



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 21 лютого 2017 року № 5-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на відновлення і розвиток інфраструктури Донецької області

Відповідно до ст. 98 Конституції України, ст. ст. 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на відновлення і розвиток інфраструктури Донецької області. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. В умовах особливого стану на Донбасі, коли низка населених пунктів Донецької області розміщена в зоні бойових дій, органами виконавчої влади як на центральному, так і на регіональному рівні за рахунок коштів, виділених у 2015 і 2016 роках з державного бюджету на відновлення і розвиток інфраструктури окремих територій Донецької області (745,7 млн грн), забезпечено відбудову значної частини першочергових об'єктів життєзабезпечення населених пунктів, підконтрольних українській владі, які зазнали руйнувань під час проведення бойових дій, та реалізовано ряд інвестиційних проектів і заходів розвитку.

Зокрема, відновлено та введено в експлуатацію 235 об'єктів соціальної, комунальної та транспортної сфери, завдяки чому покращено рівень надання населенню цих територій відповідних послуг.

Водночас через недоліки у прийнятті управлінських рішень Кабінетом Міністрів України, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерством фінансів України та Донецькою обласною військово-цивільною адміністрацією (далі – Донецька ОДА) мета використання коштів державного бюджету, спрямованих у зазначений період на виконання робіт із будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів соціальної та іншої інфраструктури на окремих територіях Донецької області, досягнута неповною мірою. Так, за трьома бюджетними програмами розвитку не використано **211,1 млн грн** відкритих асигнувань

(понад 28 відсотків). Як наслідок, не виконано в повному обсязі запланованих робіт і не введено в експлуатацію в установлені терміни 154 пускові об'єкти (40 відс. від запланованих).

Зокрема, з відкритих асигнувань за коштами державного фонду регіонального розвитку (далі – Фонд) у 2015 – 2016 роках не освоєно 151,3 млн грн (32 відс.); за субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (далі – Субвенція розвитку) у 2016 році не використано 40,9 млн грн (33 відсотки).

Крім того, через відсутність належного внутрішнього контролю з боку головних розпорядників коштів рядом розпорядників коштів державного бюджету на місцях з порушенням законодавства використано **35,1 млн грн**, у тому числі за відсутності підтвердних документів на оплату фактично невиконаних робіт і невстановленого обладнання – 7,5 млн грн, неефективно (непродуктивно та неекономно) використано **22,6 млн гривень**.

2. Головними причинами, через які не використано і повернено відповідними розпорядниками у Донецькій області кошти до державного бюджету, були довготривала і неналежна підготовка і затвердження переліків відповідних проектів і заходів, планування у розписі і виділення близько половини від обсягу асигнувань в останні місяці бюджетного року (листопаді-грудні), а також початок фінансування робіт за 4 – 6 місяців до його завершення.

2.1. Перелік проектів і заходів на відповідних територіях Донецької області, що фінансувалися у 2015 році за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях (далі – Субвенція відновлення), через недоліки в наданні пропозицій місцевими органами влади затверджено розпорядженням Донецької ОДА за погодженням з Мінрегіоном у липні 2015 року. Переліки інвестиційних програм і проектів, що фінансувалися у 2015 і 2016 роках за рахунок коштів Фонду, затверджено розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 17.07.2015 (набрало чинності 05.08.2015) і 11.05.2016 (набрало чинності 16.06.2016). Перелік програм і заходів, що фінансувалися за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 395.

2.2. Мінфіном протягом 2015 року не забезпечено виділення відповідним територіям Донецької області коштів Фонду з державного бюджету з дотриманням помісячного розпису асигнувань, що не сприяло повноті їх освоєння і виконанню запланованих робіт в установлені терміни. Асигнування Фонду почали виділятися з вересня 2015 року (тобто за 4 місяці до завершення бюджетного періоду), що обумовило неосвоєння частини коштів та повернення до державного бюджету 92,7 млн грн (майже 40 відс відкритих асигнувань).

Серед причин несвоєчасного виділення асигнувань і неповного освоєння коштів Фонду по Донецькій області у 2015 році – здійснення їх розподілу за

інвестиційними програмами і проектами Кабінетом Міністрів України за 5 місяців до завершення бюджетного періоду у зв'язку із затвердженням відповідних форм документів для проведення конкурсного відбору наказом Мінрегіону від 24.04.2015 № 80 (набрав чинності 22.05.2015), створення Міжвідомчої комісії з оцінки відповідності законодавству інвестиційних програм і проектів наказом Мінрегіону від 11.06.2015 № 134, неналежне формування пропозицій до переліку проектів відповідними місцевими органами влади Донецької області та необхідність додаткового часу для їх доопрацювання.

У 2016 році планування та виділення Донецькій області коштів Фонду в сумі 119,7 млн грн (50 відс. асигнувань) у листопаді - грудні стало однією з причин неосвоєння і повернення до державного бюджету 58,5 млн грн (24,5 відс. асигнувань).

Мінрегіон, як головний розпорядник коштів, з метою забезпечення ефективного управління коштами Фонду у 2016 році неодноразово звертався (листи від 23.06.2016 № 7/19-7546 і від 18.07.2016 № 7/19-8843) до Мінфіну з проханням внести зміни до помісячного розпису асигнувань і перенести частину призначень з листопада - грудня 2016 на липень-вересень 2016 року. Проте зміни до розпису внесені не були, що не сприяло повноті освоєння і ефективності використання коштів Фонду.

2.3. У 2016 році Перелік програм і заходів, що фінансувалися за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій сформовано Мінфіном і затверджено Кабінетом Міністрів України без урахування пропозицій Донецької ОДА: до нього включено 19 об'єктів капітального ремонту (21,9 млн грн), які не мали затвердженої проектно-кошторисної документації. Це не відповідає п. 4 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2012 № 106. При цьому не враховано поданих Мінфіну Донецькою ОДА пропозицій щодо необхідності погашення кредиторської заборгованості станом на 01.01.2016, яка виникла за 6 об'єктами під час здійснення у 2015 році місцевими бюджетами видатків за рахунок коштів зазначеної субвенції в сумі 1035,3 тис. грн, що не узгоджується із ст. 51 Бюджетного кодексу України.

3. Нормативно-правове забезпечення використання коштів Фонду і Субвенції розвитку, що розповсюджувалося на всі регіони України, не враховувало відмінностей і умов особливого стану на Донбасі та перебування ряду територій у зоні бойових дій, тому не було оптимальним для реалізації невідкладних заходів, спрямованих на відновлення об'єктів інфраструктури, що постраждали під час проведення АТО.

У результаті виконання вимог нормативно-правового забезпечення використання бюджетних коштів, спрямованих на відновлення пошкоджених об'єктів інфраструктури, що передбачають довготривалі у часі процедури

публічних закупівель, планування, формування, затвердження та погодження переліків об'єктів, створювалися певні ризики неосвоєння виділених ресурсів.

4. Замовниками робіт, розпорядниками коштів державного бюджету відповідних територій Донецької області через відсутність належного внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів у 2015 і 2016 роках допускалися порушення законодавства, неефективне використання коштів, проведення оплати невиконаних робіт та за відсутності підтвердних документів щодо факту їх виконання.

Зокрема, замовниками робіт за відповідними проектами і заходами, розпорядниками коштів з порушенням вимог законодавства щодо порядку державного фінансування капітального будівництва та здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповувалися за бюджетні кошти, використано **26,3 млн грн**; з недотриманням вимог законодавства з питань державних закупівель – **1,3 млн грн.**; на оплату невиконаних робіт, невстановленого обладнання та невикористаних матеріалів – **2,8 млн грн**; оплачено виконання робіт, які не відповідають проектним рішенням і договірним цінам, – **4,8 млн гривень**. Крім того, встановлено факти непродуктивного і неекономного використання коштів на суму **22,6 млн гривень**.

Порушення законодавства та факти непродуктивного використання коштів допущено, зокрема, департаментом капітального будівництва Донецької ОДА (директор Винокуров Ю.О.) – 13,3 млн грн; управлінням розвитку міського господарства і будівництва Бахмутської міської ради (начальник Трофимова Н.В.) – 7,9 млн. грн; відділом освіти Покровської міської ради (начальник Голуб М.О.) – 5,0 млн гривень. Про встановлені в департаменті капітального будівництва Донецької ОДА і відділі освіти Покровської міської ради факти, які мають ознаки кримінального або адміністративного правопорушення, поінформовано правоохоронні органи і передано їм відповідні матеріали.

Під час контрольних заходів на вимогу контрольних груп Рахункової палати розпорядники та одержувачі коштів **усунули наслідки виявлених фінансових порушень** на суму **3,6 млн грн**, у тому числі відшкодовано (повернено неправомірно витрачені) 2,0 млн гривень.

5. Загалом завдяки коштам державного бюджету, використаним на відновлення і розвиток інфраструктури окремих територій Донецької області за трьома зазначеними бюджетними програмами (534,5 млн грн), реалізовано ряд проектів (заходів), відновлено та введено в експлуатацію у 2015 році – 138 проектів, у 2016 році – 97 проектів (об'єктів) соціальної, комунальної та транспортної сфери. Отже, покращено інфраструктуру окремих територій Донецької області.

За рахунок коштів Субвенції відновлення у 2015 році (використано 126,9 млн грн) у Донецькій області відбудовано **65** запланованих на 2015 рік пускових об'єктів, у тому числі відремонтовано 25 житлових будинків у містах Авдіївка, Артемівськ, Дзержинськ, Миколаївка, Слов'янськ; 31 ділянку дорожнього покриття та 1 шляхопровід; 6 водопровідних і каналізаційних

мереж; 4 загальноосвітні заклади; 7 дошкільних навчальних закладів; 4 заклади охорони здоров'я; 1 заклад культури; 2 вищі навчальні заклади та 1 бібліотеку; поліпшено стан автомобільних доріг м. Краматорськ і транспортне сполучення між низкою інших населених пунктів області.

За рахунок коштів Фонду відновлено три мости; побудовано тролейбусну мережу в м. Краматорськ; вугільні контейнерні котельні та підвідні зовнішні мережі для опалення відповідних навчальних закладів у м. Гірник та м. Селидове; проведено капітальний ремонт мережі вуличного освітлення м. Волновахи та завершено реконструкцію дитячого садка в смт Мангуш.

Водночас, незважаючи на значний обсяг коштів, спрямованих за відповідними бюджетними програмами на відновлення і розвиток інфраструктури окремих територій Донецької області, повною мірою запланованого соціально-економічного ефекту не одержано, оскільки внаслідок низки упущень і недоліків з боку розпорядників коштів на місцях, Донецької ОДА, Мінрегіону та Мінфіну не виконувались або не завершені в заплановані терміни роботи у 2015 році – на 94 об'єктах, у 2016 році – на 60 об'єктах.

Це, зокрема, роботи з капітального ремонту 6 закладів освіти і медицини та поточного ремонту мереж вуличного освітлення м. Торецьк. У Слов'янському районі не впроваджено заходів з енергозбереження в загальноосвітніх і медичних закладах. У м. Мирноград не змонтовано і не введено в експлуатацію систему газопостачання центральної міської лікарні.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на відновлення і розвиток інфраструктури Донецької області затвердити.

2. Поінформувати **Верховну Раду України та Раду національної безпеки і оборони України** про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на відновлення і розвиток інфраструктури Донецької області.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на відновлення і розвиток інфраструктури Донецької області, надіслати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

- вжити додаткових заходів для забезпечення виконання вимог частини п'ятої статті 24¹ Бюджетного кодексу України щодо затвердження розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку з переліком інвестиційних програм і проектів у тримісячний строк із дня набрання чинності Законом України про державний бюджет на відповідний рік;

- з метою запровадження єдиної субвенції та оптимізації механізму управління коштами державного бюджету для забезпечення своєчасного відновлення пошкоджених, зруйнованих об'єктів інфраструктури у зоні проведення бойових дій (у т. ч. на прилеглих до неї територіях) на сході країни

розглянути питання поновлення бюджетної програми – субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях (діяла у 2015 році). Передбачити закріплення повноважень щодо затвердження переліку об'єктів і заходів, що можуть реалізуватися за рахунок цієї субвенції, виключно, за обласними військово-цивільними адміністраціями, що підвищить оперативність та обґрунтованість їх затвердження, відповідальність місцевих органів влади області за їх реалізацію.

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

- своєчасний відбір, формування пропозицій щодо інвестиційних програм (проектів), які фінансуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, а також своєчасне подання їх Кабінету Міністрів України для затвердження щодо відповідних територій Донецької області;

- спільно з Донецькою обласною військово-цивільною адміністрацією функціонування ефективної системи внутрішнього контролю з метою недопущення фактів незаконного, неефективного управління та використання бюджетних коштів.

5. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Донецькій обласній військово-цивільній адміністрації та рекомендувати розглянути результати аудиту на засіданні колегії облдержадміністрації і вжити заходів щодо:

- невідкладного завершення робіт на відповідних об'єктах, які визначено пусковими у 2016 році, і введення їх в експлуатацію;

- усунення відповідними розпорядниками на місцевому рівні порушень, допущених ними при використанні бюджетних коштів, що є предметом аудиту, та забезпечення функціонування ефективної системи внутрішнього контролю.

6. Рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати Міністерству фінансів України та рекомендувати забезпечити належне, збалансоване формування надалі розпису за коштами державного фонду регіонального розвитку та субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у частині недопущення планування і відкриття значної частини асигнувань наприкінці року (листопад-грудень) у несприятливий для виконання будівельних робіт осінньо-зимовий період.

7. Надіслати відповідні матеріали та акт про результати аудиту, проведеного в управлінні розвитку міського господарства і капітального будівництва Бахмутської міської ради Донецької області, правоохоронним органам.

8. Оприлюднити рішення Рахункової палати, результати його розгляду об'єктами контролю на її офіційному веб-сайті.

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