



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 28 серпня 2018 року № 22-2

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій

Відповідно до статті 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 здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А :

1. Міністерством фінансів України (головний розпорядник коштів державного бюджету), низкою обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування не забезпечено належного управління коштами субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (далі – субвенція), затвердженої в державному бюджеті на 2017 рік у сумі 6,2 млрд грн, а отже, не досягнуто повною мірою головної мети видатків розвитку державного бюджету – забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку відповідних регіонів, їх соціальної, транспортної та інженерної інфраструктури, підвищення якості надання послуг населенню.

1.1. Проведення робіт на відповідних об'єктах та виконання заходів, включених за поданням Мінфіну до затверджених Кабінетом Міністрів України переліків, було спрямовано переважно на реконструкцію та ремонт уже існуючої соціальної, транспортної та житлової інфраструктури, що не сприяло належному розвитку окремих територій. Окремі об'єкти у порушення законодавства не мали затвердженої проектної документації. Затвердження на центральному та місцевому рівні для фінансування у 2017 році загалом близько **14 тис.** об'єктів та заходів свідчить про розпорошення коштів субвенції на вирішення поточних питань певної місцевості.

Обсяг фінансування 3150 об'єктів та заходів (**23 відс.** їх загальної кількості) не перевищує 50 тис. грн; на фінансування 2540 об'єктів та заходів (**18 відс.**) передбачено від 50,0 до 100,0 тис. гривень. Зокрема, для фінансування за рахунок субвенції затверджено низку заходів, які могли фінансуватися за рахунок відповідних місцевих бюджетів (наприклад: придбання овочерізок для їдалень загальноосвітніх навчальних закладів Смільчинського району Житомирської області – 18,0 тис. грн; придбання комплекту ялинкових освітлювальних прикрас для м. Ніжина Чернігівської області – 38,1 тис. грн; придбання і встановлення «лежачого поліцейського» на вулицях Шевченка, 69, 176, Заводська, 6а у с. Кожанка Фастівського району Київської області – 75,0 тис. грн тощо).

1.2. Через неналежне та безсистемне управління субвенцією Мінфіном та її розпорядниками на місцях у 2017 році не освоєно **1797,3 млн грн** (майже **30 відс.** обсягу асигнувань), з яких станом на 01.07.2018 не використано за призначенням **987,2 млн грн** (55 відс. залишку коштів станом на 01.01.2018). У 2017 році тільки у Дніпропетровській, Донецькій, Київській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Черкаській і Чернівецькій областях, де здійснено аудит вибіркоким порядком, не виконано у запланованих обсягах низки робіт і не введено в експлуатацію 162 пускові об'єкти, що становить 45 відс. запланованих.

Як наслідок, не досягнуто очікуваного соціально-економічного ефекту від видатків розвитку за субвенцією, не вирівняно належним чином відповідних регіональних диспропорцій у доступі населення до базових соціальних, комунальних та інших послуг (ціль 2 Державної стратегії регіонального розвитку, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385).

1.3. За результатами аудиту використання у 8 регіонах 713,8 млн грн субвенції (з урахуванням невикористаних у цих регіонах протягом 2017 року і I півріччя 2018 року 60,0 млн грн) встановлено порушень законодавства на загальну суму **202,5 млн грн** – це **31 відс.** суми коштів, перевірених під час аудиту на місцях, у тому числі з порушеннями бюджетного та іншого законодавства використано 110,2 млн грн, з них на оплату невиконаних робіт, що завдало шкоди (збитків) державі, – 1,5 млн грн; з порушеннями законодавства проведено публічних закупівель на суму 88,8 млн грн; не проведено співфінансування заходів у визначених пропорціях з місцевих бюджетів на 3,5 млн гривень. Крім того, встановлено факти неефективного управління коштами субвенції та їх використання – **161,0 млн грн** (**25 відс.** використаного ресурсу).

Головні причини таких недоліків – планування субвенції за відсутності належного обґрунтування її обсягу, неефективне управління коштами субвенції через суб'єктивний їх розподіл між місцевими бюджетами, об'єктами і на заходи, недотримання вимог законодавства та принципів справедливості і неупередженості щодо надання субвенції, невідповідність частини відібраних до фінансування об'єктів встановленим вимогам, а також відсутність належного контролю за виконанням запланованих робіт і використанням

бюджетних коштів у відповідних регіонах.

2. Нормативно-правове та організаційне забезпечення управління субвенцією у 2017 році за низкою питань було недосконалим, що не сприяло обґрунтованому плануванню коштів у державному бюджеті, формуванню та затвердженню переліків об'єктів і заходів відповідно до визначених законодавством вимог та своєчасному, повному і ефективному використанню коштів на місцях.

2.1. У Бюджетному кодексі України (далі – Кодекс), законі про держбюджет на 2017 рік та Порядку та умовах 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 із змінами (далі – Порядок № 106), не встановлено критеріїв розподілу субвенції між місцевими бюджетами, що створило ризики необґрунтованого розподілу коштів державного бюджету та недотримання принципу справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між територіальними громадами, визначеного статтею 7 Кодексу.

У державному бюджеті на 2017 рік субвенція не затверджена окремо для кожного місцевого бюджету, що не узгоджується з вимогами частини третьої статті 97 Кодексу.

2.2. Визначення пунктом 3 Порядку № 106 низки напрямів (всього їх 12) спрямування субвенції, у тому числі недостатньо конкретизованих (зокрема, здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів; придбання обладнання для установ соціально-культурної сфери комунальної власності та комунального транспорту), створює ризики розпорошення коштів між значною кількістю неперіоритетних заходів поточного характеру, які не вирішують належним чином актуальних питань розвитку окремих територій. Це також призводить до неналежного планування та концентрації видатків розвитку бюджету (капітальних видатків) для досягнення збалансованого, сталого розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

У пункті 3 Порядку № 106 окремо визначено такий напрям, як виготовлення проектно-кошторисної документації, але не передбачено можливості одночасного включення об'єктів для фінансування з виготовлення проектно-кошторисної документації та подальшого проведення відповідних робіт, що створює ризики неможливості виконання в установленому порядку відповідних робіт за важливими для окремих регіонів заходами соціально-економічного розвитку.

Пунктом 5 Порядку № 106 встановлено: надання субвенції здійснюється в обсягах, передбачених законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Водночас особливості використання коштів субвенції на заходи, наприклад, з будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів інфраструктури комунальної власності, які виділені у другому півріччі бюджетного року та потребують більш тривалого терміну для ефективного і якісного виконання робіт (зокрема, з урахуванням

перехідних об'єктів, сезонності виконання робіт), Кодексом і Порядком № 106 не визначено. Це створює ризики неналежного виконання робіт і неосвоєння субвенції протягом бюджетного року, а також недотримання вимог бюджетного законодавства і законодавства про публічні закупівлі розпорядниками її коштів.

Пунктом 6 Порядку № 106 (із змінами) встановлено, що за рішенням Кабінету Міністрів України переліки об'єктів та заходів затверджуються Кабінетом Міністрів України або місцевими держадміністраціями, виконавчими органами органів місцевого самоврядування (до 19.08.2015 діяла норма щодо формування і затвердження переліків об'єктів та заходів місцевими держадміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування). Як наслідок – формування таких переліків Мінфіном і затвердження Кабінетом Міністрів України без належного урахування пропозицій органів влади у регіонах. Крім того, це суперечить змісту реформи децентралізації влади в Україні та викривляє державну політику в цій частині.

2.3. Згідно з підпунктом 1 пункту 3 Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів), затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520 (далі – Порядок № 520), одна із умов надання субвенції – відповідність інвестиційних програм (проектів), зокрема, пріоритетним напрямом розвитку регіонів на період до 2015 року, визначеним у додатку 1 до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 № 1001, яка втратила чинність відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. Отже, потрібне належне правове врегулювання цього питання.

2.4. Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» (пункт 24 «Прикінцеві положення») запроваджено норму, згідно з якою на кінець 2017 року, як виняток з положень частини дванадцятої статті 23 та частин першої і другої статті 57 Бюджетного кодексу України, залишки коштів субвенції зберігаються на рахунках загального та спеціального фондів місцевих бюджетів для здійснення відповідних витрат у 2018 році з урахуванням їх цільового призначення. Однак окремого порядку використання таких залишків субвенції не затверджено, що, з огляду на надходження до місцевих бюджетів такої ж субвенції у 2018 році, не сприяє ефективності управління залишками її коштів.

3. Планування коштів субвенції у державному бюджеті на 2017 рік, внесення змін для збільшення протягом бюджетного періоду її обсягів здійснювалося за відсутності обґрунтованих розрахунків і належного опрацювання та участі в цьому процесі Мінфіну як головного розпорядника коштів, що не відповідає вимогам Бюджетного кодексу України.

Мінфін при складанні законопроекту про держбюджет на 2017 рік не здійснював планування видатків субвенції та, відповідно, не мав обґрунтованих розрахунків обсягів потреби в її коштах. Передбачення в

законі про держбюджет на 2017 рік субвенції ініціювалося народними депутатами згідно з повноваженнями, визначеними, зокрема, Законом України «Про статус народного депутата України».

Субвенція на 2017 рік була включена до закону про держбюджет відповідно до постанови Верховної Ради України від 20.10.2016 № 1706-VIII «Про висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2017 рік», висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 21.12.2016 № 04-13/3-3064 (311234).

Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» (без змін) субвенція затверджена в сумі 4000,0 млн грн (обґрунтовані розрахунки обсягу субвенції у Мінфіні відсутні). У результаті змін, що вносились до закону, а також розпису державного бюджету протягом 2017 року (на підставі відповідних рішень Уряду), обсяги субвенції загалом збільшено на 2234,0 млн грн (на 56 відс.) – до **6 234,0 млн гривень**. Відсутність обґрунтованих розрахунків до обсягу бюджетних призначень за субвенцією не узгоджується з вимогами статті 7 Бюджетного кодексу України.

4. Розподіл субвенції у 2017 році між місцевими бюджетами та об'єктами і на заходи здійснювався Кабінетом Міністрів України за пропозиціями Мінфіну (на підставі рішень його комісії) недостатньо обґрунтовано, без належного врахування рейтингових показників соціально-економічного розвитку відповідних областей, чисельності населення, пропозицій місцевих органів влади, а також у низці випадків з порушенням законодавства, що не сприяло ефективності управління субвенцією, повноті і своєчасності освоєння її коштів, виконанню в установлені строки запланованих робіт.

4.1. Наказом Мінфіну від 02.06.2017 № 555 утворено Комісію для підготовки пропозицій щодо розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (далі – Комісія) та визначено її персональний склад у загальній кількості 16 осіб, у тому числі 2 представники Мінфіну (один з них – директор департаменту місцевих бюджетів Кузькін Є. Ю.) і 14 представників Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за згодою (Голова Комітету, перший заступник Голови Комітету, заступник Голови Комітету, секретар Комітету, вісім голів підкомітетів і два члени Комітету).

Внаслідок утворення Мінфіном Комісії в такому складі (12,5 відс. – представники Мінфіну, 87,5 відс. – представники Комітету Верховної Ради України з питань бюджету) Міністерство не мало реального впливу на прийняття нею рішень та фактично обмежило свої повноваження головного розпорядника коштів щодо управління субвенцією та її розподілу, перекидаючи відповідальність на представників Верховної Ради України (членів Комісії).

При цьому Мінфіном всупереч частині восьмій статті 22 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» не затверджено положення про Комісію, яке б чітко регламентувало її діяльність. Такий орган відповідно до законодавства може бути лише консультативним, дорадчим чи допоміжним (рішення таких утворень не можуть бути обов'язковими до виконання). Як

наслідок, створено умови для формування за участю та на підставі прийнятих рішень відповідними народними депутатами України, які у складі Комісії мають вирішальний голос, та затвердження об'єктів і заходів переважно на центральному рівні Кабінетом Міністрів України, а також ризики невідповідності об'єктів і заходів вимогам щодо умов надання субвенції, повноти врахування відповідних пропозицій органів виконавчої влади у регіонах. Зазначене не відповідає задекларованому Кабінетом Міністрів України принципу децентралізації державної влади.

4.2. У 2017 році Кабінетом Міністрів України прийнято 6 розпоряджень щодо розподілу загального обсягу субвенції між місцевими бюджетами, об'єктами та заходами, у додатках до яких у розрізі місцевих бюджетів за об'єктами і заходами Урядом розподілено 5252,1 млн грн (**84,2 відс.**) субвенції, між місцевими бюджетами без визначення об'єктів і заходів – 981,9 млн грн (**15,8 відсотка**). Це свідчить про цілеспрямовану централізацію розподілу коштів субвенції між місцевими бюджетами та відповідними об'єктами і на заходи.

Найбільший обсяг коштів субвенції розподілено місцевим бюджетам Дніпропетровської області – 599,0 млн грн (9,6 відс. загального обсягу), Вінницької – 418,9 млн грн (6,7 відс.) та Івано-Франківської області – 372,6 млн грн (6 відс.), найменший – Луганської – 60,5 млн грн (1 відс.), Тернопільської – 111,3 млн грн (1,8 відс.) і Закарпатської областям – 127,1 млн грн (2 відсотки).

4.3. При розподілі у 2017 році субвенції не враховувався належним чином рівень соціально-економічного розвитку відповідного регіону та чисельність населення. Так, за відносно схожих показниках рейтингу соціально-економічного розвитку та чисельності населення місцеві бюджети Івано-Франківської області отримали 372,6 млн грн субвенції (6 відс. загального обсягу), тоді як Закарпатської – лише 127,1 млн грн (практично утричі менше). Крім того, аналіз обсягів субвенції, спрямованих місцевим бюджетам, засвідчив, що питома вага отриманих коштів субвенції для самостійного розподілу в загальному її обсязі має значні коливання.

Наприклад, місцевим бюджетам Дніпропетровської області згідно з відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України для самостійного розподілу у 2017 році субвенції між об'єктами і на заходи надано 382,2 млн грн, що становить майже 64 відс. загального обсягу субвенції, отриманої місцевими бюджетами цієї області, місцевим бюджетам Запорізької області – 76,7 млн грн (32 відсотки). Водночас Харківській області – 5,0 млн грн (1,4 відс.), Кіровоградській – 3,1 млн грн (1,5 відс.), Тернопільській – 0,3 млн грн (0,3 відс.), Волинській – 0,35 млн грн (0,2 відсотка).

4.4. Пропозиції низки облдержадміністрацій при формуванні переліків об'єктів і заходів, які фінансуються за рахунок субвенції, враховувалися Мінфіном та Урядом частково. Зокрема, шістьма розпорядженнями Кабінету Міністрів України затверджено 258,1 млн грн субвенції місцевим бюджетам Чернівецької області на 400 об'єктів. При цьому із 116 об'єктів і заходів,

запропонованих Чернівецькою облдержадміністрацією (лист до Мінфіну від 25.04.2017 № 01.19/5-683-2), у розпорядженнях Кабінету Міністрів України враховано лише 24 об'єкти, що на 92 об'єкти менше, ніж подано в пропозиціях. Обсяг фінансування було теж зменшено на 18,6 млн грн, тобто майже удвічі.

4.5. У порушення вимог пункту 4 Порядку № 106 Мінфіном на підставі відповідних рішень Комісії тільки по 6 областях, де проводився аудит, запропоновано Уряду 55 об'єктів за відсутності затвердженої в установленому порядку проектної документації (загалом на ці об'єкти у 2017 році спрямовано **128,2 млн грн**), які затверджено розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

5. Збільшення видатків субвенції протягом 2017 року порівняно з попереднім роком удвічі, виділення 19 відс. її обсягу наприкінці бюджетного року (у грудні), а також довготривалий процес розподілу її коштів між об'єктами і на заходи, неналежне управління коштами низкою розпорядників на місцях не сприяло повноті освоєння фінансового ресурсу та призвело до накопичення значних залишків невикористаних коштів субвенції.

Станом на 01.01.2018 із виділених з державного бюджету 6 234 млн грн (100 відс. розпису) освоєно лише **4 436,7 млн грн** (71,2 відс. виділеного обсягу). Обсяг нерозподілених місцевими бюджетами між об'єктами і на заходи станом на 01.01.2018 коштів субвенції становив 43,6 млн грн (4,4 відс. загальної суми субвенції, переданої Урядом для розподілу на місцевому рівні), з яких місцевими бюджетами Полтавської області – 13,5 млн грн, Дніпропетровської – 8,2 млн гривень. Це є неефективним управлінням коштами субвенції.

Залишки коштів субвенції, які збережені на рахунках місцевих бюджетів для здійснення відповідних витрат у 2018 році, станом на 01.01.2018 обліковувалися в сумі **1797,3 млн гривень**. У I півріччі 2018 року вони освоєні на **45 відс.** (808,5 млн гривень). Низький рівень освоєння коштів субвенції, як засвідчили результати аудиту на місцях, спричинений, зокрема, відсутністю затвердженої в установленому порядку проектно-кошторисної документації та необхідністю її коригування.

Крім того, накопичення на рахунках місцевих бюджетів залишків субвенції, які є результатом економії на завершених будівництвом об'єктах, обумовлено відсутністю порядку використання залишків цих коштів. Так, у м. Кременчуці (Полтавська область) на 13 завершених будівництвом об'єктах станом на 01.06.2018 утворився залишок у сумі 1017,6 тис. гривень. Оскільки більшість об'єктів затверджена на центральному рівні, облдержадміністрації перерозподілити залишки субвенції на інші об'єкти самостійно не можуть.

6. Обласні держадміністрації і розпорядники коштів на місцях у Дніпропетровській, Донецькій, Київській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Черкаській та Чернівецькій областях через неналежне управління коштами субвенції, відсутність дієвої системи внутрішнього контролю і аудиту не забезпечили законного та ефективного

використання коштів державного бюджету (відповідно 202,5 і 161,0 млн гривень).

Встановлено, зокрема, що з порушенням законодавства у Дніпропетровській області використано 105,9 млн грн субвенції, неефективне управління цими коштами і їх використання становило 38,9 млн грн, у Донецькій – відповідно 12,8 і 3,2 млн грн, Київській – 18,4 і 13,3 млн грн, Львівській – 0,01 і 26,7 млн грн, Миколаївській – 17,5 і 0,2 млн грн, Полтавській – 36,3 і 25,6 млн грн, Чернівецькій області – 3,8 і 47,5 млн гривень.

6.1. Виділення згідно з розпорядженнями Кабінету Міністрів України у 2017 році 17 900,0 тис. грн субвенції, спрямування їх відповідно до розпоряджень Києво-Святошинської райдержадміністрації і використання за рішеннями Лісниківської сільської ради на будівництво дороги (за документами – реконструкція вул. Затишна) в с. Лісники здійснено з численними порушеннями вимог законодавства. Як наслідок, не за цільовим призначенням використано **12 414,1 тис. грн** субвенції (у тому числі завдано шкоди (збитків) державному бюджету на **334,0 тис. грн**); не використано станом на 01.07.2018 **5 485,9 тис. грн** субвенції (30,6 відс. виділених асигнувань); створено ризики порушення природоохоронного законодавства в майбутньому, якщо буде продовжено будівництво дороги через Національний природний парк «Голосіївський» з метою виходу до траси державного значення Київ – Знамянка). Кошти субвенції планувалися і виділялися коли земельна ділянка перебувала у приватній власності ТОВ «Скіфінвест» (до 17.08.2017) з цільовим призначенням для будівництва житлових будинків. Водночас включення до платіжних документів недостовірної інформації про вартість виконаних робіт і використання коштів субвенції не за цільовим призначенням згідно з пунктами 23 і 24 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Оскільки сільська громада не ініціювала виділення цієї субвенції, сільський бюджет не фінансував підготовки проектно-кошторисної документації та її експертизи, вартість безоплатно переданої земельної ділянки (**494,6 тис. грн**) тривалий час (сім місяців) не була взята на баланс і відображена в обліку сільської ради як основні засоби, а цільове призначення земельної ділянки, незважаючи на виконані на ній за рахунок коштів субвенції роботи з улаштування твердого дорожнього покриття на суму **12 364,6 тис. грн**, протягом майже року не змінено, у діях сільського голови Гладуша О. П., що є розпорядником бюджетних коштів, вбачаються ознаки кримінальних правопорушень (у тому числі корупційного характеру), які передбачені частиною другою статті 210 «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням», статтею 364 «Зловживання владою або службовим становищем», статтею 366 «Службове підроблення» і статтею 367 «Службова недбалість» Кримінального кодексу України.

6.2. У Коцюбинській селищній раді (голова Матюшина О. В.) встановлено, що у 2017 році за рахунок коштів субвенції оплачено невиконані роботи з улаштування покрівлі Будинку культури на суму **683,4 тис. грн**, отже, державі заподіяно матеріальну шкоду (збитки) на зазначену суму. Згідно з пунктом 23 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України це є порушенням бюджетного законодавства. Загалом у діях селищного голови Матюшиної О. В., що є розпорядником бюджетних коштів, і інженера технагляду (ФОП) Павленка В. Л. вбачаються ознаки кримінальних правопорушень, визначених статтею 367 «Службова недбалість», а в діях колишнього начальника УЖКГ «Біличі» Герасименка Є. В. – ознаки кримінальних правопорушень, визначених частиною п'ятою статті 191 «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем» і статтею 366 «Службове підроблення» Кримінального кодексу України.

Крім того, встановлено факт штучного поділу тендерним комітетом УЖКГ «Біличі» предмета закупівлі робіт з реконструкції водонасосних станцій кошторисною вартістю **5074,3 тис. грн** на чотири частини з подальшим укладанням чотирьох договорів з одним підрядником – ТОВ «Інтерпроект ГМВН». Вбачається, що мета такого рішення тендерного комітету – уникнення процедури відкритих торгів, що є порушенням пункту 7 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі». Водночас заступником голови і секретарем тендерного комітету не визнано своїми підписи під протоколом засідання тендерного комітету від 08.12.2017. Отже, є ознака наявності діяння, відповідальність за яке передбачена статтею 366 «Службове підроблення» Кримінального кодексу України.

6.3. Внаслідок безпідставної оплати невиконаних робіт, ненаданих послуг, непоставлених товарів у 2017 році заподіяно шкоду (збитки) державі з боку низки розпорядників коштів субвенції на місцях. Такі факти встановлено аудитом у Баштанській міській раді (голова Рубський І. В.) – оплата невиконаних робіт з облицювання копінгівим каменем басейну на суму **46,4 тис. грн**; у департаменті житлово-комунального господарства Дніпропетровської обласної державної адміністрації (директор Коломоець А. В.) – оплата ненаданих послуг зі здійснення авторського нагляду – **16,4 тис. грн**; у департаменті будівництва Полтавської обласної держадміністрації (директор Голбан Т. Т.) – оплата невиконаних робіт з монтажу обладнання – **3,9 тис. грн**; у Кременчуцькій міській дитячій лікарні Полтавської області (в. о. директора Носенко Л. В.) – оплата невстановлених віконних і дверних блоків та вартості ненаданих послуг з технічного нагляду – **56,6 тис. грн**; в управлінні капітального будівництва та перспективного розвитку міста Краматорської міської ради Донецької області (начальник Османов С. І.) – оплата невиконаних робіт з озеленення території, нанесення розмітки на бігові доріжки, улаштування на них прошарку геотекстилю – **37,9 тис. гривень**. Включення до платіжних документів недостовірної інформації про виконання зазначених робіт та надання послуг згідно з пунктом 23 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є

порушенням бюджетного законодавства. Ці порушення та низка інших, встановлених аудитом в окремих областях, містять ознаки наявності в діях службових осіб – розпорядників коштів субвенції правопорушень, визначених статтями 366 «Службове підроблення» і 367 «Службова недбалість» Кримінального кодексу України.

Під час аудиту в межах повноважень Рахункової палати складено протоколи про адміністративні правопорушення на 8 посадових осіб, забезпечено часткове (103,0 тис. грн) відшкодування збитків, заподіяних державному бюджету, і повернено до державного бюджету як невикористані 879,7 тис. гривень.

7. У Мінфіні відсутня належна виконавська дисципліна та система внутрішнього контролю з відповідних питань, що призвело до систематичного невиконання законних вимог посадових осіб Рахункової палати, визначених статтями 32 і 33 Закону України «Про Рахункову палату», є перешкоджанням у проведенні аудиту і здійсненні повною мірою аудиторської оцінки управління коштами державного бюджету на суму понад 6,0 млрд гривень.

У структурі Мінфіну немає самостійного підрозділу внутрішнього аудиту, який повинен, зокрема, проводити оцінку ефективності системи внутрішнього контролю та надавати керівникові Міністерства об'єктивні та незалежні висновки і рекомендації щодо її функціонування та удосконалення. У Мінфіні створено управління запобігання корупції та внутрішнього аудиту, що суперечить вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 щодо утворення самостійного підрозділу внутрішнього аудиту.

Під час проведення аудиту в Мінфіні, незважаючи на неодноразові запити (листи від 19.07.2018 № 18-1687, від 26.07.2018 № 18-1760, від 30.07.2018 № 18-1772) заступника Голови Рахункової палати (члена Рахункової палати) та керівника контрольної групи, посадовими особами Міністерства не надавалися в установлені терміни запитувані документи, інші матеріали та інформація з 15 із 20 питань аудиту. Відповідні доручення керівництва Мінфіну (зокрема, доручення в. о. Міністра фінансів України Маркарової О. С.) щодо надання запитуваних матеріалів, необхідних для проведення аудиту, належним чином не виконувалися, що свідчить про незадовільну виконавську дисципліну, а також про невиконання завдань на рівні Міністерства з організації та контролю за виконанням апаратом Мінфіну законів України і доручень Міністра, його першого заступника та заступників, звітування про їх виконання, які покладено згідно з пунктом 10² Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375, на Державного секретаря Мінфіну Капінуса Є. В. (під час проведення аудиту у Мінфіні перебував у відпустці). Так, жодного оригіналу запитуваних документів за низкою питань керівнику контрольної групи Мінфіном не надано в установлений термін під час аудиту.

Не було надано в установлений термін відповідної запитуваної інформації, а також пояснень щодо невиконання законних вимог уповноважених осіб Рахункової палати та відповідних доручень керівництва Мінфіну. Також Мінфіном не надано в установленому порядку відповіді Рахунковій палаті на її запит щодо відомостей про осіб, які перешкоджають законній діяльності уповноважених осіб Рахункової палати.

8. Коштом субвенції у 2017 році у 8 областях, перевірених під час аудиту, виконано будівельні роботи і введено в експлуатацію частину запланованих об'єктів соціальної, комунальної та транспортної сфери, завдяки чому певним чином поліпшено інфраструктуру та надання відповідних послуг населенню. Водночас через прорахунки при прийнятті управлінських рішень органами виконавчої влади як на центральному, так і на регіональному рівні мета використання коштів субвенції, спрямованих у 2017 році на виконання робіт з будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів соціальної та іншої інфраструктури, в окремих регіонах досягнута неповною мірою.

У Дніпропетровській, Донецькій, Київській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Черкаській, Чернівецькій областях не забезпечено завершення робіт і заходів на значній частині об'єктів, що були визначені пусковими у 2017 році. Із 348 об'єктів, роботи на яких мали бути завершені у 2017 році, фактично закінчено роботи (виконано заходи) на 234 (67 відс.), з них лише 192 об'єкти введені в експлуатацію (остаточно реалізовані заходи), або 55 відс. загальної кількості тих, які мали бути завершені. Це суттєво знизило загалом позитивний соціально-економічний ефект від використання коштів субвенції та унеможливило реалізацію відповідних заходів для задоволення потреб місцевих громад у ефективний спосіб.

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 здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій поінформувати **Верховну Раду України** (надіслати рішення Рахункової палати також Комітету Верховної Ради України з питань бюджету), Голову Комітету Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму Палатного А. Л., народних депутатів України Єднака О. В., Шкірю І. М., Констанкевич І. М., а також депутатів Коцюбинської селищної ради (з порушених ними питань).

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

- забезпечити виконання відповідних вимог статей 7 і 97 Бюджетного кодексу України в частині обґрунтованого планування у державному бюджеті коштів субвенції та затвердження обсягу міжбюджетного трансферту у державному бюджеті окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів;

- встановити критерії розподілу субвенції між місцевими бюджетами, що надасть можливість здійснювати розподіл коштів державного бюджету з урахуванням принципу справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між територіальними громадами, визначеного статтею 7 Кодексу;

- забезпечити спрямування коштів субвенції на пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку регіонів України, фінансування за рахунок субвенції виключно капітальних видатків (видатків розвитку) з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України, Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо концентрації коштів державного бюджету (визначення мінімального обсягу фінансування об'єктів, достатнього для запобігання розпорошенню коштів між дрібними об'єктами) на створенні, збалансованому розвитку і модернізації соціальної, транспортної та інженерної інфраструктури, першочерговості спрямування достатніх обсягів асигнувань на завершення робіт на пускових об'єктах з високим ступенем будівельної готовності;

- забезпечити включення до складу Комісії при Мінфіні представників Мінрегіону, Мінсоцполітики та інших зацікавлених центральних органів виконавчої влади;

- з урахуванням положень статті 26 Закону України від 17.02.2011 № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» внести зміни до пункту 3 Порядку № 106 у частині визначення напрямку спрямування коштів субвенції на виготовлення проектної документації та виконання будівельних робіт у визначеній законом послідовності;

- внести зміни до підпункту 1 пункту 3 Порядку № 520, яким визначено, що однією з умов надання субвенції є відповідність інвестиційних програм (проектів), зокрема, пріоритетним напрямкам розвитку регіонів на період до 2015 року, визначеним у додатку 1 до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 № 1001, яка втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385;

- обмежити використання залишків субвенції (у разі затвердження такої норми законом про державний бюджет на 2018 рік) з метою стимулювання їх використання граничним строком до 1 липня року, наступного за звітним (після цієї дати невикористані залишки коштів мають повертатися до державного бюджету).

4. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати **Міністерству фінансів України** та рекомендувати:

- забезпечити обґрунтоване відповідно до встановлених законодавством вимог планування у державному бюджеті коштів субвенції та їх розподіл між місцевими бюджетами (в разі подання Мінфіном пропозицій щодо передбачення субвенції в законі про державний бюджет на відповідний рік);

- врахувати негативні наслідки недосконалості нормативно-правового забезпечення використання коштів субвенції, що встановлені аудитом, при погодженні порядків використання коштів усіх інших міжбюджетних трансферів бюджету розвитку;

- привести у відповідність із вимогами статті 22 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» діяльність Комісії Мінфіну, зокрема, шляхом затвердження відповідного положення про Комісію та визначення її організаційно-правової форми, порядку прийняття рішень, їх правового статусу тощо;

- привести діяльність Мінфіну у відповідність із вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 у частині утворення та функціонування самостійного підрозділу внутрішнього аудиту;

- притягнути до дисциплінарної відповідальності, встановленої законодавством України, посадових осіб Мінфіну, які допустили порушення Присяги державного службовця в частині несумлінного виконання своїх посадових обов'язків: невиконання доручень в. о. Міністра, його заступників, звітування про їх виконання, а також вчинили дії та/або бездіяльність, що перешкоджало проведенню аудиту і здійсненню повною мірою аудиторської оцінки управління коштами державного бюджету.

5. Рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати **Дніпропетровській, Донецькій, Київській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Черкаській і Чернівецькій обласним державним адміністраціям** і запропонувати розглянути результати контрольних заходів, проведених у межах аудиту у відповідному регіоні, на засіданні колегії, а також вжити заходів щодо:

- забезпечення усунення розпорядниками коштів порушень у використанні коштів державного бюджету, виявлених під час аудиту;

- невідкладного введення в експлуатацію об'єктів, завершених будівництвом у 2017 році, із залученням за необхідності коштів місцевих бюджетів;

- забезпечення формування переліків об'єктів із належно затвердженою проектною документацією, які відповідають критеріям, визначеним законодавчими та нормативно-правовими актами, і забезпечують збалансованість розвитку окремих територій регіону;

- притягнення до встановленої законом відповідальності посадових осіб, які допустили незаконне витрачання коштів субвенції, що має ознаки кримінального та/або адміністративного правопорушення.

6. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 117 та частини першої статті 118 Бюджетного кодексу України **оголосити попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства** Лісниківській сільській раді (голова Гладуш О. П.), Коцюбинській селищній раді (голова Матюшина О. В.), Баштанській міській раді (голова Рубський І. В.), управлінню капітального будівництва та перспективного розвитку міста Краматорської міської ради (начальник Османов С. І.) з вимогою усунути порушення бюджетного законодавства. Надіслати зазначеним учасникам бюджетного процесу витяг з рішення Рахункової палати.

7. Повідомити **правоохоронні органи** про ознаки кримінального правопорушення, вчиненого посадовими особами Лісниківської сільської ради та Коцюбинської селищної ради Київської області, що призвело до нецільового використання коштів державного бюджету у великих розмірах, заподіяння істотної шкоди (збитків) державі та/або містить ознаки службового підроблення документів.

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

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан