



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 8 серпня 2017 року № 16-4

Про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження

Відповідно до ст. 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (головний розпорядник коштів), Волинською, Дніпропетровською, Запорізькою, Миколаївською, Рівненською, Херсонською, Хмельницькою обласними державними адміністраціями та відповідними місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування у 2015–2016 роках забезпечено загально виконання бюджетної програми за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження (далі – субвенція). Із затверджених у державному бюджеті асигнувань у сумі 108,7 млн грн і 115,9 млн грн використано 94 відс. і 84 відс. коштів субвенції, відповідно, що сприяло поліпшенню якісного стану низки об'єктів спеціальної соціальної інфраструктури у зонах спостереження чотирьох діючих атомних електростанцій (далі – ЗС АЕС).

У 2015 та 2016 роках за рахунок виділених асигнувань субвенції на території ЗС АЕС завершено 444 об'єкти і заходи у сфері освіти, охорони здоров'я, дорожнього господарства, ЖКГ тощо, або 90 відс. від запланованих. Водночас рівень планування, фінансування і виконання робіт з підтримання у

справному стані захисних споруд цивільного захисту становив лише 5 відс. до загального обсягу затверджених бюджетних призначень на 2015–2016 роки. Ряд запланованих у цей період робіт і заходів на відповідних об'єктах спеціальної соціальної інфраструктури не завершено в установлені терміни, що не дозволило належно мінімізувати відповідні ризики населення, яке проживає на територіях у ЗС АЕС. Основними причинами цього є недоліки щодо управління коштами як на центральному, так і місцевому рівні, прогалини у законодавстві, а також неповна реалізація окремих пропозицій Рахункової палати за результатами попереднього аудиту.

Через відсутність на місцях у відповідних розпорядників коштів дієвої системи внутрішнього контролю у низці регіонів встановлено факти порушення законодавства при використанні коштів субвенції, допущення процедурних порушень на загальну суму 18,5 млн грн, та неефективного використання – на 4 млн гривень.

2. Нормативно-правове забезпечення з окремих питань надання та використання у 2015–2017 роках субвенції було недосконалим, що не сприяло ефективності управління її коштами.

Затверджений законами про державний бюджет на 2015–2017 роки обсяг субвенції розподілено між місцевими бюджетами за постановами Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 284, від 06.07.2016 № 412 і від 12.04.2017 № 260. При цьому положеннями Порядку та умов надання субвенції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 91 (із змінами), не встановлено термінів надання місцевими органами влади пропозицій Мінрегіону для формування переліків об'єктів та заходів, і термінів їх затвердження Мінрегіоном. Це створило умови для затвердження переліків об'єктів та заходів лише у вересні-жовтні 2015–2016 років та виконання запланованих робіт у несприятливий осінньо-зимовий період.

У 2017 році перелік об'єктів і заходів затверджений Мінрегіоном 30.06.2017 на суму 18,6 млн грн, або лише 13,5 відс. річного обсягу субвенції, що створює ризики для своєчасного та повного використання коштів і виконання запланованих робіт та умови для повернення невикористаних коштів субвенції до державного бюджету.

Водночас у зазначеному Порядку та умовах надання субвенції усі напрями використання субвенції визначені як такі, на які насамперед спрямовуються кошти субвенції. Це призвело до можливості планування і використання органами влади на місцях субвенції за напрямами, які вирішують переважно поточні проблеми відповідних територій ЗС АЕС, незважаючи на те, що деякі захисні споруди є обмежено готовими або неготовими взагалі.

Міністерством охорони здоров'я України не забезпечено виконання вимог ст. 8 Закону України "Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання", п. 3 Порядку здійснення невідкладних заходів профілактики серед населення України у разі виникнення радіаційної аварії, затвердженого наказом Державної інспекції ядерного регулювання України від 08.11.2011 № 154 (zareєстрований в Мін'юсті 25.11.2011), і виконання відповідних пропозицій Рахункової палати щодо затвердження Регламенту проведення

йодної профілактики населення у разі загрози радіаційно-ядерних аварій на атомних електростанціях або їх виникнення.

3. Планування Мінрегіоном бюджетних призначень за рахунок субвенції на 2016 і 2017 рік у сумі 115,9 млн грн і 137,5 млн грн, відповідно, здійснювалося за відсутності розрахунків та обґрунтувань до відповідних бюджетних запитів, що не відповідає вимогам ст. 7 Бюджетного кодексу та не сприяло ефективності управління коштами субвенції.

Визначена Мінрегіоном у бюджетних запитах на 2016 і 2017 роки, які направлялися до Мінфіну, **додаткова потреба** у коштах субвенції в сумах 137,5 млн грн і 522,0 млн грн, відповідно, для формування субвенції та фінансування заходів і об'єктів не врахована. Зазначене, а також недоліки при плануванні не дозволили суттєво підвищити рівень виконання необхідних заходів на відповідних територіях ЗС АЕС щодо приведення у належний стан таких важливих об'єктів спеціальної соціальної інфраструктури, як захисні споруди цивільного захисту.

Зокрема, на території Братського району (Миколаївська область) обліковується 15 захисних споруд комунальної власності, з яких 11 – потребують виготовлення проектної документації на капітальний ремонт та є обмежено готовими.

4. Значні обсяги профінансованих коштів субвенції протягом тривалого часу на місцях не використовувалися, що знижувало ефективність їх витрачання у 2015 та 2016 роках.

Через недоліки в управлінні і довготривалий процес надання місцевими органами влади пропозицій для включення до переліків об'єктів (заходів), розгляду та затвердження їх Мінрегіоном, станом на 01.09.2015 на рахунках місцевих бюджетів та бюджетних установ було накопичено коштів субвенції в сумі 60,7 млн грн (або 56 відс. річного обсягу), які надійшли у червні-серпні і не використовувалися. Аналогічно у 2016 році, станом на 01.09.2016 було накопичено коштів субвенції в сумі 64,4 млн грн, або 56 відс. річного обсягу (фінансування за липень-серпень), які в повному обсязі також не використовувалися.

Внаслідок прорахунків у плануванні, недоліків та довготривалого формування, уточнення пропозицій щодо фінансування об'єктів і заходів з боку відповідних місцевих органів влади, за підсумками 2015 і 2016 років окремими місцевими бюджетами повернуто до державного бюджету залишок невикористаних коштів у 2015 році – 6,1 млн грн, у 2016 – 18,6 млн грн, що свідчить про неефективне управління коштами субвенції.

Зокрема, через повернення у 2016 році більше половини одержаних коштів субвенції (7,1 млн грн), виділених на будівництво Озерецької ЗОШ І-ІІ ступенів в с. Озерці Володимирецького району Рівненської області, рівень готовності об'єкта станом на 01.06.2017 становить лише 2 відс. до загальної кошторисної вартості (42,7 млн гривень).

5. Через відсутність належного внутрішнього контролю з боку відповідних розпорядників коштів субвенції на місцях у 2015 і 2016 роках

допущено низку порушень законодавства та неефективне використання коштів субвенції на загальну суму 5,6 млн грн, а саме: у Волинській області на суму 1,8 млн грн, Дніпропетровській – 2,0 млн грн, Запорізькій – 0,5 млн грн, Рівненській – 0,5 млн грн, Хмельницькій – 0,8 млн гривень.

У тому числі встановлено факти заподіяння шкоди (збитків) на 2,0 млн грн через оплату невиконаних робіт та зайвої сплати коштів субвенції (у Волинській області на суму 111,1 тис. грн, Дніпропетровській – 1597,9 тис. грн, Запорізькій – 45,1 тис. грн, Рівненській – 116,9 тис. грн, Хмельницькій – 159,9 тис. гривень). Виявлено неефективне використання субвенції на суму 4,0 млн грн, з них: у Волинській області – 1,8 млн грн, Дніпропетровській – 1,8 млн грн, Рівненській – 361,1 тис. гривень.

Під час проведення аудиту забезпечено відшкодування незаконних видатків за субвенцією на суму 255,9 тис. грн (у Дніпропетровській області – 107,7 тис. грн, Хмельницькій – 148,2 тис. гривень). Зокрема, за виявленим під час аудиту фактом оплати невстановленого обладнання ТОВ "СТІЛЛ-ІМПЕКС" у червні 2017 на рахунок замовника (департамент ЖКГ Дніпропетровської області) повернуто кошти в сумі 85,0 тис. грн, які останнім перераховано до державного бюджету.

Крім того, встановлено факти процедурних порушень законодавства з питань здійснення закупівель, фінансування капітального будівництва, ведення бухгалтерського обліку тощо у Дніпропетровській, Запорізькій, Рівненській та Хмельницькій областях на загальну суму 15,3 млн гривень.

6. Окремими місцевими органами влади не приділялася належна увага забезпеченню планування, фінансування і виконання необхідних робіт на захисних спорудах на відповідних територіях ЗС АЕС та придбання препаратів стабільного йоду.

Зокрема, Маневицькою райдержадміністрацією (Волинська область) захисні споруди не запропоновані для забезпечення фінансуванням за 2015–2016 роки у переліках об'єктів, затверджених Мінрегіоном. Як наслідок, з чотирьох захисних споруд цивільного захисту в районі до використання за призначенням готова лише одна.

Жодна захисна споруда цивільного захисту м. Острога та Острозького району (Рівненська область) не відповідає вимогам до утримання захисних споруд цивільної оборони у мирний час та ДБН А.3.1-9-2000 "Прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом захисних споруд цивільної оборони та їх утримання". Із загальної кількості захисних споруд (72 од.) за підсумками технічної інвентаризації оцінено як "не готові" до використання за призначенням 21 відс. та "обмежено готові" – 79 відс. споруд.

Місцеві органи влади Острозького району та м. Острога (Рівненська область) не подавали пропозиції щодо придбання та накопичення достатньої кількості препаратів йодиду калію для населення м. Острога, яке проживає в зоні спостереження Хмельницької АЕС. В результаті з жовтня 2015 року населення міста не забезпечене запасом препаратів стабільного йоду в режимі цілодобової доступності, що не відповідає вимогам пп. 4, 6, 7 Порядку здійснення невідкладних заходів йодної профілактики серед населення України

у разі виникнення радіаційної аварії (затвердженого наказом Державної інспекції ядерного регулювання України від 08.11.2011 № 154).

7. Результати аудиту свідчать, що використання у 2015 та 2016 роках у межах затверджених обсягів коштів субвенції і здійснення більшості запланованих заходів дозволило вирішити низку проблемних питань щодо поліпшення стану спеціальної соціальної інфраструктури на відповідних територіях ЗС АЕС. Водночас на місцях у ЗС АЕС залишаються невирішеними питання приведення у належний стан готовності для використання за призначенням низки захисних споруд цивільного захисту, а також проведення робіт на інших об'єктах спеціальної соціальної інфраструктури (відповідні заклади охорони здоров'я, навчальні заклади, пункти збору населення тощо).

При цьому прийняття Закону України від 28.12.2014 № 79-VII "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" у частині внесення змін до статті 29 Бюджетного кодексу щодо зарахування цільового збору на соціально-економічну компенсацію ризику населення до загального фонду державного бюджету створило умови та призвело до можливості планування та затвердження в законах про держбюджет на 2015–2017 роки видатків субвенції в обсягах, менших за планові обсяги надходжень коштів цільового збору, а також повернення коштів субвенції наприкінці року до державного бюджету.

Такі зміни не мають економічного обґрунтування, оскільки частина коштів цільового збору, яка залишилася у загальному фонді державного бюджету і не спрямовується у вигляді субвенції у зони спостереження АЕС, не може бути використана так, як встановлено положеннями Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку", а саме, зазначений збір є цільовим і направляється виключно на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території ЗС АЕС.

Як результат, на сьогодні норми зазначеного Закону, згідно з якими цей збір віднесено до доходів спеціального фонду державного бюджету, не узгоджуються з нормою Бюджетного кодексу, згідно із якою з 01.01.2015 року цей збір віднесено до доходів загального фонду державного бюджету.

У зв'язку із згаданими змінами у законодавстві наприкінці 2014 року з рахунків спеціального фонду місцевих бюджетів списано залишки коштів субвенції, які утворилися протягом 2011–2013 років у сумі 69,2 млн грн, що призвело до низки звернень місцевих органів влади до Кабінету Міністрів України і створило відповідну соціальну напругу на місцях. У 2015 році обсяг затверджених у загальному фонді державного бюджету і профінансованих коштів субвенції становить 34 відс. від суми цільового збору, сплаченого до загального фонду державного бюджету (317,5 млн грн); у 2016 році – 33 відс. (352,7 млн гривень); на 2017 рік доходи державного бюджету від збору передбачено в сумі 423,1 млн грн, а видатки за субвенцією затверджені в сумі 137,5 млн грн, або 32,5 відс. збору.

Такий стан породжує відповідні звернення місцевих і центральних органів влади, депутатів різних рівнів до Президента України, Верховної Ради

України, Кабінету Міністрів України. При цьому Мінрегіон вважає за необхідне внесення змін до Бюджетного кодексу під час підготовки проекту Державного бюджету України на 2018 рік в частині визначення одним з джерел формування спеціального фонду держбюджету збір на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження.

За результатами слухань "Стратегічний розвиток ядерної галузі України" від 15.04.2016, проведених у Комітеті Верховної Ради України з питань ПЕК, ядерної політики та ядерної безпеки, а також на виконання норм Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку", зокрема, було запропоновано Кабінету Міністрів України збільшити на 2017 рік розмір субвенції до рівня фактичних платежів ДП "НАЕК "Енергоатом", здійснених за відповідним збором у 2017 році. Проте наразі зазначена пропозиція залишилася нереалізованою.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження затвердити.

2. Відомості про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

2.1. Внести в установленому порядку зміни до "Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 91 (зі змінами), в частині: встановлення строків надання місцевими органами влади пропозицій Мінрегіону для формування переліків об'єктів (заходів) та термінів їх затвердження Мінрегіоном для своєчасного фінансування за рахунок субвенції; встановлення, що об'єкти спеціальної соціальної інфраструктури у сфері освіти, охорони здоров'я, дорожнього господарства тощо можуть плануватися і фінансуватися лише за умови повного забезпечення потреб у необхідному фінансуванні захисних споруд, закупівлі засобів індивідуального захисту органів дихання та препаратів стабільного йоду, навчання населення правилам користування ними.

2.2. Доручити:

- Міністерству охорони здоров'я України вжити додаткових заходів щодо виконання вимог ст. 8 Закону України "Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання" стосовно затвердження Регламенту проведення йодної профілактики населення у разі загрози радіаційно-ядерних аварій на атомних електростанціях або їх виникнення;

- Державній службі України з надзвичайних ситуацій надати інформацію Мінрегіону щодо стану фактичної потреби та рівня забезпечення населення у ЗС АЕС засобами колективного захисту (захисні споруди) комунальної форми власності для визначення необхідних обсягів їх фінансування за рахунок коштів субвенції.

2.3. З метою виконання вимог Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" щодо спрямування цільового збору у вигляді субвенції місцевим бюджетам на виконання відповідних заходів у зонах спостереження АЕС та зняття соціальної напруги щодо вирішення зазначеного питання:

- внести в установленому порядку законопроекти щодо: збільшення на 2017 рік обсягів субвенції до рівня планових надходжень цільового збору; внесення змін до частини 2 ст. 29 Бюджетного кодексу України стосовно зарахування збору на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, до спеціального фонду державного бюджету;

- при формуванні проекту держбюджету на 2018 рік планування обсягів коштів субвенції на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, передбачати в обсягах планових надходжень коштів цільового збору.

3. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та рекомендувати:

- при розгляді і затвердженні Переліків об'єктів (заходів) спеціальної соціальної інфраструктури, за узгодженням з місцевими органами влади, в першу чергу передбачати повне фінансування потреб з приведення захисних споруд у готовність до використання за призначенням, а також забезпечення населення необхідним запасом препаратів стабільного йоду в режимі цілодобової доступності та відповідного навчання;

- забезпечити наявність розрахунків і обґрунтувань при плануванні субвенції;

- своєчасно формувати відповідні Переліки об'єктів (заходів) для забезпечення повноти виконання запланованих робіт в установлені терміни;

- вжити заходів, відповідно до компетенції, щодо усунення виявлених аудитом недоліків і порушень при використанні коштів субвенції та неефективного управління її коштами.

4. Рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати Волинській, Дніпропетровській, Запорізькій, Рівненській та Хмельницькій обласним держадміністраціям та рекомендувати:

- розглянути результати аудиту і вжити заходів щодо усунення відповідними розпорядниками коштів на місцевому рівні порушень і недоліків, допущених ними при використанні субвенції, та забезпечення функціонування належної системи внутрішнього контролю;

- при плануванні і спрямуванні коштів на фінансування об'єктів спеціальної соціальної інфраструктури в першу чергу передбачати повне

фінансування потреб з приведення захисних споруд у готовність до використання за призначенням, а також забезпечення населення необхідним запасом препаратів стабільного йоду в режимі цілодобової доступності та відповідного навчання.

5. Про результати аудиту поінформувати **Верховну Раду України** та народного депутата України Дерев'янка Ю.Б. відповідно до його звернення від 20.01.2017 № 291-47.

6. Територіальним управлінням Рахункової палати по Дніпропетровській та Запорізькій областях (у м. Дніпро) та по Львівській, Волинській, Рівненській, Тернопільській, Івано-Франківській та Закарпатській областях (у м. Львів) про виявлені факти заподіяння істотної шкоди (у т.ч. через безпідставну оплату відповідних будівельних робіт, обладнання), що мають ознаки кримінального правопорушення, поінформувати правоохоронні органи.

7. Оприлюднити Звіт про результати аудиту, Рішення Рахункової палати та результати розгляду Рішення об'єктами аудиту на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Самуся Г.Ю.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута