



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 13 лютого 2018 року № 3-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на фінансову підтримку громадських об'єднань ветеранів

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 коштів державного бюджету, призначених на фінансову підтримку громадських об'єднань ветеранів.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. У 2016 році 35 всеукраїнських громадських об'єднань ветеранів (далі – ВГОВ), а у 2017 – 34 отримали відповідно 19,8 і 13,8 млн грн фінансової підтримки за рахунок Державного бюджету України. Проте використання цих коштів відбувалося в умовах невизначеності задекларованого Урядом на вимогу громадськості переходу на конкурсні засади при її наданні та загострення у зв'язку з цим напруги серед потенційних отримувачів такої допомоги, зволікання з розподілом бюджетних коштів за цим напрямом та щорічного відтермінування майже на півроку початку реалізації бюджетної програми за КПКВК 2501220.

Ці та інші фактори призвели до неефективного управління у 2017 році 6,4 млн грн, з яких 2,5 млн грн повернено наприкінці року до державного бюджету, 1,2 млн грн взагалі не розподілено за призначенням, а також до порушення ВГОВ порядку використання коштів за діючим механізмом і законодавства з питань закупівель на загальну суму 1,5 млн гривень.

Негативно на використання коштів впливали також відсутність скоординованих дій Міністерства соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики), Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції (далі – Служба) та робочої групи як дорадчого органу, створеного для надання пропозицій до розподілу коштів фінансової підтримки між громадськими об'єднаннями ветеранів,

недосконале нормативно-правове та організаційне забезпечення використання коштів за вказаною бюджетною програмою, зокрема через неврахування рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аудиту, та малоефективна робота експертної та моніторингової груп, створених у 2017 році для оцінки доцільності проведення заходів і підвищення ефективності використання коштів на такі потреби.

2. Нормативно-правове забезпечення надання фінансової підтримки ВГОВ через невжиття достатніх заходів на виконання рекомендацій Рахункової палати залишається недосконалим.

2.1. У Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань інвалідів та ветеранів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 07.03.2012 № 176 (далі – Порядок № 176), так і не визначено поняття «матеріальне заохочення», яке має ознаки заробітної плати, не встановлено обмеження кількості працівників, які мають право на його отримання, та розмірів виплат; не включено норм щодо заборони оплати послуг посередників; підпункт 9 пункту 6 не приведено у відповідність із статтею 20 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», згідно з якою ветеранські організації звільнено від оплати комунальних послуг і оренди приміщень.

2.2. Встановлений пунктом 3 Порядку № 176 перелік документів для отримання ВГОВ фінансової підтримки не приведений у відповідність із Законом України від 15.05.2003 № 755 «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (із змінами і доповненнями), Податковим кодексом України, відповідно до яких скасовані свідоцтво про реєстрацію новостворюваних організацій та довідка про взяття на облік платника податків (ф. № 4-ОПП).

2.3. Норми Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049 (далі – Порядок № 1049), не поширено на надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів ВГОВ.

2.4. Збереження пунктом 7 прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про громадські об'єднання» всеукраїнського статусу за громадськими об'єднаннями, створеними до набрання чинності цим Законом (01.01.2013), створило умови для надання та використання окремими ВГОВ коштів фінансової підтримки за відсутності відокремлених підрозділів у більшості регіонів України (у 2016 році – **700 тис. грн**, у 2017 році – **983,7 тис. гривень**).

Підготовлені Службою і обговорені з громадськістю впродовж 2016–2017 років декілька варіантів проектів постанов Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до Порядку № 176, Порядку № 1049 через зволікання Мінсоцполітики та Мінекономрозвитку з прийняттям остаточного рішення у 2017 році так і не були затверджені.

3. Мінсоцполітики і Службою повною мірою не забезпечено обґрунтованого планування бюджетних коштів за КПКВК 2501220 на надання фінансової підтримки ВГОВ у 2016–2017 роках, своєчасного розподілу, перерозподілу та спрямування одержувачам бюджетних коштів, що призвело до неефективного управління ними.

3.1. Прийняття Службою від 11 ВГОВ заяв і пакета документів з недотриманням вимог абзацу дванадцятого пункту 3 Порядку № 176 (за відсутності належних розрахунків та обґрунтувань у розрізі напрямів використання бюджетних коштів) призвело до врахування у складі зведеної потреби, включеної до бюджетних запитів, необґрунтованих її обсягів за окремими ВГОВ.

У складі бюджетних запитів за КПКВК 2501220 на 2016 і 2017 роки, сформованих у межах доведених граничних сум видатків, видатки на надання фінансової підтримки ВГОВ на 2016 і 2017 роки були розподілені лише між ВГОВ, що отримували кошти в попередньому році (26 і 34 ВГОВ відповідно), що не відповідає вимогам пункту 5 Порядку № 176. Крім того, у прогнозах на наступні два бюджетні періоди включення нових об'єднань до розподілу не передбачалося.

3.2. Через зволікання Мінсоцполітики з розподілом коштів фінансової підтримки, неврахування відмов окремих ВГОВ від її отримання у 2017 році кошторисні призначення за КПКВК 2501220 тривалий час не розподілялися, що унеможливило в цілому використання **6,4 млн грн**, з них **1,2 млн грн** – через незавершення розподілу, **2,7 млн грн** – перерозподілу. Крім того, внаслідок неефективного управління бюджетними асигнуваннями, а також накопичення упродовж звітних кварталів залишків коштів на рахунках окремих ВГОВ повернено до державного бюджету наприкінці 2016–2017 років відповідно **0,1 і 2,5 млн гривень**.

3.3. Паспорти бюджетної програми за КПКВК 2501220 на 2016 і 2017 роки затверджені з недотриманням терміну, встановленого пунктом 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, що згідно з пунктом 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є бюджетним правопорушенням. Як наслідок, відтерміновано виконання завдань бюджетної програми.

3.4. За відсутності належного контролю з боку Служби окремі результативні показники паспорта за КПКВК 2501220 на 2017 рік не відповідали показникам, наведеним у розрахунках до планів використання бюджетних коштів 28 ВГОВ, а звіту про виконання паспорта за 2016 рік – даним звітів про використання коштів, що призвело до розбіжностей у показниках продукту, показнику ефективності (середньої вартості заходу), який у 2017 році взагалі не визначався. Отже, не дотримано пунктів 6 і 8 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536.

3.5. Зміни, внесені Мінсоцполітики у 2017 році до змісту і структури паспорта бюджетної програми за КПКВК 2501220, унеможливили

порівняння та оцінку результативних показників за бюджетними періодами, їх суспільної значущості та актуальності (передбачено пунктом 6 Загальних вимог), що створило ризики непрозорості в розподілі та використанні бюджетних коштів на надання фінансової підтримки ВГОВ.

4. Організація виконання у 2016–2017 роках Службою та дорадчими органами бюджетної програми за КПКВК 2501220 у частині надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів на всіх етапах від її розподілу до використання ВГОВ, координація дій учасників виконання бюджетної програми, а також система контролю були недосконалими і супроводжувалися прийняттям залученими органами непродуктивних, необґрунтованих і несвоєчасних управлінських рішень, що відстрочувало спрямування бюджетних коштів на цю мету, ускладнювало проведення громадськими об'єднаннями запланованих заходів і призводило до відмов окремих з них через стислі та нереальні терміни її освоєння.

4.1. Службою у порушення пункту 3 Порядку № 176 за відсутності повного пакета документів прийнято до розгляду і включено до пропозицій з розподілу коштів заяви у 2016 році 12 ВГОВ із 37, у 2017 – 12 ВГОВ із 42.

4.2. Розподіли робочою групою і Мінсоцполітики коштів фінансової підтримки між ВГОВ у 2016–2017 роках проводилися за довготривалою процедурою із застосуванням різних підходів і недостатньо обґрунтованих критеріїв, що призвело до втрати прозорості в доступі до державної підтримки. Протоколи засідань робочої групи або не містили інформації про критерії, які є підґрунтям розподілу коштів, або застосовували не передбачені Порядком № 176 і в окремих випадках нечіткі та неоднозначні критерії.

Унаслідок зволікання Мінсоцполітики у 2016 році розподіл затверджено через місяць після подання Службою пропозицій робочої групи, а у 2017 році процедура погодження розподілу взагалі тривала від лютого до грудня і була поділена на чотири етапи.

4.3. Рекомендації ініціативної робочої групи щодо недоцільності фінансування більшості заходів Службою при погодженні планів використання бюджетних коштів на 2017 рік за цим напрямом на суму **4152,7 тис. грн** не враховано. Як наслідок, 19 ВГОВ коштом державного бюджету проведено **69** заходів (**1373,7 тис. грн**), щодо яких робочою групою прийнято рішення про недоцільність фінансування або які нею взагалі не розглядалися. Це свідчить про формальність функціонування цієї групи, створеної у травні 2017 року із представників громадськості з метою підвищення ефективності використання фінансової підтримки ВГОВ.

4.4. Експертна група для оцінки доцільності проведення заходів у 2016 році відповідно до пункту 4.3 Положення про робочу групу з надання пропозицій Мінсоцполітики щодо розподілу коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань ветеранів, що мають статус всеукраїнських, затвердженого спільним наказом Служби та Фонду соціального захисту інвалідів від 27.01.2016 № 10/6,

Службою не створювалася, а була утворена у 2017 році, розпочала роботу із серпня і виконувала свої повноваження недостатньо результативно, а в окремих випадках, як засвідчив аудит, надавала при прийнятті рішень окремим ВГОВ необґрунтовані переваги. Малоефективною була і діяльність моніторингової групи, створеної Службою у серпні 2017 року для здійснення моніторингу заходів, які проводяться ВГОВ за рахунок коштів державного бюджету, робота якої розпочалася лише у IV кварталі.

4.5. Службою не забезпечено належного внутрішнього контролю за витрачанням коштів фінансової підтримки. Сектор внутрішнього аудиту із штатною чисельністю дві одиниці, а у 2016–2017 роках фактично укомплектований одною людиною, із збільшенням кількості одержувачів бюджетних коштів, у т.ч. за бюджетною програмою 2501220, був неспроможний забезпечувати достатній внутрішній контроль за використанням коштів. Водночас на виявлені внутрішнім аудитом окремі слушні зауваження, зокрема щодо невідповідності даних моніторингу та звітів про використання коштів, керівництво Служби реагувало не завжди.

5. Громадськими об'єднаннями ветеранів як одержувачами бюджетних коштів за КПКВК 2501220 у 2016–2017 роках через низьку виконавську дисципліну та відсутність належного контролю з боку Служби не забезпечено дотримання вимог Порядку № 176, низки законодавчих і нормативно-правових актів фінансового характеру та з питань закупівель. Непроведення Службою у 2016–2017 роках системного аналізу та оцінки ефективності здійснених заходів унеможливило оцінку раціональності та результативності їх проведення ВГОВ і створює ризики непродуктивного та неекономного використання коштів.

5.1. Окремі ВГОВ всупереч Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, через відсутність контролю з боку органів Казначейства здійснювали видатки з недотриманням показників, передбачених у планах використання бюджетних коштів. Зокрема, громадською організацією «Українська асоціація інвалідів АТО» (далі – Асоціація інвалідів АТО) у 2017 році оплачено послуги із заправки картриджа і ремонту комп'ютера на суму **2,2 тис. грн** за відсутності планових призначень на цю мету. У 2016 році спілкою об'єднань громадян «Всеукраїнський союз громадських організацій ветеранів та інвалідів війни, військової служби, ВМФ та моряків-підводників» (далі – Союз ВМФ) оплачено послуги з технічного обслуговування комп'ютерної техніки на суму **1,8 тис. грн** за відсутності відповідного обладнання на балансі або у користуванні об'єднання, а у 2017 році всупереч підпункту 9 пункту 6 Порядку № 176 понад план використано на утримання установи **0,8 тис. гривень**.

5.2. Більшість ВГОВ у 2016–2017 роках не дотримано вимог Порядку № 176 щодо своєчасного подання Службі інформації для проведення моніторингу здійснення заходів, подана ними інформація була

сформована неналежним чином, зокрема, не заповнено графі «відомості щодо розміщення інформації про захід в ЗМІ», «досягнення в результаті виконання заходів» та «рівень заінтересованості та задоволення потреб цільової аудиторії», в окремих випадках не зазначено фактичної дати та місця проведення заходу, планової або фактичної кількості учасників заходу тощо. Водночас Служба отриману щомісяця інформацію про моніторинг заходів, проведених ВГОВ, лише накопичувала, а належний моніторинг не проводила.

У поданих 16 ВГОВ звітах про використання коштів за 2016 і 2017 роки не деталізовано видатків за статтями витрат або відсутні розрахунки до окремих з них, що унеможливило перевірку обґрунтованості їх здійснення.

5.3. Внаслідок відсутності обмежень у чинному законодавстві і незапровадження конкурсного підходу при наданні фінансової підтримки окремі ВГОВ без будь-яких обмежень використовували її на канцелярські товари, поліграфію, сувенірно-нагородну і квіткову продукцію, проведення більшості таких внутрішніх організаційних заходів, як звітно-виборчі конференції, пленуми, з'їзди, семінари з головами відокремлених підрозділів, засідання рад, правлінь тощо, а також на заходи, які збігаються із цільовими напрямками, за якими спрямовуються кошти державного бюджету за іншими бюджетними програмами. Зазначене свідчить про ризики неекономного використання бюджетних коштів.

Зокрема, громадською спілкою «Вища координаційна рада у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції» у 2016 році витрачено **208 тис. грн** на проведення заходу з психологічної реабілітації учасників АТО і проведення адаптивно-рекреаційного заходу для воїнів-учасників АТО, які мали поранення (10 діб для 35 осіб), що є напрямом бюджетної програми Служби за КПКВК 2505150 «Заходи із психологічної реабілітації, соціальної та професійної адаптації учасників АТО та забезпечення постраждалих учасників АТО санаторно-курортним лікуванням». Водночас у 2016–2017 роках за цією бюджетною програмою кошти практично не використовувалися через відсутність механізму і затверджених протоколів надання таких послуг.

5.4. Використання коштів фінансової підтримки Асоціацією інвалідів АТО у 2016–2017 роках здійснювалося з порушенням законів України «Про здійснення державних закупівель» (чинний до 01.08.2016) і «Про публічні закупівлі» (з 01.08.2016). Як наслідок, Рахунковою палатою складено протокол про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164¹⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення, який передано до суду.

5.5. Внутрішнім аудитом Служби встановлено непоодинокі випадки відсутності у ВГОВ бухгалтерського обліку, реєстрів бухгалтерського обліку, Головної книги за 2014–2016 роки, меморіальних ордерів, аналітичного обліку касових видатків. Рахункова палата під час аудиту також підтвердила наявність таких проблем, зокрема у Союзі ВМФ (м. Одеса). Як

наслідок, цим об'єднанням не оприбутковано товарно-матеріальних цінностей на суму **74,2 тис. грн**, готівкових коштів згідно з чековими книжками у 2016 році – **80,6 тис. грн** (40,4 відс. загального обсягу надходжень), за 9 місяців 2017 року – **47,3 тис. грн** (54,1 відсотка).

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, призначених на фінансову підтримку громадських об'єднань ветеранів» затвердити.

2. Інформацію про результати аудиту надіслати Верховній Раді України.

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

- приведення назви бюджетної програми за КПКВК 2505030 у відповідність із підпунктом «в» пункту 9 статті 87 Бюджетного кодексу України в частині надання фінансової підтримки громадським організаціям, які мають статус всеукраїнських;

- врегулювання питання внесення змін до Порядку № 1049 у частині зняття обмеження про непоширення його норм на ВГОВ і Порядку № 176 із урахуванням положень щодо переходу на конкурсні засади в наданні фінансової підтримки на проведення заходів, визначення поняття «матеріальне заохочення», встановлення обмеження кількості працівників громадського об'єднання, які будуть його отримувати, та розмірів таких виплат, заборони використання послуг посередників, приведення переліку документів, що подаються ВГОВ, у відповідність із чинним законодавством, врахування статті 20 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» при спрямуванні коштів на оплату комунальних послуг та оренду, а також забезпечення належного звітування;

- розгляду питання внесення змін до Закону України «Про громадські об'єднання» в частині підтвердження всіма громадськими об'єднаннями всеукраїнського статусу незалежно від дати їх створення.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству соціальної політики України і рекомендувати вжити заходів щодо:

- подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту постанови щодо внесення змін до Порядку № 176 із урахуванням положень щодо переходу на конкурсні засади в наданні фінансової підтримки на проведення заходів, визначення поняття «матеріальне заохочення», встановлення обмеження кількості працівників громадського об'єднання, які будуть його отримувати, та розмірів таких виплат, заборони використання послуг посередників, приведення переліку документів, що подаються ВГОВ, у відповідність із чинним законодавством, врахування статті 20 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» при

спрямуванні коштів на оплату комунальних послуг та оренду, а також забезпечення належного звітування;

- розроблення методики та/або правил формування ВГОВ розрахунків потреби в коштах на їх фінансову підтримку, а також типової форми кошторису витрат на проведення заходів;

- забезпечення обґрунтованого планування, розподілу коштів фінансової підтримки між ВГОВ і ефективного управління виділеними асигнуваннями;

- перегляду підходів до складання змісту паспорта бюджетної програми з метою забезпечення прозорості використання бюджетних коштів;

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Державній службі України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції і рекомендувати вжити заходів щодо:

- обґрунтованого планування показників на фінансову підтримку ВГОВ і ефективного управління виділеними асигнуваннями;

- формування повноцінного підрозділу внутрішнього аудиту Служби;

- посилення внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету, зокрема в частині складання планових і звітних показників; забезпечення належного моніторингу здійснених ВГОВ заходів;

- забезпечення дотримання ВГОВ як одержувачами бюджетних коштів вимог Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» та законодавства у сфері закупівель;

- усунення виявлених порушень і недоліків та запобігання їм надалі.

6. Звіт про результати аудиту, рішення Рахункової палати та результати його розгляду опублікувати на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Шулежко М.Я.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О.С. Яременко