджету суму завищеної вартості робіт за чотирма об'єктами на загальну суму 32 049,0 тис. грн: «Реконструкція будівлі поліклініки КНП «Баштанська багатопрофільна лікарня» Баштанської міської ради за адресою: Миколаївська область, м. Баштанка, вул. Ювілейна, 3» – 1 719,8 тис. грн, «Реконструкція будівлі лікувального корпусу КНП «Баштанська багатопрофільна лікарня» Баштанської міської ради за адресою: Миколаївська область, м. Баштанка вул. Ювілейна, 3» – 2 634,3 тис. грн, «Реконструкція водогону діаметром 1000 мм по вул. Новозаводська та просп. Миру від вул. Турбінна до насосних станцій водопроводу III за адресою: вул. Миколаївська, 14, м. Миколаїв (коригування)» на суму 11 286,22 тис. грн, «Реконструкція водогону діаметром 1000 мм по вул. Молодіжна від вул. Приміська до вул. Турбінна, м. Миколаїв (коригування)» на суму 16 408,7 тис. грн; повернути до державного бюджету завищену вартість послуг з технічного нагляду на суму 536,9 тис. грн; забезпечити отримання дозволів на виконання будівельних робіт за об'єктами «Реконструкція будівлі поліклініки КНП «Баштанська багатопрофільна лікарня» Баштанської міської ради за адресою: Миколаївська область, м. Баштанка, вул. Ювілейна, 3» (виконано робіт без дозволу на суму 11 668,2 тис. грн), «Реконструкція будівлі лікувального корпусу КНП «Баштанська багатопрофільна лікарня» Баштанської міської ради за адресою: Миколаївська область, м. Баштанка, вул. Ювілейна, 3» (виконано робіт без дозволу на суму 15 294,4 тис. грн) (до 01.03.2025);

Департаменту з благоустрою, відбудови та реконструкції Харківської міської ради вжити заходів щодо повернення нарахованої та сплаченої суми ПДВ у розмірі 1 376,42 тис. грн та здійснення її перерахування до державного бюджету, перегляду умов чинних договорів з будівництва / відновлення житла у частині дотримання вимог пункту 197.15 статті 197 розділу V ПКУ (до 01.04.2025);

Комунальному підприємству «Управління капітального будівництва» (м. Запоріжжя) вжити заходів щодо повернення нарахованої та сплаченої суми ПДВ у розмірі 8 514,41 тис. грн та здійснення її перерахування до державного бюджету, перегляду умов чинних договорів з будівництва / відновлення житла у частині дотримання вимог пункту 197.15 статті 197 розділу V ПКУ (до 01.04.2025),

Комунальному підприємству «Управління капітального будівництва» Дрогобицької міської ради вжити заходів щодо повернення нарахованої та сплаченої суми ПДВ у розмірі 284,5 тис. грн та здійснення її перерахування до державного бюджету (до 01.04.2025);

Департаменту капітального будівництва Чернівецької обласної державної адміністрації забезпечити приведення ПКД з ремонту (реставраційного) приміщень захисної споруди цивільного захисту (обліковий

номер 96006) Обласного комунального некомерційного підприємства «Чернівецька обласна клінічна лікарня» у відповідність із вимогами пункту 7.6.2 ДБН В.2.2-5:2023 «Захисні споруди цивільного захисту», затверджених наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 10.08.2023 № 702, зокрема щодо недопущення опорядження приміщень для укриття із застосуванням керамічних матеріалів (до 01.04.2025);

Комунальному некомерційному підприємству «Красилівська багатопрофільна лікарня» Красилівської міської ради Хмельницького району Хмельницької області створити умови для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до захисної споруди цивільного захисту – протирадіаційного укриття (обліковий номер 85384) Комунального некомерційного підприємства «Красилівська багатопрофільна лікарня» (до 01.05.2025).

5. Поінформувати Офіс Генерального прокурора про результати аудиту.

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

7. Заступникові Голови Рахункової палати Сергію Ключці забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єктів контролю.

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

Голова

Ольга ПЩАНСЬКА