ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ІНСПЕКЦІЯ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ІНСПЕКЦІЯ У ВІННИЦЬКІЙ ОБЛАСТІ

21100, м. Вінниця, Хмельницьке шосе, 7, тел. 66-12-82, факс 66-12-82
E-mail:vinkru@vinnitsa.com Код ЄДРПОУ № 20080633

06.07.2016 **№12-10/5**

АУДИТОРСЬКИЙ ЗВІТ

за результатами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів Теплицького району за період з 01.01.2013 по 31.03.2016

ВІННИЦЯ – 2016

ЗМІСТ

Резюме …… 4

1. Вступ ……..... 7

2. Структура аудиту ……..... 8

2.1. Мета аудиту ……..... 8

2.2. Методи аудиту……..... 8

2.3. Учасники аудиту……... 9

2.4. Період дослідження..…… 9

2.5. Об’єкт дослідження …… 9

3. Оцінка виконання місцевих бюджетів Теплицького району та показників соціально-економічного розвитку ……..... 9

3.1. Оцінка виконання доходної частини зведеного бюджету Теплицького району …..…….…. ……. 9

3.2. Оцінка виконання зведеного бюджету Теплицького району за видатками.....……..... 18

3.3. Стан забезпечення інтересів територіальної громади щодо якості соціальних послуг.…….. 25

4. Результати дослідження …… 34

Висновки……..... 80

Пропозиції ……..... 85

Джерела інформації……..……..... 87

В аудиторському звіті наведено результати дослідження виконання місцевих бюджетів Теплицького району за період з 01.01.2013 по 31.03.2016.

Дослідження проведено в плановому порядку відповідно до вимог ст.113 Бюджетного кодексу України, ст.2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 16.10.2012 №5463, Порядку проведення державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 №698, Методичних рекомендацій з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджених наказом ГоловКРУ України від 13.03.2007 №50 зі змінами, внесеними наказом ГоловКРУ від 19.12.2007 №311.

Матеріали аудиту призначені для керівників та спеціалістів обласної державної адміністрації, Теплицької районної державної адміністрації, Теплицької районної ради, керівників бюджетних установ, причетних до формування та виконання місцевих бюджетів району, контролю за використанням бюджетних ресурсів.

Звіт підготовлено відділом державного фінансового аудиту Держфінінспекції у Вінницькій області (заступник начальника відділу Лаєвська Т.Ф., провідний державний аудитор Томляк С.С., старший державний аудитор Волосенко О.М.) за участю фахівців Головного управління Державної фіскальної служби у Вінницькій області та Департаменту фінансів облдержадміністрації у відповідності до спільного наказу від 12.04.2016 №45/29/185 «Про проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів Теплицького району, стану контрольно-економічної роботи фінансового управління районної державної адміністрації та використання бюджетних коштів підприємствами, установами і організаціями району».

Державна фінансова інспекція у Вінницькій області.
Матеріал офіційний. При використанні – посилання на Державну фінансову інспекцію
обов’язкові

РЕЗЮМЕ

Ефективне задоволення потреб населення залежить від фінансової самодостатності території. Основою фінансової автономії органів місцевого управління є місцеві бюджети, які виступають важливим елементом системи фінансового регулювання господарських процесів, розвитку культури і освіти, вирішення соціальних проблем тощо. Їх збалансованість та оптимальність є однією з основних умов економічного зростання. У зв'язку з цим на сучасному етапі розвитку особливого значення набувають проблеми зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.

За період з 01.01.2013 по 31.03.2016 до зведеного бюджету Теплицького району надійшло 454,5 млн грн, в т.ч. до загального фонду – 431,8 млн грн (95%), до спеціального фонду – 22,7 млн грн (5%). Планові завдання по наповненню бюджету за досліджуваний період виконані в середньому на 103,2% уточненого річного плану.

Основну складову доходів загального фонду бюджету району у 2013-2015 роках та І кварталі 2016 року займали міжбюджетні трансферти – 341,0 млн грн або 79%.

Зміни до діючого бюджетного та податкового законодавства, які набрали чинності із 01.01.2015 року, значно розширили базу надходжень до місцевих бюджетів. За рахунок нових податків додатково надійшло 9,1 млн гривень. При цьому сільські (селищний) бюджети у досліджуваному періоді втратили 8,6 млн грн податку з доходів фізичних осіб.

Упродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року з бюджету району здійснено видатки на загальну суму 446,1 млн грн, в т.ч. з загального фонду – 419,5 млн грн (94%), з спеціального – 26,6 млн грн (6%). Виконання бюджету за видатками по загальному фонду забезпечено в середньому на 96,7%, по спеціальному – 70,9%.

Найбільші обсяги коштів загального фонду зведеного бюджету району спрямовані на соціальний захист та соціальне забезпечення – 150,2 млн грн (35,8%), освіту – 149,1 млн грн (35,5%), охорону здоров'я – 38,3 млн грн (9,1%), державне управління – 26,7 млн грн (6,4%), культуру і мистецтво – 17,8 млн грн (4,2%).

Спеціальний фонд бюджету району, попри спрямування його більшої частини 65,8% (17,5 млн грн) на капітальні видатки, не містить достатньо фінансових ресурсів для вирішення численних соціальних проблем.

На сьогодні рівень охоплення дітей дошкільною освітою становить 65,2%. У 8 ДНЗ району має місце перевантаження груп: від 23 до 28 дітей в групі.

Фактична наповнюваність шкіл становить в середньому 30% проектної потужності, при цьому у 7 ЗНЗ контингент учнів менше 50 осіб.

Основна частина (77,2%) комп'ютерної техніки в ЗНЗ району використовується понад 10 років та не відповідає сучасним технологічним вимогам.

Значна частина шкіл та дитячих садочків потребують вагомих капіталовкладень для проведення ремонтних робіт та покращення матеріально-

технічного забезпечення. Існує потреба в оновленні обладнання, дитячих меблів, твердого та м'якого інвентарю, проведення ремонту приміщень, каналізаційних та водопровідних труб в ДНЗ.

Спостерігається низький рівень забезпечення хворих медикаментами та продуктами харчування, недостатність сучасного медичного обладнання, неукомплектованість штатних посад лікарів і середнього медичного персоналу в закладах охорони здоров'я.

Капітальних та поточних ремонтів потребують більшість приміщень медичних закладів: існує додаткова потреба у придбанні 2 автомобілів для надання екстреної медичної допомоги. Недостатнім є рівень забезпечення КЗ «Теплицький РМЦ ПМСД» медичним обладнанням та інструментарієм - 63% від потреби.

Значні обсяги фінансових ресурсів необхідні для проведення ремонтів та покращення матеріально-технічного забезпечення закладів культури.

Вагомих капіталовкладень потребує житлово-комунальне господарство. Близько 30% доріг протяжністю 71,6 км потребують капітального та 40% (95,4 км) - поточного ремонтів (потреба в коштах близько 10,5 млн гривень).

Системи водопостачання наявні у 21 населеному пункті (43,7%) з протяжністю водопровідних мереж 53,8 км, з них 9,5 км (17,6%) знаходяться в аварійному стані. Дев'ять (18,8%) населених пунктів району не газифіковані.

Жоден населений пункт не має системи збору та утилізації сміття.

Враховуючи переважну залежність місцевих бюджетів району від міжбюджетних трансфертів, державним фінансовим аудитом встановлено ряд факторів, які спричинили втрати чи недоотримання доходів бюджетів та певні резерви збільшення їх ресурсної бази, а саме:

- *незабезпечення місцевими органами виконавчої влади моніторингу використання земель та оперативного обліку орендарів земельних ділянок;*
- *використання земель за відсутності правовстановлюючих документів та несплата за їх користування коштів у розмірі орендної плати, визначеної законодавством, призвело до недоотримання місцевими бюджетами у періоді аудиту* ***1341,5 тис. гривень;***
- *безоплатне використання земельних ділянок комерційного призначення, через затягування термінів державної реєстрації договорів оренди, призвело до втрати Теплицьким селищним бюджетом* ***42,7 тис.грн*** *плати за землю;*
- *незабезпечення перегляду орендних ставок за діючими договорами оренди земельних ділянок відповідно до вимог законодавства та розпорядчих документів органів влади призвело до недоотримання* ***886,7 тис.грн*** *плати за землю;*
- *невнесення змін до договорів оренди після проведення нормативно-грошової оцінки земель призвели до втрати можливості додатково отримати доходи на суму* ***380,8 тис.грн;***
- *безоплатне використання земель, що знаходяться під проектними дорогами, пасовищами, сінокосами, ярами та полями стало наслідком*

*недоотримання місцевими бюджетами **83,3 тис. грн.** надходжень орендної плати щороку;*

- *нездійснення органами місцевого самоврядування контролю за повнотою сплати пайової участі у розвиток інфраструктури населених пунктів призвело до втрати бюджетом району **162,1 тис.грн** доходів;*
- *невикористання Теплицькою селищною радою в повній мірі своїх повноважень щодо затвердження на території ради Порядку залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі позбавило селищний бюджет у досліджуваному періоді можливості отримати близько **108,6 тис.грн** доходів;*
- *при недостатньому фінансуванні заходів місцевих програм, спрямованих для розв'язання найактуальніших економічних та соціально-культурних проблем розвитку району, в рамках окремих програм здійснювалося приховане фінансування бюджетних установ, що утримуються із державного бюджету на загальну суму **167,5 тис. гривень;***
- *недотримання вимог чинного законодавства щодо єдиних методологічних засад при здійсненні розподілу плати за оренду комунального майна, що є спільною власністю територіальних громад Теплицького району;*
- *надання комунального майна в оренду без проведення незалежної експертної оцінки об'єктів оренди;*
- *не проведення коригування орендної плати на індекс інфляції, позбавило бюджет району додаткових надходжень за 2013-2015 роки в загальному обсязі **8,9 тис. гривень;***
- *оптимізація мережі закладів освіти та культури шляхом реорганізації 4 малокомплектних ЗНЗ та 8 закладів культури дозволить зекономити **1422,0 тис.грн** за рік**;***
- *відсутність рішень районної ради про набуття права комунальної власності на структурні підрозділи відділу освіти та відділу культури райдержадміністрації зумовило порушення вимог бюджетного законодавства в частині здійснення видатків із районного бюджету;*
- *незабезпечення належного рівня фінансово-бюджетної дисципліни стало наслідком фінансових порушень на загальну суму **319,0 тис.гривень.***

Базуючись на результатах аудиторського дослідження, з метою підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів і комунального майна територіальних громад Теплицького району та збільшення доходної частини бюджету району аудиторською групою розроблені відповідні пропозиції, які відображені в розділі «Пропозиції» даного звіту.

1. ВСТУП

Теплицький район розташований у південно-східній частині Вінницької області в зоні лісостепу, площа якого становить 0,8 тис. км^2 і межує з Гайсинським, Бершадським, Тростянецьким районами області.

Адміністративна територія району поділяється на 47 сіл та 1 селище міського типу – Теплик. Функціонують 26 місцевих рад: Теплицька селищна та 25 сільських рад.

Станом на 01.01.2016 загальна чисельність населення району становила 29,0 тис. ос., з них сільське населення – 22,5 тис. ос. або 77,6%. Із загальної чисельності населення району - 16,1 тис.ос. або 55% працездатного віку.

Районний центр смт Теплик розташований за 130 км від обласного центру та за 7 км від залізничної станції Кубліч.

Територію району перетинають дві залізничні магістралі Одеської залізниці (з північного заходу на схід та з північного заходу на південний схід).

Через територію району проходить автотраса державного значення Стрий – Львів – Тернопіль – Умань – Кіровоград – Знам'янка.

Загальна протяжність доріг комунальної власності в районі становить 492,5 км, з них знаходяться на балансі органів місцевого самоврядування – 238,5 км (48,4%), з яких дороги з асфальтованим покриттям – 32,6 км, твердим покриттям – 147,6 км, з ґрунтовим покриттям – 58,3 км.

У структурі промислового комплексу Теплицького району провідною галуззю є харчова промисловість та переробка сільськогосподарської продукції. На території району діє 3 промислових підприємства: ТОВ «Теплицький молокозавод», ДП «Бджільнянський спиртовий завод» та філія «Удицький цукровий завод ТОВ «Продагроальянс» (приватна форма власності).

Агропромисловий комплекс є одним із найбільших і важливих секторів економіки району, основу якого складають 162 сільськогосподарських підприємства різних організаційно-правових форм господарювання.

Агропідприємства мають в обробітку площу майже 70,0 тис.га, з них: ріллі – 64,2 тис. га, багаторічних насаджень – 1,1 тис. га, пасовищ – 3,5 тис.га, сіножатей – 1,2 тис. га.

В галузевій структурі сільського господарства провідне місце належить рослинництву, валова продукція даної галузі в середньому за останні роки займає 80,8%, тваринництва – 19,2%. Основними напрямками галузі рослинництва є вирощування зернових та технічних культур, в тваринництві – виробництво молока, скотарство, свинарство.

Середньомісячна зарплата одного штатного працівника в сільському господарстві району станом на 01.01.2016 становила 2977,8 гривень.

В сфері малого і середнього підприємництва району станом на 01.01.2016 діє 1271 од. суб'єктів підприємницької діяльності, з яких: 160 – малих підприємств, 128 - фермерських господарства та 983 – фізичних осіб підприємців. Загальна площа фермерських угідь становить 12277,1 га.

Одним із головних завдань розвитку малого і середнього підприємництва залишається вирішення питань зайнятості населення. В сфері малого бізнесу працює 2824 особи.

На території району у сфері житлово-комунального господарства здійснюють діяльність 6 комунальних підприємств: КП «Житлокомунсервіс - Т» (смт. Теплик), КП «Кивачівський промінь» (с. Кивачівка), КП «Добробут Метанівки» (с. Метанівка), КП «Сузір'я КРК» (с. Росоша), КП ім. Чкалова (с. Пологи), КП «Розвиток» (с. Степанівка).

Відповідно до ст.10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[14] місцеві ради здійснюють функції і повноваження від імені та в інтересах територіальних громад.

Однією з головних складових фінансової основи місцевого самоврядування є кошти місцевих бюджетів. Відповідно, ефективність виконання функцій місцевого самоврядування, направлених на надання членам громади суспільних благ, значною мірою залежить від стану наповнення місцевих бюджетів доходами.

Обмеженість обсягу бюджетних фінансових ресурсів, які забезпечують на даний час лише мінімальні суспільні потреби, зумовила необхідність проведення державного фінансового аудиту з метою встановлення резервів наповнення місцевих бюджетів доходами, залучення яких сприятиме покращенню надання населенню суспільних благ.

2. СТРУКТУРА АУДИТУ

2.1. Мета аудиту:

- оцінка стану формування та виконання місцевих бюджетів Теплицького району;
- оцінка ефективності використання коштів місцевих бюджетів, земельних ресурсів, комунального майна, інших активів, функціонування системи внутрішнього контролю;
- оцінка діяльності місцевих органів виконавчої влади, самоврядування, головних розпорядників, розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів на всіх стадіях бюджетного процесу;
- встановлення причин, що негативно впливають на стан формування та виконання місцевих бюджетів, використання активів територіальних громад, забезпечення належного рівня державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій громадянам;
- визначення шляхів підвищення ефективності використання бюджетних коштів, активів територіальних громад, резервів зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів.

2.2. Методи аудиту.

В ході дослідження використано методи економічного та статистичного аналізу фінансової звітності, статистичні дані, проаналізовано дані ГУ Держгеокадастру у Вінницькій області, відділу Держгеокадастру в Теплицькому

районі, ГУ Державної фіскальної служби у Вінницькій області, ГУ Державної казначейської служби у Вінницькій області, Департаменту державної архітектурно-будівельної інспекції у Вінницькій області, Державної інспекції сільського господарства у Вінницькій області, фінансових органів щодо наявних та додаткових ресурсів досліджуваної території.

Використано результати контрольних заходів, проведених у досліджуваному періоді.

Проведено анкетування 106 батьків дітей, що відвідують дошкільні навчальні заклади (далі – ДНЗ) та 154 батьків дітей, що відвідують загальноосвітні навчальні заклади (далі – ЗНЗ).

2.3. Учасники аудиту:

- Державна фінансова інспекція у Вінницькій області (далі – Держфінінспекція у Вінницькій області);
- Департамент фінансів Вінницької обласної державної адміністрації (далі – Департамент фінансів);
- Головне управління Державної фіскальної служби у Вінницькій області (далі – Головне управління ДФС);
- Теплицька районна державна адміністрація (далі – РДА, райдержадміністрація) та її управління, відділи;
- Теплицька районна рада (далі – районна рада);
- відділ Держгеокадастру в Теплицькому районі;
- інші учасники, причетні до бюджетного процесу.

2.4. Період дослідження: з 01.01.2013 по 31.03.2016.

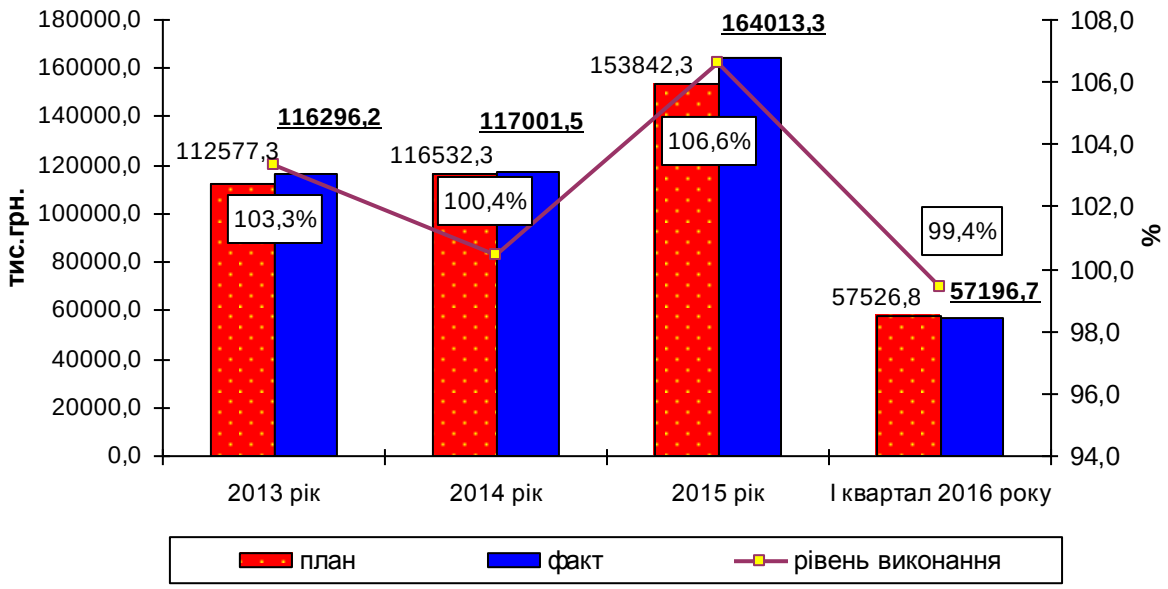
2.5. Об'єкт дослідження: стан виконання місцевих бюджетів ***з обсягом бюджетних надходжень 454,5 млн грн,*** з них доходи загального фонду – *431,8 млн грн* та спеціального фонду *– 22,7 млн гривень.*

3. Оцінка виконання зведеного бюджету Теплицького району та показників соціально-економічного розвитку.

3.1. Оцінка виконання доходної частини зведеного бюджету району.

До зведеного бюджету Теплицького району входять: районний, селищний та 25 сільських бюджети. За даними фінансового управління райдержадміністрації у досліджуваному періоді до зведеного бюджету району зараховано ***454507,7 тис.грн*** доходів, в тому числі до загального фонду – ***431828,2 тис.грн*** (95%), до спеціального фонду – ***22679,5 тис.грн*** (5%) (додатки 1.1-1.4).

Планові завдання по наповненню бюджету за досліджуваний період виконані в середньому на 103,2% уточненого річного плану (2013 рік – 103,3%, 2014 рік – 100,4%, 2015 рік – 106,6%, І квартал 2016 року – 99,4%) (діаграма 1).



Діаграма 1. Динаміка надходжень до зведеного бюджету Теплицького району за період з 01.01.2013 по 31.03.2016.

За інформацією фінансового управління райдержадміністрації загальний обсяг ***податкових надходжень*** до бюджету району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року становить 105657,3 тис.грн, що складає в середньому 89,5% загального обсягу доходів *(без урахування міжбюджетних трансфертів)*, з них до загального фонду – 90813,7 тис.грн (86%) та до спеціального фонду – 14843,6 тис.грн (14%).

Основну питому вагу в загальному обсязі податкових надходжень займає податок з доходів фізичних осіб і становить 60,1%, або 56819,9 тис.грн (2013 – 17416,1 тис.грн (68,3%), 2014 – 18805,0 тис.грн (69,6%), 2015 – 16993,3 тис.грн (49,8%), за І квартал 2016 року – 3605,5 тис.грн (45,7%)).

Загальний обсяг ***неподаткових надходжень*** за досліджуваний період становить 10981,8 тис.грн, або 10,4% загального обсягу доходів.

Найбільшим джерелом формування неподаткових надходжень є інші джерела власних надходжень бюджетних установ, питома вага яких становить 59,8% або 6565,4 тис.грн (2013 – 2383,1 тис.грн (73,5%), 2014 – 1677,8 тис.грн (61,4%), 2015 – 2024,5 тис.грн (51,6%), за І квартал 2016 року – 480,0 тис.грн (44,2%)).

Упродовж досліджуваного періоду до бюджету району надійшло 124,8 тис.грн ***доходів від операцій з капіталом***, що становить 0,1% загального обсягу надходжень.

Найбільшу частку в загальному обсязі доходів від операцій з капіталом займають кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, які становлять 123,6 тис.грн або 99% (2013 – 71,6 тис.грн (98,4%), 2014 – 52,0 тис.грн (100%), у 2015 та І кварталі 2016 року такі надходження відсутні).

Варто зазначити, що у 2013-2014 роках усі 26 сільських та селищний бюджет були дотаційними, зокрема сума дотації вирівнювання (з 01.01.2015

базової дотації) в 2013 році становила 6031,9 тис.грн, у 2014 році – 6187,6 тис.гривень.

Довідково: з 01.01.2015 відповідно до зміни положень Бюджетного кодексу України[1] (Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»[20] від 28.12.2014 №79-VIII – далі Закон №79) сільським (селищному) бюджетам базова дотація не надається. Базова дотація бюджетам міст районного значення, селищним та сільським бюджетам надаватиметься лише у разі їх об'єднання та створення об'єднаних територіальних громад (стаття 99 Бюджетного кодексу України[1]).

Відтак у 2015 та І кварталі 2016 року базова дотація надавалася лише районному бюджету в сумі 5837,7 тис.грн та 1196,1 тис.грн відповідно.

Довідково: впродовж трьох років після набрання чинності Закону №79, для покриття можливих фактичних диспропорцій під час запровадження нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, у законі про Державний бюджет України передбачається стабілізаційна дотація (як додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам) в обсязі не менше ніж 1% обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів (пункт 19 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України[1] із змінами, внесеними згідно із Законом[22] №176-VIII від 10.02.2015). Порядок та умови надання стабілізаційної дотації визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (Постанова КМУ[33] від 16.09.2015 №727).

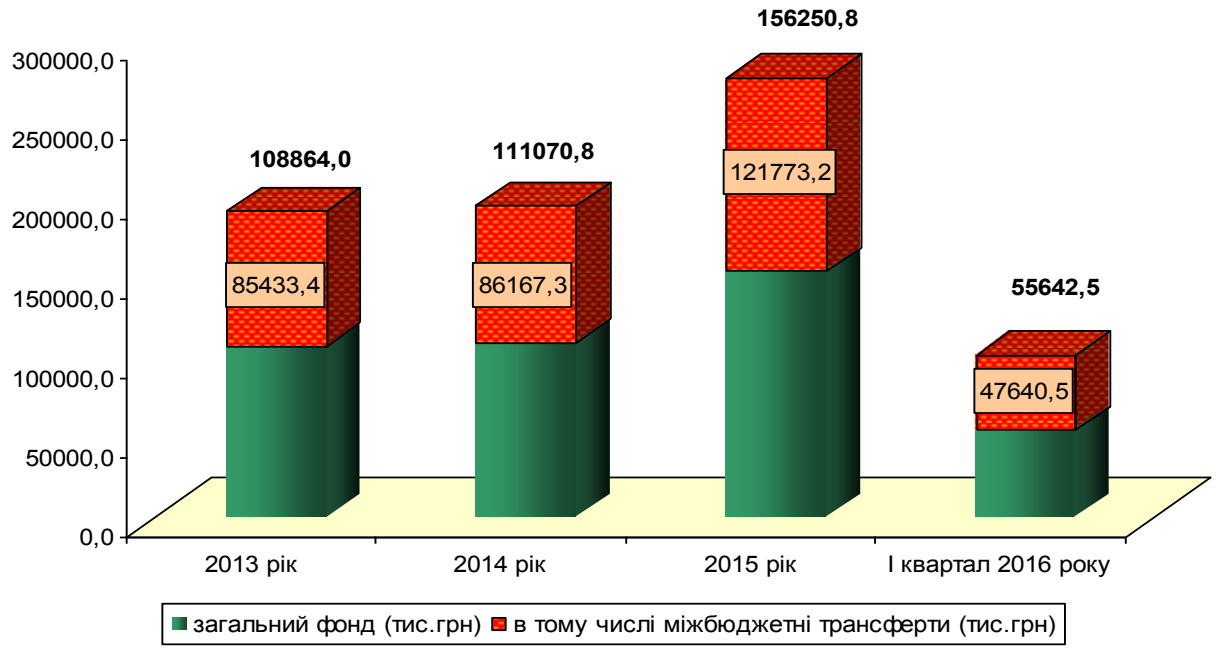
В ході аудиту встановлено, що у 2015 році стабілізаційну дотацію отримувала лише Удицька сільська рада в сумі 80,8 тис.грн (рішення 41 сесії 6 скликання Теплицької районної ради №513). В період аудиту із Удицького сільського бюджету здійснено видатки на загальну суму 543,8 тис.грн при надходженнях (без врахування міжбюджетних трансфертів) лише 231,7 тис.грн, з них податок з доходів фізичних осіб за 2013,2014 роки – 85,2 тис.грн (36,8%) та єдиний податок – 102,6 тис.грн (44,3%).

У зв'язку із невиконанням бюджетом району впродовж року прогнозних надходжень доходів та з метою недопущення заборгованості із заробітної плати працівникам бюджетної сфери та інших соціальних виплат, окремими місцевими бюджетами району у 2013,2014 роках використовувалися короткотермінові позички для покриття тимчасових касових розривів районного бюджету та у 2014 році ще й Удицького сільського бюджету, пов'язаних із забезпеченням видатків загального фонду (на оплату праці працівників бюджетних установ з нарахуваннями, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, у межах планового бюджетного періоду).

Зокрема, короткотермінові позички надавалися районному бюджету у 2013 році в сумі 14279,3 тис.грн, у 2014 році – 6985,1 тис.грн та Удицькому сільському бюджету у 2014 році в сумі 180,8 тис.грн, які повернуті в повному обсязі. У 2015 році та І кварталі 2016 року місцевими бюджетами району короткотермінові позички в органах Державної казначейської служби не залучалися.

Основну складову доходів загального фонду у 2013-2015 роках та І кварталі 2016 року займали ***міжбюджетні трансферти – 341014,4 тис.грн,*** або 79%.

Так, у 2013 році до бюджету району надійшло 85433,4 тис.грн міжбюджетних трансфертів, що становить 78,5% загального фонду бюджету, у 2014 році – 86167,3 тис.грн (77,6%), у 2015 році – 121773,2 тис.грн (77,9%) та у І кварталі 2016 року – 47640,5 тис.грн (85,6%) (діаграма 2).



Діаграма 2. Динаміка доходів загального фонду зведеного бюджету Теплицького району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

Варто зазначити, що з 01 січня 2015 року відповідно до зміни положень Бюджетного кодексу України[1] (Закон України[20] «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 №79-VIII – далі Закон №79) скасовано розмежування джерел загального фонду на власні та закріплені доходи. Також запроваджено нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація).

Довідково: **Базова дотація** — це трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. **Реверсна дотація** - кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Упродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року питома вага дотації вирівнювання/базової дотації в загальному фонді бюджету району коливалася від 40,7% у 2013 році до 2,1% у І кварталі 2016 року (2013 – 44269,2 тис.грн (40,7%), 2014 – 43731,2 тис.грн (39,4%), 2015 – 5837,7 тис.грн (3,7%), І квартал 2016 року – 1196,1 тис.грн (2,1%)). Також у 2015 році та у І кварталі 2016 року до бюджету району надійшло 45502,2 тис.грн освітньої субвенції та

23579,5 тис.грн медичної субвенції, що відповідно становить 21,5% та 11,1% у доходах загального фонду бюджету району.

Планові показники з надходження міжбюджетних трансфертів не виконано в жодному із досліджуваних років, а саме у 2013 році недовиконано на 0,8%, у 2014 році – на 2,1%, у 2015 році – на 0,3%, у І кварталі 2016 року – на 4,9%.

В цілому у періоді аудиту бюджет району недоотримав міжбюджетних трансфертів на загальну суму 5348,4 тис.грн (1,5%), з них у 2013 році – 680,8 тис.грн (0,8%), у 2014 році – 1809,2 тис.грн (2,1%), у 2015 році – 380,3 тис.грн (0,3%), за І квартал 2016 року – 2478,1 тис.грн (4,9%). Зокрема, недоотримано:

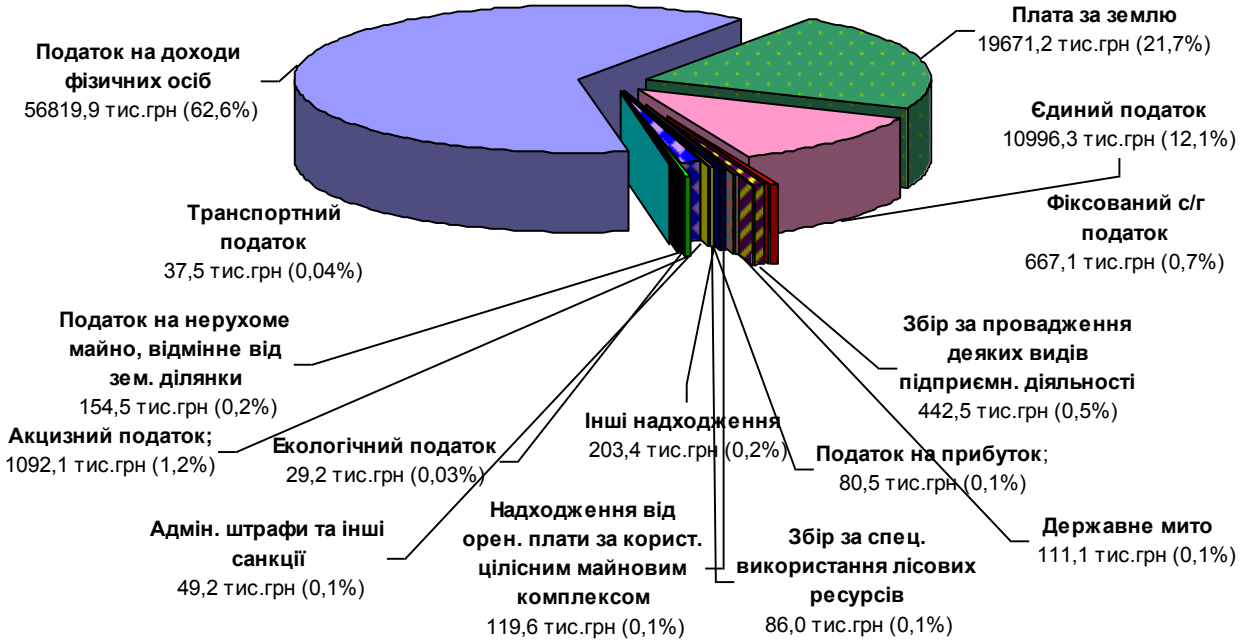
- дотацій з державного бюджету – 67,0 тис.грн (1,3%) (недоотримано 67,3 тис.грн додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги по догляду за інвалідом І чи ІІ групи внаслідок психічного розладу та додатково отримано 0,3 тис.грн іншої додаткової дотації);
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям – 1058,5 тис.грн (19,8%);
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот – 3032,2 тис.грн (56,7%);
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – 290,1 тис.грн (5,4%);
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплату електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого палива) – 73,0 тис.грн (1,4%);
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку територій – 302,9 тис.грн (5,7%);
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім`ях за принципом «гроші ходять за дитиною» – 109,5 тис.грн (2%);
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів – 113,2 тис.грн (2,1%);
- інших субвенцій – 302,0 тис.грн (5,6%).

У 2013-2015 роках та І кварталі 2016 року до загального фонду бюджету району надійшло ***90813,7 тис.грн доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)***, що становить 121,7% до уточненого планового обсягу (2013 – 23430,6 тис.грн (113,2%), 2014 – 24903,5 тис.грн (112,6%), 2015- 34477,6 тис.грн (133%), І квартал 2016 року – 8002,0 тис.грн (136,1%)).

У 2015 році порівняно з 2013 роком надходження по доходах загального фонду (без урахування міжбюджетних трансфертів) збільшилися на 47,1% (11047,1 тис.грн), що виникло, в основному за рахунок надходжень єдиного податку (з 01.01.2015) та збільшенням надходжень по платі за землю, у зв'язку із переглядом розміру ставок орендної плати.

Виконання загального фонду бюджету району по доходах залежить переважно від надходження основного виду платежу – податку з доходів фізичних осіб, частка якого становить в середньому 62,6% (2013 – 74,3%, 2014 – 75,5%, 2015 – 49,3%, І квартал 2016 року – 45,1%) (діаграма 3).

Найбільшими платниками податку в районі є: ТОВ «Теплик-Агро», ТОВ «ПК «Зоря Поділля», Теплицька філія ТОВ «Зернопродукт МХП», Ладижинська філія ТОВ «Зернопродукт МХП» та відділ освіти райдержадміністрації.



Діаграма 3. Структура доходів загального фонду (без врахування міжбюджетних трансфертів) зведеного бюджету Теплицького району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

В період, що підлягає аудиту до бюджету району надійшло 56819,9 тис.грн податку з доходів фізичних осіб, що становить 115,6% запланованого обсягу надходжень (2013 – 17416,1 тис.грн (112,4%), 2014 – 18805,0 тис.грн (113,6%), 2015 – 16993,3 тис.грн (118,1%), І квартал 2016 року – 3605,5 тис.грн (133,6%)).

При загальному понадплановому надходженні податку до бюджету району, окремими місцевими (сільськими) бюджетами не досягнуто планового рівня, а саме: у 2013 році Погорільським сільським бюджетом отримано лише 87% планового обсягу, Маломочульським - 92,6%, у 2014 році – Степанівським – 96,4%.

Друге за величиною місце у структурі доходів загального фонду бюджету району (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2013-2015 роках та І кварталі 2016 року займала плата за землю, питома вага якої становить 21,7% .

У періоді, що підлягав аудиту до бюджету району надійшло 19671,2 тис.грн плати за землю, що становить 119,5% запланованого обсягу надходжень (2013 – 5293,3 тис.грн, 2014 – 5312,2 тис.грн, 2015 – 7114,9 тис.грн, І квартал 2016 року – 1950,8 тис.гривень). Затверджені обсяги по платі за землю

виконано у 2013 році – на 116,5%, у 2014 році – на 107,9%, у 2015 році – на 126,8%, у І кварталі 2016 року – на 140,6%.

Однак, при понадплановому надходженні плати за землю до бюджету району, окремими місцевими радами план не виконувався, а саме: у 2013 році Орлівською (87%), Сокирянською (86,6%), Тополівською (98,7%), Шиманівською (99,8%), Степанівською (99,3%) сільськими радами, у 2014 році – Теплицькою селищною (85,9%) та Залузькою (71%), Кивачівською (86,9%), Орлівською (98,4%), Пологівською (83,5%), Стажгородською (98,4%), Удицькою (36,8%), Шиманівською (96,5%) сільськими радами, у 2015 році – Залузькою (83%) та у І кварталі 2016 року – Костюківською (97,7%), Орлівською (88,6%), Росошанською (90,1%), Сашанською (94,9%), Удицькою (18,8%) сільськими радами.

У 2015 році порівняно із 2013 роком надходження від плати за землю зросли на 1821,6 тис.грн або на 34,4% (з 5293,3 тис.грн до 7114,9 тис.гривень).

Найбільшими платниками орендної плати у районі є: ТОВ «Теплик-Агро», ТОВ «Зоря Поділля», ФГ «Герасименка», ТОВ «Відгодівельний комплекс» та ПРАТ «Зернопродукт».

Третє за величиною місце у структурі доходів загального фонду бюджету району (без врахування міжбюджетних трансфертів) у 2013, 2014 роках займав фіксований с/г податок 1,4% (667,1 тис.грн), у 2015 році та І кварталі 2016 року єдиний податок 25,9% (10996,3 тис.гривень).

Варто зазначити, що з 01.01.2015 Законом №79 розширено дохідну базу місцевих бюджетів шляхом:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за держреєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців), державного мита;
- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35% до 80% (обласний бюджет з 10% до 55%, сільські (селищні) бюджети без змін – 25%;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел - податку з доходів фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів - 60%, обласні бюджети - 15%, бюджет м. Києва - 40%);
- запровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5% вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів;
- розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

Зміни до бюджетного та податкового законодавства дали змогу у 2015 році та І кварталі 2016 року додатково отримати до бюджету району **1491,0 тис.грн**, у т. ч. за рахунок:

- акцизного податку з реалізації пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та нафтопродуктів – 1092,0 тис.грн;
- податку на нерухомість, шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового майна) – 150,7 тис.грн;
- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг – 248,3 тис.гривень.

У відповідності до ст.291 Податкового кодексу України[2], із змінами внесеними Законом України[21] від 28.12.2014 №71-VIII, з 01.01.2015 відмінено фіксований сільськогосподарський податок, натомість запроваджено єдиний податок для платників четвертої групи. Фактично відбулося формальне

включення фіксованого сільгосподатку до складу єдиного податку. Самі ж правила оподаткування сільськогосподарських товаровиробників майже не змінилися, зростання надходжень відбулось за рахунок збільшення ставок податку відповідно до рішень органів місцевого самоврядування. Так, у 2015 році та І кварталі 2016 року до бюджету району надійшло єдиного податку з сільськогосподарських товаровиробників на загальну суму **7642,0 тис.грн** (у 2013,2014 роках надходження від фіксованого сільськогосподарського податку становили 342,3 тис.грн та 324,7 тис.грн відповідно).

Водночас, у зв'язку із встановленням нових нормативів податку з доходів фізичних осіб (2014 рік – бюджет району 75% (районний - 50% та сільські (селищні, міські) - 25%), з 2015 року – бюджет району - 60% (районний - 60% та сільські (селищні, міські) - 0%) розрахункові втрати зведеного бюджету району за 2015 рік та І квартал 2016 року становлять 5149,7 тис.грн. При цьому за рахунок цих змін, районний бюджет додатково отримав 3433,1 тис.грн податку з доходів фізичних осіб, а сільські (селищний) бюджети - втратили 8582,8 тис.грн надходжень від данного податку.

Загалом зміни до бюджетного та податкового законодавства сприяли додатковому залученню до бюджету району ***9133,0 тис.гривень.***

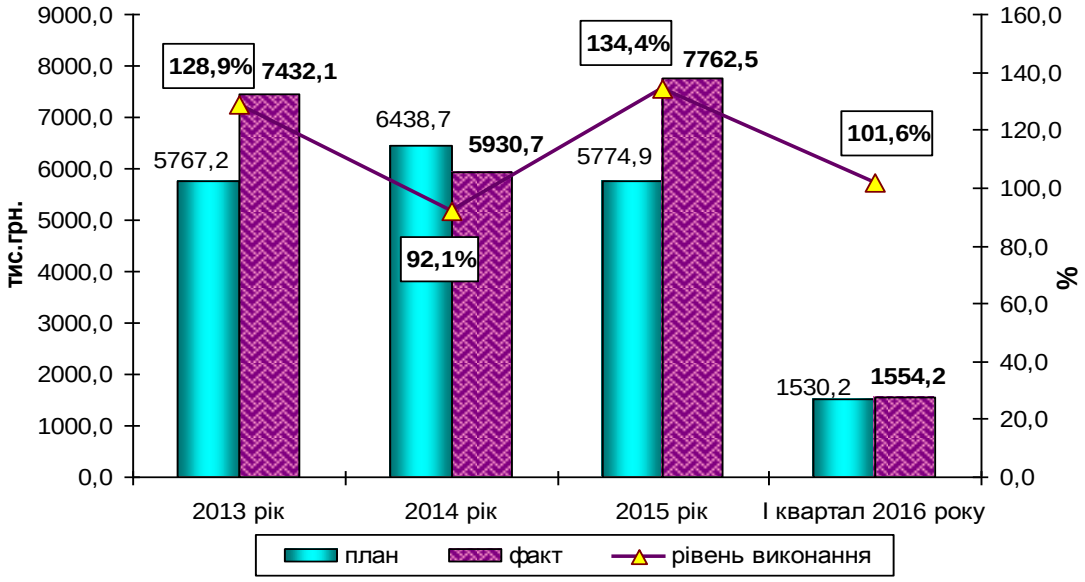
За матеріалами перевірки Головного управління Державної фіскальної служби у Вінницькій області, умовні втрати бюджету району по податку на нерухоме майно, від встановлення у 2015 році занижених ставок (на рівні від 0,1% до 0,01% мінімальної заробітної плати) склали 472,6 тис.грн, а саме по:

- Степанівській сільській раді - 331,7 тис.грн. (ставка податку на об'єкти житлової нерухомості встановлена на рівні 0,01%, нежитлової нерухомості - 0,1% мінімальної заробітної плати - рішення від 30.01.2015 №624). Найбільша сума умовних втрат нарахована по ТОВ «Аграманта» – 321,6 тис.грн;
- Теплицькій селищній раді - 140,9 тис.грн (ставки податку на об'єкти житлової та нежитлової нерухомості встановлені на рівні 0,01% мінімальної заробітної плати - рішення від 30.01.2015 №542). Найбільші суми умовних втрат нараховані по ПАТ «Вінницяобленерго» - 28,1 тис.грн, ПРАТ «Тепликрайагрохім» - 34,7 тис.грн та ЗАТ «Агромашсервіс» - 17,4 тис.гривень.

Варто зазначити, що відповідно до п.33 підрозділу 10 розділу XX Перехідних положень Податкового кодексу[2], для об'єктів нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб максимальна ставка визначена у 2015 році в розмірі 1% мінімальної заробітної плати, на об'єкти житлової нерухомості, відповідно до ст.266 Податкового Кодексу України[2] - 2%.

Упродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року запланований обсяг надходжень до ***спеціального фонду*** виконано в середньому на 116,2%, до якого надійшло ***22679,5 тис.грн*** (додатки 1.1-1.4).

Зокрема, виконання доходної частини спеціального фонду у 2013 році становило 128,9%, у 2014 році – 92,1%, у 2015 році – 134,4%, за І квартал 2016 року – 101,6% уточненого річного плану (діаграма 4).

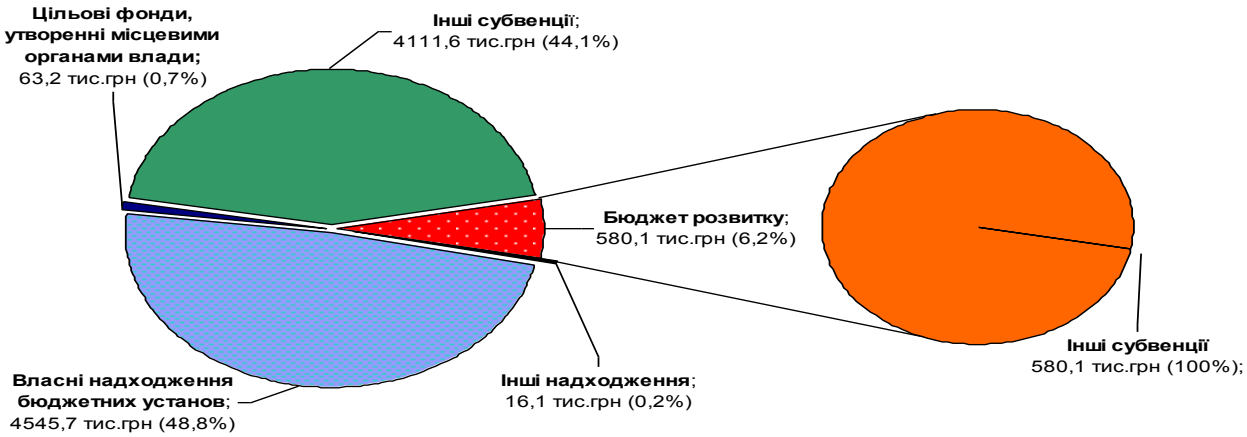


Діаграма 4. Динаміка та рівень виконання надходжень до спеціального фонду зведеного бюджету Теплицького району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

У 2013,2014 роках доходи спеціального фонду сформовані з:

- надходжень до бюджету розвитку (надходжень від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності – 123,6 тис.грн), єдиного податку – 4042,5 тис.грн, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки – 3,7 тис.грн) – 4169,8 тис.грн (31,2%);
- власних надходжень бюджетних установ – 5592,8 тис.грн (41,9%);
- субвенцій з державного бюджету – 2882,2 тис.грн (21,5%);
- цільових фондів, утворених місцевими органами влади – 198,7 тис.грн (1,5%);
- збору за першу реєстрацію транспортного засобу – 279,4 тис.грн (2,1%);
- інших надходжень – 127,0 тис.грн (1%);
- екологічного податку – 112,8 тис.грн (0,8%).

Надходження до спеціального фонду за 2015 рік та І квартал 2016 року відображено на діаграмі 5.



Діаграма 5. Структура надходжень до спеціального фонду зведеного бюджету Теплицького району за 2015 рік та І квартал 2016 року.

Таблиця 1

У періоді, що підлягав аудиту податкова заборгованість по податках і зборах, що зараховуються до місцевих бюджетів району зменшилася на 13,2% (з 1309,0 тис.грн до 1135,8 тис.грн) (таблиця 1).

Податкова заборгованість до місцевих бюджетів Теплицького району у 2013-2015 роках та І кварталі 2016 року

(тис.грн)

Подат. борг	Станом на 01.01.2013	Станом на 01.01.2014	Станом на 01.01.2015	Станом на 01.01.2016	Станом на 31.03.2016
	1309,0	**1472,5**	**1487,3**	**1248,4**	**1135,8**
(+;-) до попер. року	**х**	**+163,5 (12,5%)**	**+14,8 (1%)**	**-238,9 (16,1%)**	**-112,6 (9%)**

Станом на 31.03.2016 податкова заборгованість рахувалася в сумі 1135,8 тис.грн (по юридичних особах – 673,0 тис.грн (59,3%), по фізичних особах – 462,8 тис.грн (40,7%)), зокрема, в розрізі податків:

- плата за землю – 645,4 тис.грн (56,8%);
- податок на доходи фізичних осіб – 217,0 тис.грн (19,1%);
- єдиний податок – 118,6 тис.грн (10,5%);
- збір за забруднення НПС – 67,9 тис.грн (6%);
- податок з власників транспортних засобів – 12,7 тис.грн (1,1%);
- рентна плата за користування надрами – 11,2 тис.грн (1%) ;
- інші податки і збори – 63,0 тис.грн (5,5%).

Із загальної суми податкової заборгованості 52,9% (600,3 тис.грн) становить борг підприємств-банкрутів, а саме: МКП «Керамік» – 176,2 тис.грн (15,5%) та ДП «Бджільнянський спиртовий завод» - 424,1 тис.грн (37,4%).

За рахунок застосування повноважень, наданих законодавством, податковою інспекцією мобілізовано до місцевих бюджетів 1345,4 тис.грн податкової заборгованості (2013 – 459,5 тис.грн, 2014 – 318,9 тис.грн, 2015 – 468,3 тис.грн, І квартал 2016 року – 98,7 тис.гривень).

3.2. Оцінка виконання бюджету за видатками.

Видатки місцевих бюджетів Теплицького району розподіляються між головними розпорядниками та затверджуються рішеннями місцевих рад з урахуванням критеріїв повноти надання послуг та наближення їх до безпосереднього споживача.

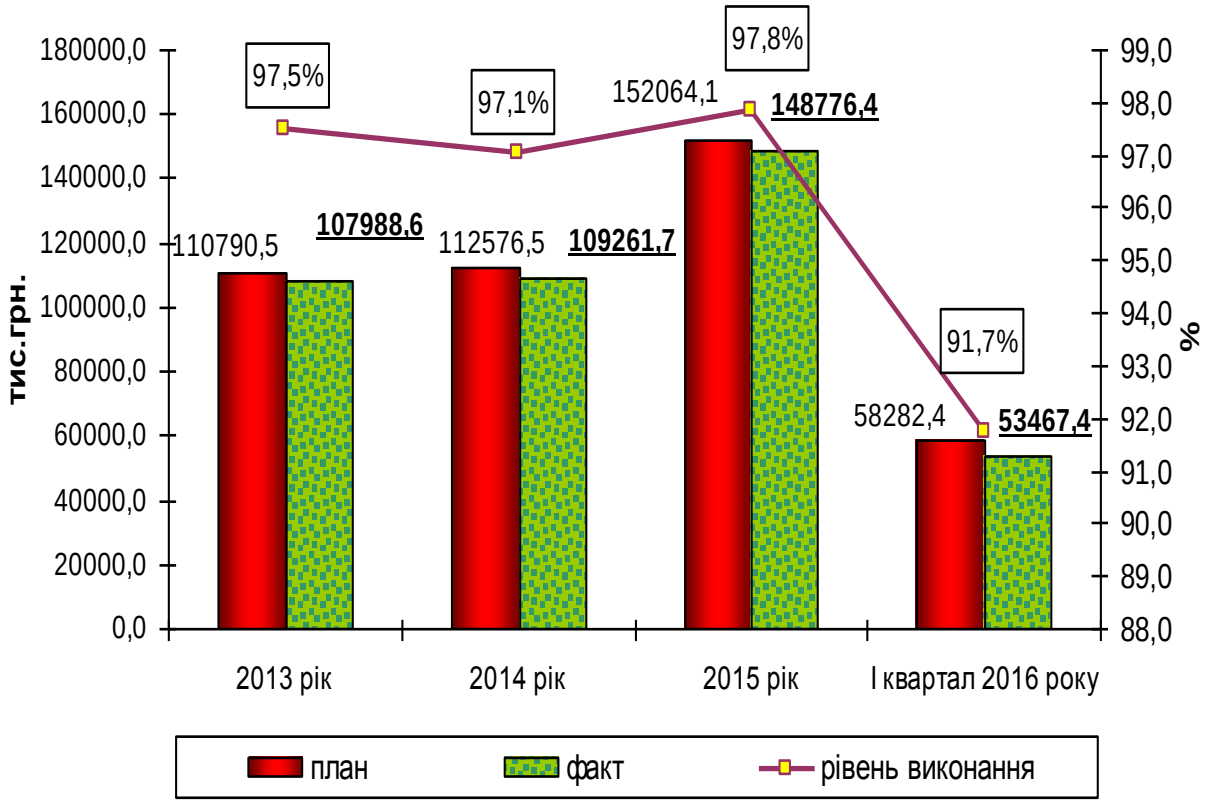
Головні розпорядники коштів районного бюджету:

- Теплицька районна рада;
- Теплицька районна державна адміністрація;
- Відділ освіти Теплицької районної державної адміністрації;
- Відділ культури та туризму Теплицької райдержадміністрації;
- Управління праці та соціального захисту населення Теплицької райдержадміністрації;
- Фінансове управління Теплицької райдержадміністрації.

Упродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року місцевими бюджетами Теплицького району здійснено видатки на загальну суму **446149,2 тис.грн,** в тому числі з загального фонду – 419494,1 тис.грн (94%), спеціального – 26655,1 тис.грн (6%) (додатки 2.1.1, 2.1.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1, 2.3.2, 2.4.1, 2.4.2).

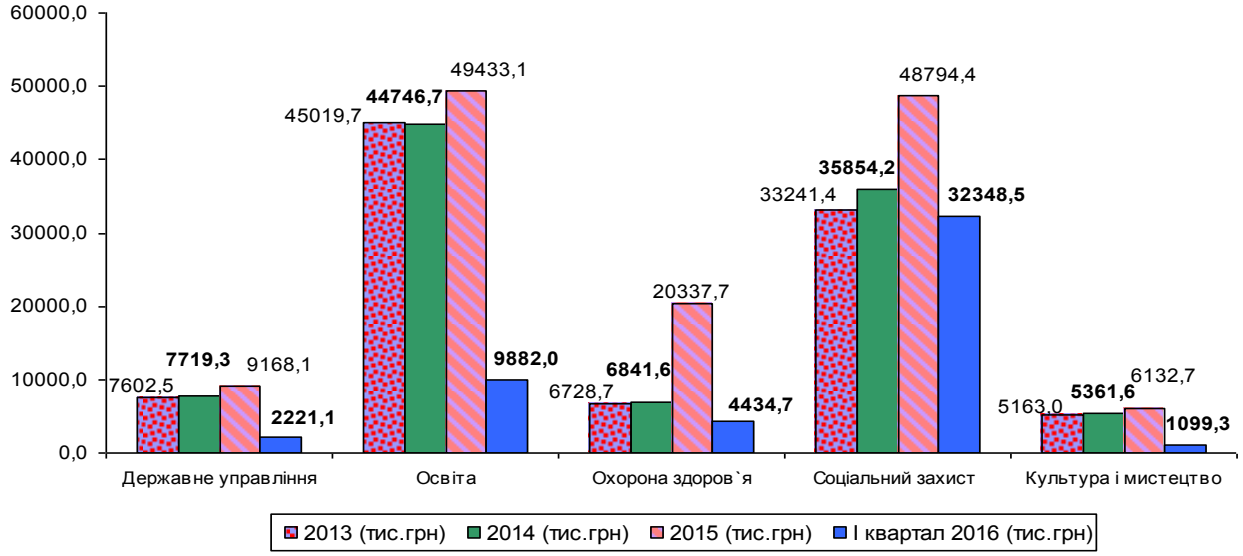
Варто зазначити, що жодного року не забезпечено використання бюджетних коштів на рівні запланованих показників. Так, за загальним фондом здійснено видатки в середньому на 96,7% уточненого плану, зокрема:

- 2013 рік – 107988,6 тис.грн, що становить 97,5% запланованого обсягу;
- 2014 рік – 109261,7 тис.грн (97,1%);
- 2015 рік – 148776,4 тис.грн (97,8%);
- І квартал 2016 року – 53467,4 тис.грн (91,7%) (діаграма 6).
-



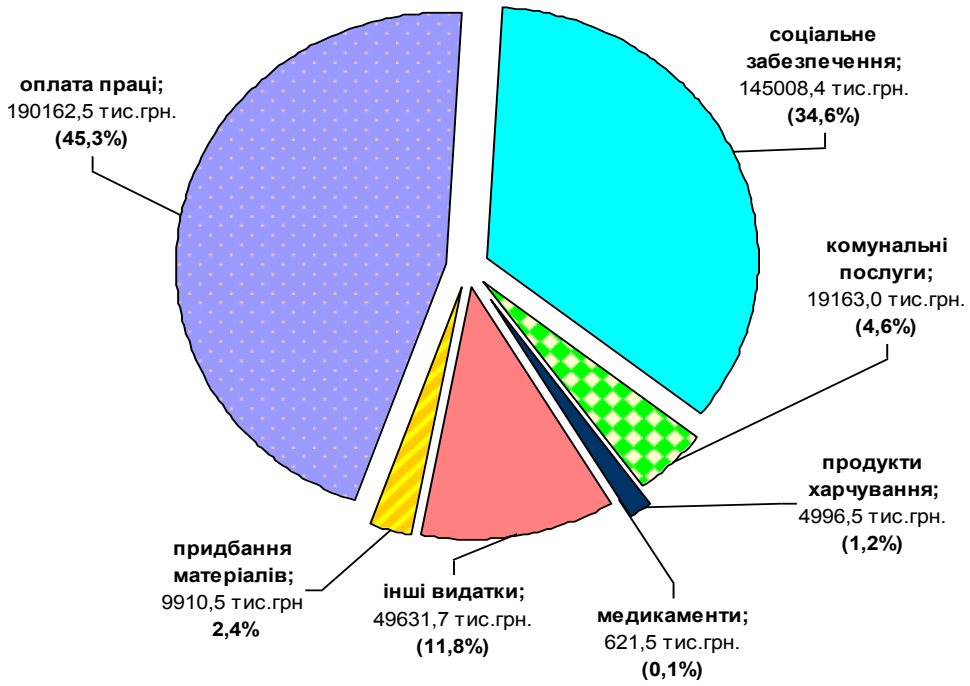
Діаграма 6. Динаміка та рівень виконання видаткової частини загального фонду місцевих бюджетів Теплицького району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

Аналіз виконання загального фонду бюджету за функціями засвідчив, що найбільші обсяги коштів спрямовувались на ***соціальний захист та соціальне забезпечення*** – 150238,5 тис.грн (35,8%), ***освіту*** – 149081,8 тис.грн (35,5%), ***охорону здоров'я*** – 38342,7 тис.грн (9,1%), ***державне управління*** – 26711,0 тис.грн (6,4%), ***культуру і мистецтво*** – 17756,6 тис.грн (4,2%), ***житлово-комунальне господарство*** – 5326,2 тис.грн (1,3%), ***фізичну культуру і спорт*** – 2748,2 тис.грн (0,7%), ***транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику*** – 1529,8 тис.грн (0,4%), ***інші видатки*** – (видатки не віднесені до основних груп, сільське і лісове господарство, рибне господарство) - 27759,3 тис.грн (6,6%) (діаграма 7).



Діаграма 7. Динаміка використання коштів загального фонду зведеного бюджету Теплицького району за функціональною класифікацією (основні галузі) за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

За економічною класифікацією 45,3% загального обсягу видатків загального фонду спрямовано на оплату праці і нарахування на заробітну плату – 190162,5 тис.грн, на соціальне забезпечення – 145008,4 тис.грн (34,6%), на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 19163,0 тис.грн (4,6%), на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю – 9910,5 тис.грн (2,4%), на продукти харчування – 4996,5 тис.грн (1,2%), на медикаменти – 621,5 тис.грн (0,1%), на інші видатки (субсидії та поточні трансферти підприємствам, поточні трансферти органам державного управління інших рівнів, окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку, відрядження) – 49631,7 тис.грн (11,8%) (діаграма 8).



Діаграма 8. Структура видатків загального фонду зведеного бюджету Теплицького району за економічною класифікацією за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

Аналіз виконання загального фонду бюджету району за видатками засвідчив недофінансування у досліджуваному періоді на 14219,4 тис.грн, що становить 3,3% запланованого обсягу, зокрема:

- освіта – 3670,7 тис.грн (25,8%);
- соціальний захист та соціальне забезпечення – 5351,7 тис.грн (37,6%);
- культура і мистецтво – 829,8 тис.грн (5,8%);
- державне управління – 1309,9 тис.грн (9,2%);
- охорона здоров'я – 689,5 тис.грн (4,8%);
- транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика – 481,5 тис.грн (3,4%);
- житлово-комунальне господарство – 1140,6 тис.грн (8%);
- фізкультура і спорт – 145,6 тис.грн (1%);
- інші галузі – 600,1 тис.грн (4,2%).

Із усного пояснення начальника фінансового управління Теплицької РДА основною причиною недофінансування є непроведення платежів по незахищених статтях видатків Управлінням Державної казначейської служби в Теплицькому районі (далі – УДКСУ в Теплицькому районі).

При цьому захищені статті видатків у 2013 році профінансовано в середньому на 76,7%, у 2014 році – 82,8%, у 2015 році – 95,7%, у І кварталі 2016 року – 82,8%.

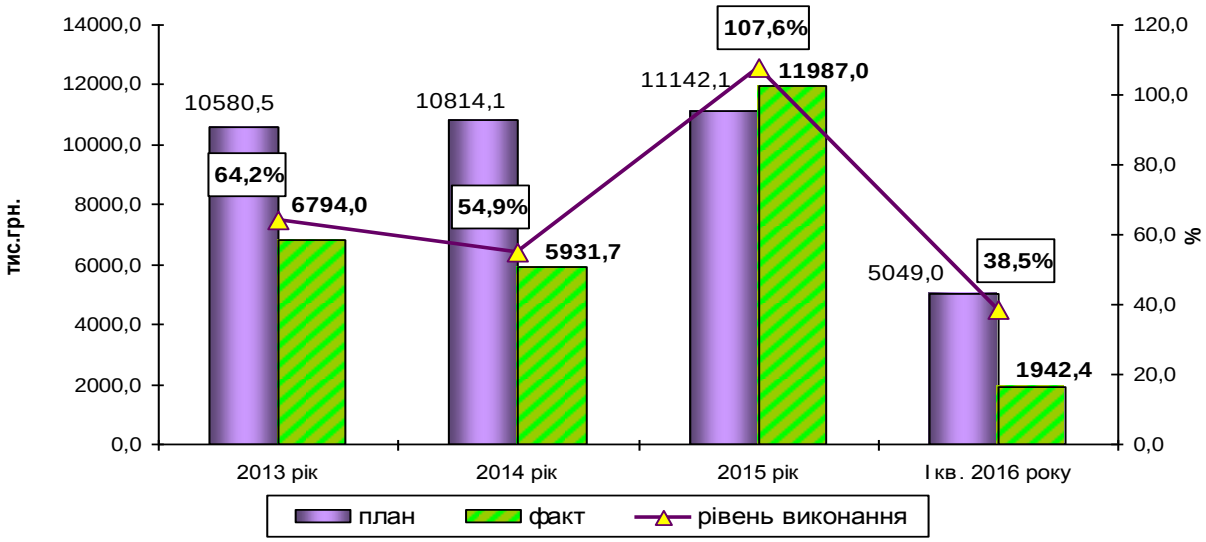
У досліджуваному періоді з загального фонду бюджету району капітальні видатки не здійснювалися.

Не повною мірою зменшують навантаження на загальний фонд бюджету району видатки, здійснені за рахунок коштів спеціального фонду.

За ***спеціальним фондом*** бюджету району здійснено видатки на загальну суму ***26655,1 тис.грн***, з них на:

- освіту – 9351,6 тис.грн (35,1%);
- охорону здоров'я – 2869,2 тис.грн (10,8%).
- державне управління – 812,9 тис.грн (3%);
- будівництво –1111,1 тис.грн (4,2%);
- транспорт і дорожнє господарство – 2458,7 тис.грн (9,2%);
- культуру і мистецтво – 1494,7 тис.грн (5,6%);
- соціальний захист та соціальне забезпечення – 587,2 тис.грн (2,2%);
- житлово-комунальне господарство – 758,3 тис.грн (2,8%);
- цільові фонди – 2050,9 тис.грн (7,7%);
- інші галузі – 5160,5 тис.грн (19,4%) (додатки 2.1.2-2.4.2).

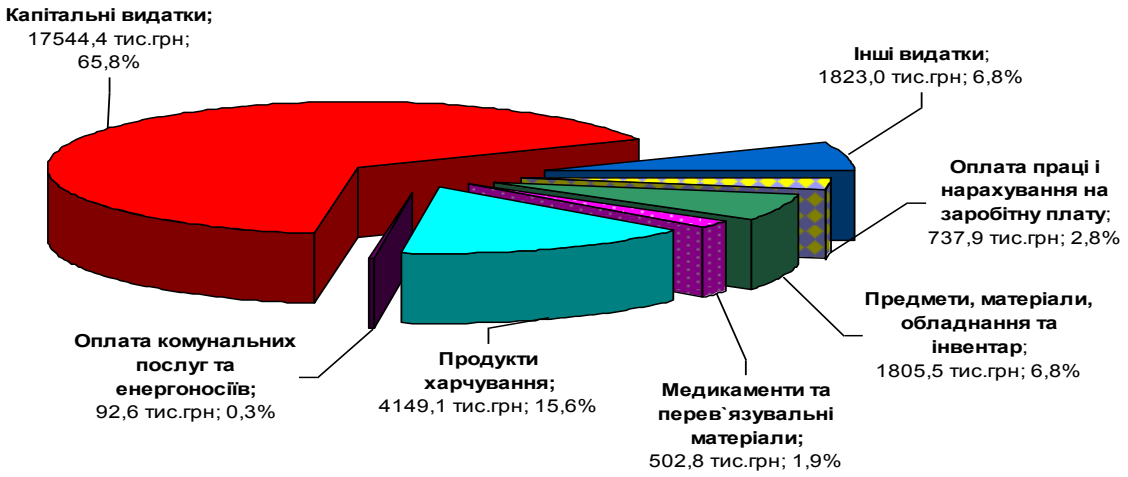
Виконання запланованих обсягів забезпечено в середньому на 70,9% уточнених кошторисних призначень (2013 – на 64,2%, 2014 – на 54,9%, 2015 – на 107,6%, І квартал 2016 року – на 38,5%) (діаграма 9).



Діаграма 9. Динаміка та рівень виконання видаткової частини спеціального фонду зведеного бюджету Теплицького району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

За економічною класифікацією найбільший обсяг видатків спеціального фонду спрямовано на капітальні видатки.

Так, у досліджуваному періоді із спеціального фонду бюджету на капітальні видатки спрямовано 17544,4тис.грн (65,8%), на предмети, матеріали, обладнання та інвентар – 1805,5 тис.грн (6,8%), на продукти харчування – 4149,1 тис.грн (15,6%), на оплату праці – 737,9 тис.грн (2,8%), на медикаменти – 502,8 тис.грн (1,9%), на оплату комунальних послуг – 92,6 тис.грн (0,3%), на інші – 1823,0 тис.грн (6,8%) (діаграма 10).



Діаграма 10. Структура видатків спеціального фонду зведеного бюджету Теплицького району за економічною класифікацією видатків за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

Загалом недофінансування за спеціальним фондом становило 11775,4 тис.грн, при цьому найбільше коштів недоотримали наступні галузі: освіти – 2831,0 тис.грн (24%), транспорту, дорожнього господарства, зв`язку, телекомунікацій та інформатики – 2466,5 тис.грн (20,9%), будівництва (капітальні вкладення) – 1964,1тис.грн (16,7%), житлово-комунального

господарства – 991,8 тис.грн (8,4%), культури і мистецтва – 703,8 тис.грн (6%), охорони здоров'я – 308,9 тис.грн (2,6%).

Станом на кінець кожного досліджуваного року в бюджеті району рахувались значні залишки невикористаних коштів, які відповідно до статті 14 Бюджетного кодексу України[1] не підлягають вилученню й використовуються на проведення видатків згідно з рішеннями місцевих рад.

Обсяги залишків тимчасово вільних бюджетних коштів за загальним та спеціальним фондами зведеного бюджету Теплицького району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Обсяги залишків тимчасово вільних бюджетних коштів за загальним та спеціальним фондами зведеного бюджету Теплицького району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року

(тис.грн)

Дата (станом на)	**Обсяг залишків коштів на рахунках в органах ДКСУ**	**в тому числі**	
		загальний фонд	**спеціальний фонд**
31.12.2013 року	10615,6	5903,4	4712,2
31.12.2014 року	11850,6	6937,0	4913,6
31.12.2015 року	15131,5	12696,5	2435,0
31.03.2016 року	16917,4	13209,8	3707,6

Органами місцевого самоврядування визначено напрями використання тимчасово вільних бюджетних коштів, які не завжди були першочерговими та нагальними для задоволення потреб територіальних громад району. Зокрема, на підставі рішень сесій районної ради за рахунок залишків тимчасово вільних коштів загального фонду бюджету району спрямовано ***215,5 тис.грн*** на заходи, не пов'язані з фінансуванням пріоритетної соціальної сфери (додатки 8.1-8.3).

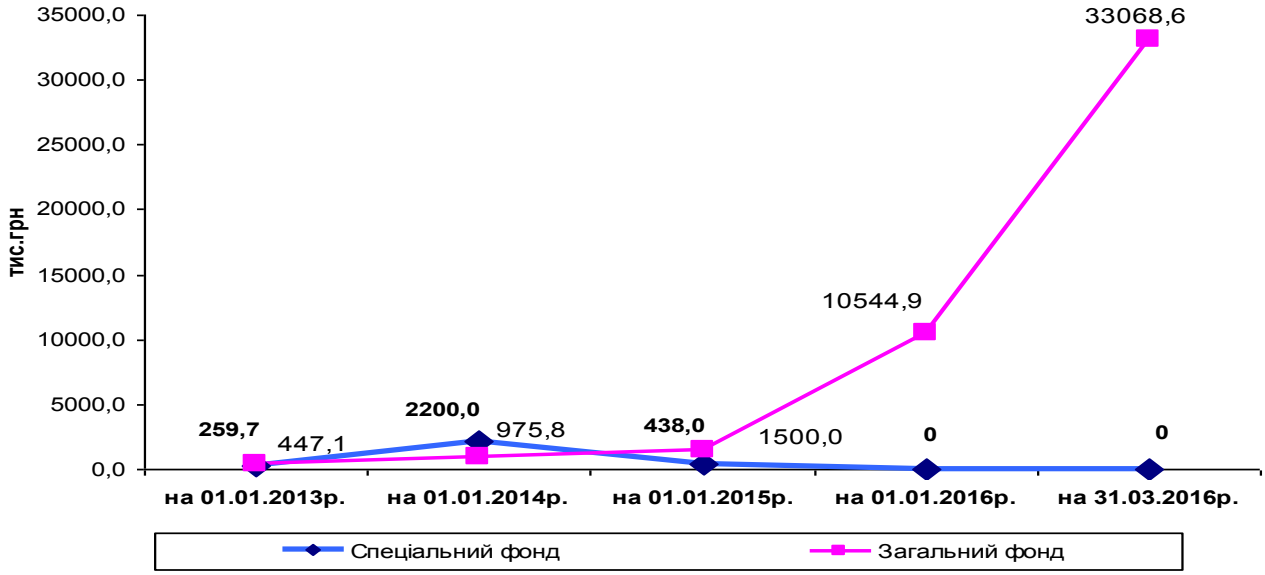
Так, на підставі рішень сесій районної ради від 08.02.2013 №294, від 21.02.2014 №410 та від 30.01.2015 №501 надано субвенції з районного бюджету державному бюджету в загальному обсязі 117,5 тис.грн (2013 – 20,5 тис.грн, 2014 – 22,0 тис.грн, 2015 – 75,0 тис.грн), які спрямовані на фінансування поточних видатків установ, що утримуються із державного бюджету, в рамках окремих районних програм.

Також, відповідно до рішень районної ради:

- від 08.02.2013 №294, від 21.02.2014 №410 та від 27.02.2015 №513 спрямовано 30,0 тис.грн (2013 та 2014 – по 5,0 тис.грн, 2015 – 20,0 тис.грн) вільного залишку коштів загального фонду для надання фінансової підтримки громадських організацій;
- від 27.02.2015 №513 – 18,0 тис.грн на поповнення статутного фонду комунального підприємства «ТРАБ»;
- від 16.06.2015 №556 – 50,0 тис.грн Теплицькій райдержадміністрації на забезпечення фінансовими, матеріально-технічними та іншими ресурсами для виконання повноважень, делегованих районною радою.

При цьому щороку збільшуються обсяги кредиторської заборгованості за загальним фондом бюджету, потребують значних капіталовкладень для проведення ремонтних робіт та поліпшення матеріально-технічної бази загальноосвітні, дошкільні та позашкільні заклади району, заклади охорони здоров'я, культури, житлово-комунальне господарство та інші галузі *(аналіз стану фінансового та матеріально-технічного забезпечення даних галузей наведено у розділі 3.3 та Гіпотезах 3,4 аудиторського звіту).*

Аналіз кредиторської заборгованості за загальним фондом бюджету району засвідчив її зростання від 447,1 тис.грн станом на 01.01.2013 до 33068,6 тис.грн станом на 31.03.2016, за спеціальним фондом від 259,7 тис.грн станом на 01.01.2013 до 438,0 тис.грн станом на 01.01.2015. Станом на 01.01.2016 та на 31.03.2016 заборгованість відсутня (діаграма 11).



Діаграма 11. Динаміка кредиторської заборгованості за загальним та спеціальним фондами зведеного бюджету Теплицького району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

Найбільші обсяги кредиторської заборгованості по загальному фонду виникали за видатками на *освіту* а саме: за підсумками 2012 року – 139,2 тис.грн (31,1%), 2013 року – 402,5 тис.грн (41,2%), 2014 року – 120,6 тис.грн (24,5%). За підсумками 2015 року та І кварталу 2016 року найбільша кредиторська заборгованість виникла за видатками на *соціальний захист та соціальне забезпечення* по КЕКВ 2730 «Інші виплати населенню», а саме: 10544,9 тис.грн та 32113,5 тис.грн відповідно (додаток 14).

По спеціальному фонду за підсумками 2013 року найбільша сума кредиторської заборгованості рахувалася по видатках на *транспорт, дорожнє господарство, зв`язок, телекомунікації та інформатику* – 472,9 тис.грн (43,2%), на *освіту* – 293,6 тис.грн (26,8%) та на *будівництво* – 157,2 тис.грн (14,3%); за підсумками 2014 року: на *транспорт, дорожнє господарство, зв`язок, телекомунікації та інформатику* – 259,0 тис.грн (59,1%), на *освіту* – 123,6 тис.грн (28,2%) та на *культуру і мистецтво* – 47,0 тис.грн (10,7%); станом на 01.01.2016 року та на 31.03.2016 року кредиторська заборгованість відсутня (додатки 11.1, 11.2).

За усним поясненням начальника фінансового управління Теплицької РДА основними причинами виникнення кредиторської заборгованості як за загальним, так і за спеціальним фондом є зареєстровані фінансові зобов'язання та не проведені платіжні доручення органами держказначейства через відсутність підкріплення на оплату платежів в УДКСУ.

Упродовж періоду дослідження дебіторська заборгованість рахувалась за загальним фондом, зокрема: станом на 01.01.2013 – 0,6 тис.грн (з них за КФК 010000 «Державне управління» – 0,5 тис.грн, або 83,3%), на 01.01.2014 – 4,1 тис.грн (КФК 070000 «Охорона здоров'я»), на 01.01.2015 – заборгованість відсутня, станом на 01.01.2016 – 17,2 тис.грн (КФК 070000 «Охорона здоров'я») та станом на 31.03.2016 – 35,2 тис.грн (КФК 0170000 «Транспорт, дорожнє господарство, зв`язок, телекомунікації та інформатику»). За спеціальним фондом дебіторська заборгованість відсутня (додатки 10.1, 10.2).

Отже, значна частина (79%) офіційних трансфертів у загальному обсязі доходів зведеного бюджету району не дозволяють позитивно характеризувати економічний стан району і не сприяють його соціально-економічному розвитку.

Дефіцит власної доходної бази місцевих бюджетів ставить соціально-економічний розвиток території в жорстку залежність від державного бюджету і унеможливлює направлення достатніх ресурсів на вирішення нагальних потреб району та на розвиток мережі закладів, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів.

3.3. Стан забезпечення інтересів територіальної громади щодо якості соціальних послуг.

3.3.1 Стан надання соціальних гарантій у сфері «Освіта».

Упродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року на забезпечення функціонування закладів освіти з загального фонду бюджету району спрямовано 149081,8 тис.грн, з них на утримання:

- загальноосвітніх навчальних закладів – 112877,9 тис.грн (75,7%);
- дошкільних навчальних закладів – 25953,0 тис.грн (17,4%);
- дитячих будинків (в т.ч. сімейного типу, прийомні сім'ї) – 1989,1 тис.грн (1,3%);
- позашкільних навчальних закладів – 2876,1 тис.грн (1,9%);
- інших закладів та фінансування заходів у сфері освіти – 5385,7 тис.грн (3,6%).

Крім того, зі спеціального фонду спрямовано 9351,6 тис.грн, з них на капітальні видатки – 4402,4 тис.грн (47,1%). Із загального фонду бюджету капітальні вкладення в галузь не здійснювались.

Станом на 31.03.2016 з районного бюджету утримувалося 25 ЗНЗ та 27 ДНЗ.

За останні три роки кількість ЗНЗ зменшилася на 5 од. (з 30 на початок 2013 року до 25 од. на кінець 2015 року), кількість класів - на 22 (з 236 до 214), кількість учнів – на 263 ос. (з 2704 ос. до 2441 ос.), наповнюваність класів – на

0,05 учня на клас (з 11,46 до 11,41 учнів на клас). Зменшилась і кількість педагогічних працівників в ЗНЗ: з 468 ос. у 2013/2014 н.р. до 437 ос. у 2015/2016 н.р., тобто на 31 ос. або на 6,6%.

Аналогічно по ДНЗ, кількість установ зменшилася на 3 (з 30 до 27), кількість груп – на 2 (з 44 до 42), кількість фактично зайнятих ставок педагогічного персоналу та штатних одиниць – на 7,5 (з 207,2 до 199,7). При цьому, наповнюваність груп збільшилася на 0,41 дітей на групу (з 19,57 на початок 2013 року до 19,98 дитини на групу на кінець 2015 року).

Фактична наповнюваність ЗНЗ становила в середньому 37,2% проектної потужності, розрахованої на 6546 учнів, середня наповнюваність класів – 11,6 учнів. Водночас у 7 ЗНЗ (28% загальної кількості) контингент учнів менше 50 осіб.

Рівень забезпечення ЗНЗ бібліотечним фондом (стабільним фондом підручників) знизився за останні три роки в середньому на 9 відсоткових пунктів і становить у 2015/2016 навчальному році 82%.

Навчальними комп'ютерними комплексами забезпечені усі ЗНЗ. Загальна кількість комп'ютерної техніки в школах району становить 272 од., з яких 210 од. або 77,2% є застарілими і не відповідають сучасним технологічним вимогам.

Підвезенням до місць навчання та додому забезпечено 369 учнів, або 98%. На даний час не забезпечено підвезення 7 учнів із с.Погоріла до Удицької ЗОШ І-ІІІ ступенів. Загалом підвіз учнів здійснюється 9 шкільними автобусами. Проте існує потреба ще у придбанні 2 автобусів.

В усіх ЗНЗ району за рахунок бюджетних коштів організоване одноразове харчування учнів 1-4 класів та пільгових категорій. Вартість харчування на одного учня в день збільшилась з 3,0 грн у 2013 році до 4,8 грн у 2016 році.

Існуючі фінансові можливості місцевих бюджетів дозволяють проводити в основному поточні видатки з утримання установ освіти, а практика фінансування капітальних видатків за залишковим принципом призвела до того, що понад 50% установ освіти потребують покращення матеріально-технічного забезпечення, капітальних та поточних ремонтів приміщень.

3.3.2. Стан надання соціальних гарантій у сфері «Охорона здоров'я».

Упродовж періоду аудиту з загального фонду бюджету району на галузь спрямовано 38342,7 тис.грн, зокрема на утримання:

- лікарні – 15548,1 тис.грн (40,6%);
- центру первинної медико-санітарної допомоги – 22662,3 тис.грн (59,1%);
- інші заходи – 132,3 тис.грн (0,3%).

На території району медичне обслуговування населення здійснювали Теплицька лікарня планового лікування (далі - Теплицька ЛПЛ), яка з 01.01.2015 передана на утримання з районного бюджету та комунальний заклад «Теплицький районний медичний центр первинної медико-санітарної допомоги» (далі - КЗ Теплицький РМЦ ПМСД), до складу якого входять 4

амбулаторії загальної практики сімейної медицини та 35 фельдшерсько-акушерських пунктів.

Упродовж досліджуваного періоду видатки з районного бюджету на утримання Теплицької ЛПЛ та КЗ Теплицький РМЦ ПМСД зросли на 13608,9 тис.грн, проте, стан забезпеченості закладів охорони здоров'я суттєво не поліпшився.

Так, в середньому, потреба закладів охорони здоров'я забезпечувалась бюджетним фінансуванням на 94-95 відсотків. При цьому, видатки на оплату праці у 2013-2015 роках та І кварталі 2016 року забезпечені в повному обсязі, тоді як потреба в коштах на продукти харчування для хворих у 2013 році забезпечена на 21,7%, у 2014 - на 23%, у 2015 - на 19,5 відсотків.

Низькими темпами оновлюється матеріально-технічна база закладів охорони здоров'я, що призводить до старіння та зношеності основних засобів (середній термін використання будівель становить понад 60 років, ступень зносу медичного обладнання – 90%).

Демографічна ситуація в районі залишається незадовільною, спостерігається істотне перевищення рівня смертності над рівнем народжуваності. Зокрема, у 2013 році народилось 260 дітей, що становить 8,7 на 1,0 тис. населення, померло 579 осіб (19,4 на 1,0 тис. населення), у 2014 – народилося 266 дітей, померло - 570 осіб, у 2015 – народилося 255 дітей, померло – 550 осіб, у І кварталі 2016 року – народилося 69 дітей, померло – 132 особи.

Як наслідок, природний приріст населення в районі має негативне значення: у 2013 році – -10,7, у 2014 році – -10,4, у 2015 році – - 10,2, за І квартал 2016 року – -2,2 на 1,0 тис. населення.

За даними Теплицької ЛПЛ основними причинами смертності в районі є хвороби системи кровообігу та онкологічні захворювання.

Аналіз основних показників загальної захворюваності населення району засвідчив, що за три останні роки загальна захворюваність зросла з 24014,64 у 2013 році до 24579,14 у 2015 році, що суттєво перевищує середньообласний показник – 20591,75 в розрахунку на 100 тис. населення.

Простежується певне зростання загальної захворюваності населення на новоутворення: з 517,94 випадків на 100 тис. населення у 2013 році до 627,57 у 2015 році, тобто на 21,2%. Показник загальної захворюваності на хвороби системи кровообігу у 2013-2015 роках, хоча і зменшився на 0,7% і становив у 2015 році 6966,27 випадків на 100 тис. населення, проте, значно перевищував середньообласний – 5960,11.

Аналіз показників захворюваності населення на соціально-небезпечні хвороби засвідчив збільшення показника захворюваності на ВІЛ-інфекцію з 33,6 випадків на 100 тис. населення у 2013 році до 38,0 - у 2015 році (середній по області – 17,77). Показник захворюваності на туберкульоз зменшився з 67,1 випадків на 100 тис. населення у 2013 році до 51,9 у 2015 році, однак значно перевищує середній показник по області – 47,27 на 100 тис. населення.

3.3.3. Стан надання соціальних гарантій у сфері «Культура і мистецтво».

Упродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року на фінансування закладів галузі з бюджету району спрямовано 19251,3 тис.грн, з них із загального фонду – 17756,6 тис.грн (92,2%), зі спеціального – 1494,7 тис.грн (7,8%).

Мережа закладів культури району складається із 67 установ, а саме: 34 заклади клубного типу (7 будинків культури - 1 районний та 6 у сільській місцевості, 22 сільських клуби та 5 клубів-бібліотек), 30 бібліотечних закладів (у міській місцевості – 2, у сільській місцевості – 28), 2 дитячі музичні школи (с.Соболівка, смт.Теплик) та музей історії та етнографії Тепличчини.

Загальна кількість працюючих в галузі культури упродовж періоду аудиту зменшилась на 3 ос., або на 2% – з 147 ос. у 2013 році до 144 ос. у 2015 році, з них спеціалісти – 126 ос. (87,5%), технічний персонал – 18 ос. (12,5%). При цьому, із 126 спеціалістів – 77 ос. (61,1%) мають фахову освіту спеціалістів галузі.

У 2013-2015 роках та І кварталі 2016 року проведено 23,4 тис. культурно-розважальних заходів, які відвідали близько 619 тис. осіб. Зокрема, у 2015 році проведено 8,1 тис. культурно-розважальних заходів, що на 12,3% більше, ніж у 2013 році. Також збільшилась кількість відвідувачів цих заходів з 202,3 тис.ос. у 2013 році до 207,3 тис.ос. у 2015 році, або на 2,4%.

Бібліотечний фонд по всіх бібліотеках району застарілий. Загалом у періоді аудиту бібліотечні фонди поповнилися на 5,1 тис. примірників. Попри зазначене, книжковий фонд бібліотек за останні три роки зменшився на 2,9% і становив у 2015 році 397,5 тис. примірників. Також, зменшилася чисельність читачів, що обслуговувались в бібліотеках: з 16,9 тис. ос. у 2013 році до 15,5 тис.ос. у 2015 році, або на 8,3%.

Із 67 закладів культури в осінньо-зимовий період повністю опалюється лише 9, або 13,4% (з них: 3 - мають газове опалення, 2 - електроопалення та 4 - тверде опалення), частково (оснащені електроприладами) 57 закладів (85,1%), взагалі не опалюється Мишарівський клуб-бібліотека.

Загалом у досліджуваному періоді на капітальні видатки закладів культури спрямовано 885,9 тис.грн зі спеціального фонду бюджету, що становить лише 4,6% загального обсягу видатків на галузь та 59,3% видатків спецфонду. Зокрема, на проведення ремонтних робіт в закладах культури спрямовано 460,8 тис.грн, на оновлення матеріально-технічної бази - 425,1 тис.гривень.

Поряд з цим, за інформацією відділу культури райдержадміністрації потреба у коштах на забезпечення матеріально-технічної бази закладів культури становить 498,9 тис.гривень. Зокрема, є необхідність у придбанні звукопідсилюючої апаратури (240,0 тис. грн), комп'ютерної техніки (152,0 тис.грн), мультимедійного обладнання (20,0 тис.грн), оргтехніки (60,0 тис.грн), меблів (24,9 тис.грн), сценічних костюмів (2,0 тис.гривень).

Нагальним є проведення капітальних ремонтів даху та глядацької зали в сільських клубах с.Бджільна, с.Велика Мочулка, с.Комарівка, с.Марківка, с.Удич, с.Веселівка, с.Погоріла, с.Саша (загальною вартістю робіт 1950,0 тис.гривень).

3.3.4. Стан надання соціальних гарантій у сфері «Соціальний захист та соціальне забезпечення населення».

У періоді аудиту на соціальний захист та соціальне забезпечення населення із загального та спеціального фондів бюджету району спрямовано 150825,7 тис.грн, з них на соціальне забезпечення – 142648,1 тис.грн, або 94,6%.

За даними управління праці та соціального захисту населення райдержадміністрації кількість осіб, які мають право на отримання різних видів пільг зменшилась з 19,2 тис.ос. у 2013 році до 16,8 тис.ос. у 2015 році, або на 12,5%. У І кварталі 2016 року пільги отримували 16,5 тис. осіб.

У досліджуваному періоді населенню району виплачено субсидії на загальну суму 34689,1 тис.грн (2013 – 1325,5 тис.грн, 2014 – 1321,0 тис.грн, 2015 – 10984,5 тис.грн, І квартал 2016 – 21058,1тис.гривень).

Зокрема, пільги з оплати комунальних послуг становили 30663,3 тис.грн (2013 – 555,9 тис.грн, 2014 – 680,3 тис.грн, 2015 – 8787,8 тис.грн, І квартал 2016 – 20639,3 тис.грн), на придбання твердого палива та скрапленого газу – 4025,8 тис.грн (2013 – 769,6 тис.грн, 2014 – 640,7 тис.грн, 2015 – 2196,7 тис.грн, І квартал 2016 – 418,8 тис.грн). Станом на 31.03.2016 заборгованість становить 30883,0 тис.грн по виплаті субсидії на оплату житлово-комунальних послуг.

У 2015 році субсидіями на оплату житлово-комунальних послуг користувалося 7090 сімей, що майже в 4 рази більше порівняно з 2013 роком (1857 ос.). Кількість сімей, що отримували субсидії для відшкодування витрат на придбання твердого палива та скрапленого газу збільшилась з 1110 ос. до 1857 ос, або на 67,3%. Упродовж І кварталу 2016 року субсидії на оплату житлово-комунальних послуг отримували 5803 сім’ї.

На виплату компенсацій за пільговий проїзд автомобільним транспортом у 2013-2015 роках виділено 319,4 тис.грн, що дало можливість надати пільги у 2013 році 5,8 тис.ос. (114,6 тис.грн), у 2014 році – 4,6 тис.ос. (108,9 тис.грн), у 2015 році – 2,4 тис.ос. (95,9 тис.грн). У І кварталі 2016 року кошти не виділялися. Відтак, в середньому на 1 пільговика у 2013 році виділено 19,8 грн, у 2014 році – 23,7 грн, у 2015 році – 40,0 гривень.

Обсяг видатків на виплату державної соціальної допомоги сім’ям з дітьми становить 55004,3 тис.грн (2013 – 17264,9 тис.грн, 2014 –17139,5 тис.грн, 2015 – 16299,2 тис.грн, І квартал 2016 – 4300,7 тис.гривень).

За інформацією комунального закладу «Територіальний центр соціального обслуговування Теплицького району Вінницької області» (далі – Центр) чисельність осіб, які потребували соціально-побутового обслуговування та соціальних послуг у 2015 році становила 705 осіб, що на 1% менше, ніж у 2013 році (712 ос.). Станом на 31.03.2016 кількість осіб, що потребували соціально-побутового обслуговування становила 616 осіб.

Чисельність осіб, що обслуговувались соціальними працівниками вдома зменшилась з 497 ос. у 2013 році до 474 ос. у 2015 році, або на 4,6%, при цьому рівень надання допомоги одиноким непрацездатним громадянам зменшився на 3,9 відсоткових пунктів і становив 65,3%. Навантаження на кожного соціального робітника, працюючого безпосередньо по обслуговуванню одиноких непрацездатних громадян та інвалідів становить 10 ос. при нормативному значенні для міської місцевості – 10 ос., для сільської місцевості – 6 осіб.

Крім того, в районі працює стаціонарне відділення для постійного або тимчасового проживання громадян похилого віку, інвалідів, одиноких громадян та представників інших соціально незахищених верств населення, розраховане на 25 ліжко-місць, в якому у 2013 році перебувало 14 ос., у 2014, 2015 роках – 16 осіб та І кварталі 2016 року – 15 осіб.

Загалом протягом періоду аудиту на утримання Центру із загального та спеціального фондів бюджету району спрямовано 6891,6 тис.грн (2013–1897,7 тис.грн, 2014 – 2176,9 тис.грн, 2015 – 2355,5 тис.грн, у І кварталі 2016 року – 461,5 тис.гривень).

Центром надання адміністративних послуг при Теплицькій районній державній адміністрації забезпечується надання адміністративних послуг через адміністратора шляхом його взаємодії із суб’єктами надання адміністративних послуг.

Перелік адміністративних послуг, які надаються через Центр затверджено розпорядженням райдержадміністрації від 07.07.2014 №207 і включає 56 адмінпослуг, з яких 48 надаються на безоплатній основі, решта 8 – платні, що передбачено чинним законодавством.

Надання адміністративних послуг забезпечують 9 суб’єктів, зокрема:

- Служба у справах дітей Теплицької РДА – 13 послуг;
- управління праці та соціального захисту населення – 23 послуги;
- архівний відділ Теплицької РДА – 2 послуги;
- відділ містобудування, архітектури, житлово-комунального господарства та інфраструктури Теплицької РДА – 4 послуги;
- управління Державної служби з надзвичайних ситуацій у Теплицькому районі – 2 послуги;
- управління ветеринарної медицини у Теплицькому районі – 5 послуг;
- відділення ДАІ Теплицького РВ УМВС – 2 послуги;
- Теплицька селищна рада – 3 послуги;
- Теплицьке міжрайонне управління ГУ Держсанепідемслужби у Вінницькій області – 3 послуги.

3.3.5. Стан надання соціальних гарантій у сфері «Житлово-комунальне господарство».

Видатки з загального фонду бюджету району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року на житлово-комунальне господарство становили 5326,2 тис.гривень. Із спеціального фонду на галузь використано 758,3 тис.грн, з них капітальні видатки становили 678,6 тис.грн (89,5%).

Діяльність житлово-комунального господарства району забезпечують 6 комунальних підприємств: КП «Житлокомунсервіс - Т» (смт.Теплик), КП «Кивачівський промінь» (с. Кивачівка), КП «Добробут Метанівки» (с.Метанівка), КП «Сузір'я КРК» (с.Росоша), КП ім.Чкалова (с.Пологи), КП«Розвиток» (с.Степанівка).

Житловий фонд району становить 33901 $м^2$ площі багатоквартирного фонду комунальної власності району. При цьому, 12 багатоквартирних житлових будинків потребують капітального ремонту загальною вартістю робіт 847,0 тис.гривень.

В районі газифіковано 38 населених пунктів, що становить 79,2% їх загальної кількості. Натомість, не газифікованими залишаються 9 (18,8%) населених пунктів району, в яких проживає 1,8 тис. осіб, або 6,3% всього населення району. Перспективними для газифікації залишаються села Побірка та Петрашівка, по території яких прокладені внутрішні газопроводи. Газифікація інших населених пунктів не передбачається в зв'язку з малою чисельністю населення та необхідністю прокладання дороговартісних підвідних газопроводів.

Протяжність доріг комунальної власності в районі становить 492,5 км, з них знаходяться на балансі органів місцевого самоврядування – 238,5 км (48,4%), з яких дороги з асфальтованим покриттям – 32,6 км, твердим покриттям – 147,6 км, з ґрунтовим покриттям – 58,3 км.

За інформацією відділу містобудування, архітектури та розвитку інфраструктури райдержадміністрації існуючий стан доріг не відповідає вимогам норм і стандартів з безпеки дорожнього руху. Значна частина доріг знаходиться у незадовільному технічному стані та експлуатується при наявності ямковості, колійності, гребінки, просадки тощо. Близько 30% доріг протяжністю 71,6 км потребують капітального та 40% (95,4 км) доріг - поточного ремонтів. Мінімальна потреба в коштах на ремонт комунальних доріг становить 10,5 млн гривень.

Системи водопостачання наявні у 21 населеному пункті (43,7% загальної кількості) з протяжністю водопровідних мереж 53,8 км, з яких 9,5 км (17,6%) знаходяться в аварійному стані. В решті, 27 населених пунктах, є доступ виключно до криничної води.

Каналізаційні мережі наявні лише в смт Теплик, їх протяжність 1,0 км, з яких 0,9 км знаходяться в аварійному стані (орієнтовна вартість ремонтних робіт становить 1600,0 тис.грн). Не мають системи каналізації 97,8% населених пунктів району.

Через обмеженість фінансових ресурсів протягом тривалого часу не вирішується питання будівництва очисних споруд в смт Теплик по вул. І.Франка. Незавершеним залишається будівництво центральної поліклініки в смт Теплик (365 відвідувань на добу), підвідного газопроводу до сіл Петрашівка та Побірка.

Для складування побутових відходів використовується 24 сміттєзвалищ (17 паспортизовані), які розташовані за межами населених пунктів місцевих рад

району. Для утримання сміттєзвалищ в належному санітарному стані є необхідність в обвалуванні 5 сміттєзвалищ.

Однією з найголовніших проблем в районі залишається проблема переробки сміття, ліквідації стихійних сміттєзвалищ та утилізації невідомих та непридатних до використання хімічних засобів захисту рослин, які накопичувались десятиліттями в сільськогосподарських підприємствах.

Жоден населений пункт в районі не має системи збору та утилізації сміття та інших отруйних відходів.

Потреба в коштах на вирішення проблемних питань галузі становить приблизно 33,0 млн грн, зокрема на: придбання 2-х сміттєвозів та створення контейнерного господарства (2,5 млн грн); придбання техніки для комунальних підприємств району (6,0 млн грн); реконструкцію очисних споруд в смт. Теплик (2,0 млн грн); реконструкція та будівництво водогонів (12,0 млн грн); ремонт комунальних доріг (10,5 млн грн).

Висновок

Впродовж періоду з 01.01.2013 по 31.03.2016 до зведеного бюджету Теплицького району надійшло 454507,7 тис.грн доходів та здійснено видатки на загальну суму 446149,2 тис.гривень.

Планові завдання по наповненню бюджету за досліджуваний період виконані в середньому на 103,2% уточненого річного плану. Виконання за видатками по загальному фонду забезпечено в середньому на 96,7%, по спеціальному – 70,9%.

При цьому наявних доходів вистачало, в основному, для здійснення поточних видатків, на які у досліджуваному періоді спрямовано 100% бюджетних коштів. Питома вага капітальних видатків становила в середньому 3,9% (17,5 млн грн) від суми видатків зведеного бюджету району (446,1 млн гривень).

В результаті, стан задоволення потреб територіальних громад району потребує значного покращення.

На сьогодні рівень охоплення дітей дошкільною освітою у ДНЗ становить 65,2%. У 8 ДНЗ району має місце перевантаження груп: від 23 до 28 дітей в групі. З 29 ДНЗ 22 заклади (75,9%) розміщені у типових приміщеннях, 7 (24,1%) – у пристосованих.

Аналіз виконання норм харчування дітей в ДНЗ засвідчив низький рівень (від 11% до 66%) виконання норм по основних продуктах харчування (молоко, сир кисломолочний, сметана, яйця, свіжі фрукти, м’ясо/м’ясопродукти, риба/рибопродукти).

Значна частина ДНЗ потребують вагомих капіталовкладень для проведення ремонтних робіт та покращення матеріально-технічного забезпечення.

У 2015/2016 навчальному році фактична наповнюваність ЗОШ І-ІІ ступенів становила в середньому 30% проектної потужності, ЗОШ І-ІІІ ступенів

– 48,5%. Водночас, в 7 ЗНЗ (46,7% від загальної кількості ЗНЗ І-ІІ ступенів) контингент учнів менше 50 осіб.

Забезпеченість комп'ютерною технікою досить висока, однак, із наявних 272 од. техніки, 77,2% використовуються понад 5 років, що не відповідає сучасним технологічним вимогам.

Капітальних та поточних ремонтів потребують більшість приміщень медичних закладів району. Рівень забезпечення КЗ «Теплицький РМЦ ПМСД» медичним обладнанням та інструментарієм становить 63% до потреби.

Недостатнім є матеріально-технічне забезпечення закладів культури. Необхідно закупити звукопідсилюючу апаратуру, комп'ютерну техніку, мультимедійне обладнання, оргтехніку, меблі, сценічні костюми. Також, нагальним є проведення капітальних ремонтів даху та глядацької зали в 8-ми сільських клубах (загальною вартістю робіт 1,9 млн грн).

Вагомих капіталовкладень потребує житлово-комунальне господарство. Близько 30% доріг протяжністю 71,6 км потребують капітального та 40% (95,4 км) - поточного ремонтів (потреба в коштах близько 10,5 млн гривень).

Станом на 31.03.2016 в районі не газифікованими залишаються 9 (18,8%) населених пунктів району, в яких проживає 1,8 тис. осіб, або 6,3% населення району.

Системи водопостачання наявні у 21 населеному пункті (43,7%) з протяжністю водопровідних мереж 53,8 км, з них 9,5 км (17,6%) знаходяться в аварійному стані.

Каналізаційні мережі наявні лише в смт Теплик, їх протяжність 1,0 км, з яких 0,9 км потребують заміни. Орієнтовна вартість ремонтних робіт становить 1,6 млн гривень. Не мають системи каналізації 97,8% населених пунктів району. Жоден населений пункт не має системи збору та утилізації сміття.

Проведений аналіз засвідчив досить високий рівень дотаційної залежності бюджету району та недостатність власної ресурсної бази для забезпечення виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування. Тому проблеми формування доходної частини місцевих бюджетів залишаються актуальними.

З огляду на викладене, **проблемою аудиту** визначено:

Які існують можливості збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів району для подальшого їх спрямування на задоволення потреб територіальних громад, чи є використання наявних природних ресурсів максимально корисним для наповнення бюджету району?

4. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Гіпотеза 1. Недостатній контроль за використанням земельних ресурсів, неповне використання органами державної влади та місцевого самоврядування можливостей щодо управління наявним земельним фондом призводить до недоотримання бюджетом району доходів.

За даними відділу Держгеокадастру в Теплицькому районі станом на 01.01.2016 загальна площа земельного фонду району становила 80892,0 га, з них землі:

- сільськогосподарського призначення – 71081,0 га, або 87,9%;
- лісового фонду – 5144,8 га (6,4%);
- житлової та громадської забудови – 2909,3 га (3,6%);
- водного фонду – 1030,3 га (1,3%);
- відкриті заболочені землі – 448,0 га (0,5%);
- відкриті землі без рослинного покриву – 278,4 га (0,3%).

Станом на 01.01.2016 у державній власності перебуває 23806,0 га (29,4%), у приватній 57066,0 га (70,6%) та у комунальній власності – 20,0 га (0,02%).

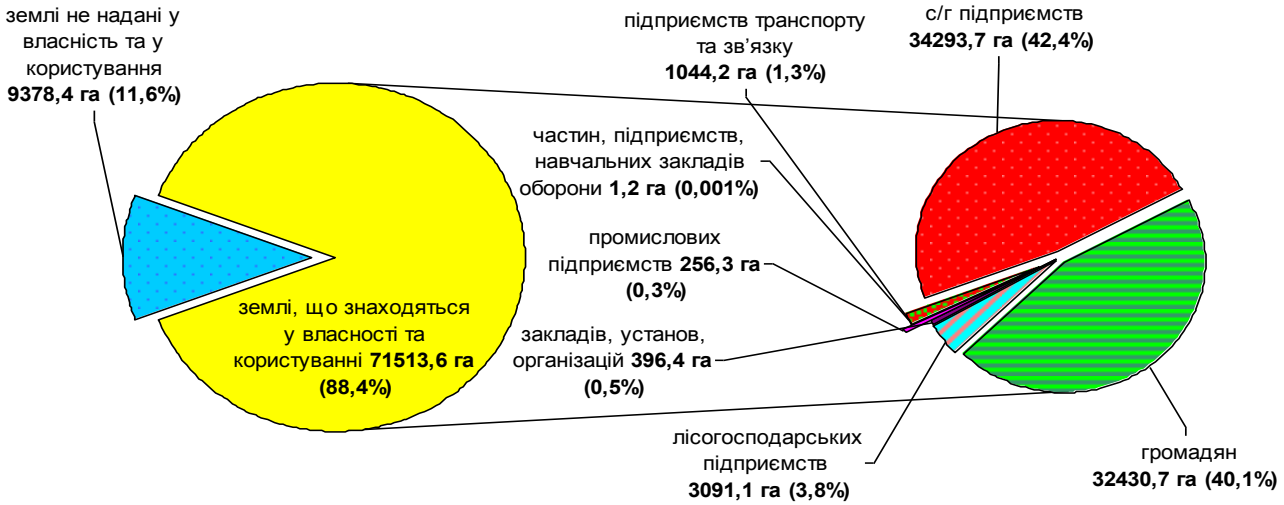
Із загальної площі земель району у тимчасове користування передано 48905,2 га (60,4%), з них 93,7% (45800,6 га) на правах оренди.

Питома вага земель природоохоронного призначення становить 1,1% (874,9 га), історико-культурного – 0,1% (104,8 га) від загальної площі земель району.

Переважну частину земель водного фонду займають ставки – 925,1 га, або 89,8%, решта – 101,2 га (9,8%) природні водотоки (річки, струмки) та 4,0 га (0,4%) штучні водостоки (канали, колектори).

У власності та користуванні юридичних осіб та громадян перебуває 71513,6 га землі, що становить 88,4% загальної площі.

Натомість загальна площа земель запасу та земель, не наданих у власність та постійне користування становить 9378,4 га, або 11,6% загальної площі земель району (діаграма 12).



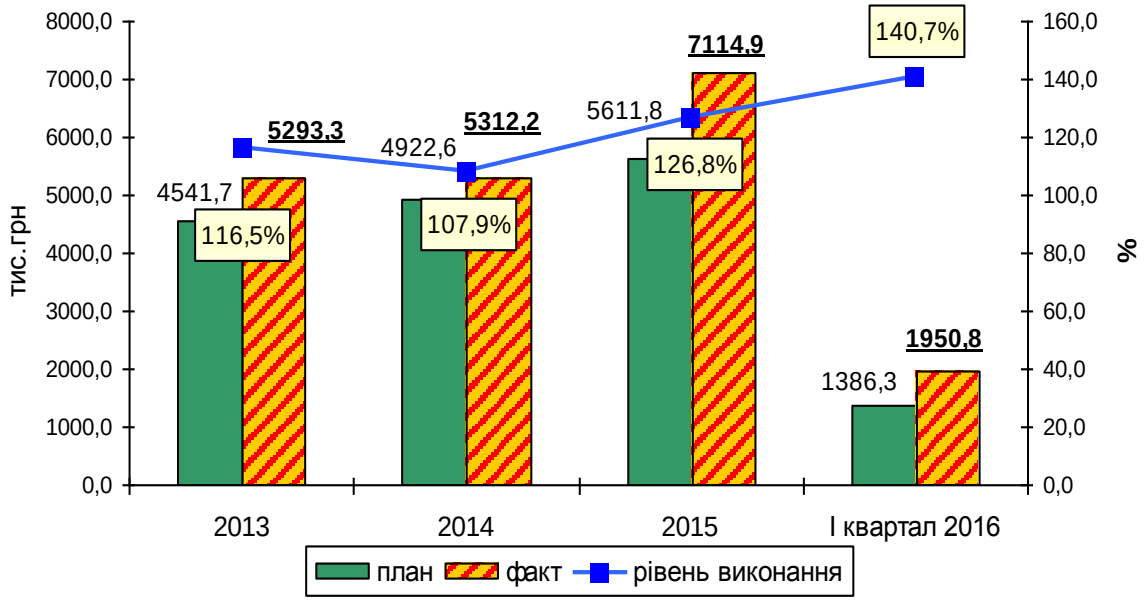
Діаграма 12. Структура земельного фонду Теплицького району за власниками та користувачами станом на 01.04.2016 року.

Станом на 01.01.2016 по Теплицькому району на обліку в податковій інспекції перебуває 128 юридичних осіб - платників земельного податку та 167 юридичних осіб - платників орендної плати за землю, якими впродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року до місцевих бюджетів району сплачено 19671,2 тис.грн плати за землю, що складає 21,7% сукупного обсягу доходів загального фонду (без урахування міжбюджетних трансфертів).

Найбільшими платниками орендної плати за землю у районі є: ТОВ «Теплик-Агро», ТОВ «Зоря Поділля», ФГ «Герасименка», ТОВ «Відгодівельний комплекс» та ПРАТ «Зернопродукт», якими у періоді аудиту сплачено 5151,1 тис.грн, що становить 26,2% загальної суми надходжень плати за землю.

Впродовж періоду, що підлягав дослідженню, надходження плати за землю мали тенденцію до збільшення: 2013 рік – 5293,3 тис.грн (+9,9%), 2014 рік – 5312,2 тис.грн (+0,4%), 2015 рік –7114,9 тис.грн (+25,3%). У І кварталі 2016 року надійшло 1950,8 тис.грн, що на 24.9% (388,6 тис.грн) більше, ніж у відповідному періоді минулого року (діаграма 13).

При цьому, фактичні надходження плати за землю перевищували заплановані обсяги у 2013 році на 16,5%, у 2014 році – на 7,9%, у 2015 році – на 26,8%, у І кварталі 2016 року – на 40,7%.



Діаграма 13. Динаміка та рівень виконання надходжень плати за землю до зведеного бюджету Теплицького району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

В загальному обсязі плати за землю орендна плата з юридичних та фізичних осіб складає 18320,1 тис.грн, або 93,1%, земельний податок – 1351,1 тис.грн (6,9%) (додаток 4). Продаж земельних ділянок (прав оренди на земельні ділянки) не здійснювався.

За результатами державного фінансового аудиту встановлено, що в управлінні та розпорядженні земельним фондом, яке здійснюють місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування існує ряд проблем, що негативно позначається на ефективності використання земель та

призводить до недоотримання місцевими бюджетами фінансових ресурсів. Зокрема, встановлено:

❖ ***використання земель за відсутності правовстановлюючих документів***

Відповідно до ст.1 Закону України від 19.06.2003 №963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель»[19] самовільне зайняття земельної ділянки – це будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки.

Статтями 125 та 126 Земельного кодексу України[4] передбачено, що право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав та оформлюється відповідно до Закону України від 01.07.2004 №1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»[23].

Варто зауважити, що ч.3 ст.631 Цивільного кодексу України[5] визначено, що сторони договору можуть обумовити застосування умов договору до оформлення правовстановлюючих документів. Однак, місцеві органи влади, яким надано право розпоряджатися землями державної і комунальної власності, не повною мірою використовують зазначену можливість з метою недопущення втрат місцевих бюджетів.

Під час аудиторського дослідження встановлено випадки безоплатного використання земельних ділянок за відсутності договорів оренди.

Так, на території Удицької с/р без правовстановлюючих документів та безоплатно використовується 165,48 га земель промисловості Удицького цукрового заводу, з них 11,37 га в межах населеного пункту та 154,11 га за межами населеного пункту: в т.ч. 3 ставки площею 15,95 га, внаслідок чого сільським бюджетом у досліджуваному періоді розрахунково недоотримано щонайменше **1325,8 тис.гривень**. Розрахунок наведено у додатку №1 до аудиторського звіту.

В ході аудиту встановлено, що Постановою господарського суду Вінницької області від 06.09.2007 по справі №10/143-03 Удицький цукровий завод визнано банкрутом та відкрито ліквідаційну процедуру.

Починаючи із 2009 року встановлено декілька спроб по виготовленню технічної документації із нормативно-грошової оцінки земельної ділянки під цукровим заводом для оформлення договору оренди (у 2009 році ТОВ «Агрофірма Удич» (код ЄДРПОУ 34704744), у 2010 році – Удицька філія ТОВ «ТД «Агроінвест» (код ЄДРПОУ 37039761), у 2011 році – філія «Удицький цукровий завод» ТОВ «Аграрний цукровий альянс» (код ЄДРПОУ 37816073), у 2013 році – ПАТ «Банк Форум» (код ЄДРПОУ 21574573).

Однак, станом на 31.03.2016 технічна документація із нормативно-грошової оцінки земельної ділянки знаходиться в незавершеному стані, договір оренди із жодним з потенційних орендарів (власників цілісного майнового

комплексу будівель та споруд Удицького цукрового заводу) так і не укладено.

Також варто зазначити, що приватним нотаріусом Теплицького районного нотаріального округу (Свідоцтва ВТС №247263, ВТС №247264, ВТС №247265 від 05.04.2013), починаючи з квітня 2013 року, право власності на цілісний майновий комплекс будівель та споруд Удицького цукрового заводу, що раніше належав ТОВ «ТД» АГРОІНВЕСТ» (Свідоцтво про право власності на нерухоме майно серії ЯЯЯ №648023, видане Виконавчим комітетом Удицької с/р 26.01.2007) посвідчено ПАТ «Банк Форум».

Як з'ясовано в ході аудиту, ПАТ «Банк Форум» не знаходиться на обліку Теплицькому відділенні Гайсинської ОДПІ, не подає звітність про плату за землю та не сплачує орендну плату.

В ході державного фінансового аудиту встановлено, що впродовж останніх 6-ти років ТОВ «Удицький цукровий завод» не здійснював виробничу діяльність. Однак, за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, станом на 07.06.2016 ТОВ «Удицький цукровий завод» (код ЄДРПОУ 38826428, дата запису в Єдиному державному реєстрі про проведення державної реєстрації юридичної особи – 16.07.2013, юридична адреса: 01135, м.Київ, проспект Перемоги, буд. 2, кв.74, ідентифікаційний код 2168000 (дата взяття на облік 17.07.2014)) не перебуває у процесі провадження в справі про банкрутство та санації.

Варто зауважити, що Удицька с/р є єдиною радою в районі, яка у 2015 році отримувала стабілізаційну дотацію в сумі 80,8 тис.грн (рішення 41 сесії 6 скликання Теплицької районної ради №513), оскільки, доходи сільського бюджету вдвічі нижчі за його видатки, що виникло у зв'язку із відсутністю на території сільської ради (в межах та за межами населеного пункту) земель с/г та не с/г призначення, а в результаті і надходжень від плати за землю та єдиного податку з сільськогосподарських товаровиробників.

Відтак, вжиття заходів щодо укладання договору оренди на земельну ділянку Удицького цукрового заводу сприятиме збільшенню доходів сільського бюджету.

Аналогічно, на території Стражгородцької с/р (в межах населеного пункту) Теплицьке ССТ без правовстановлюючих документів використовує земельну ділянку, для комерційних потреб, площею 0,17 га, що призвело до недоотримання сільським бюджетом у досліджуваному періоді **15,7 тис.гривень**. Розрахунок наведено у додатку №2 до аудиторського звіту.

Отже, внаслідок використання земельних ділянок, за відсутності правовстановлюючих документів, місцевими бюджетами району недоотримано впродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року ***1341,5 тис.гривень.***

З метою забезпечення додаткових надходжень до місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування району запроваджено стягнення плати за землі, запроектовані під польовими дорогами, які використовуються в якості сільськогосподарських угідь, як за укладеними договорами оренди (4% нормативно - грошової оцінки) так і у вигляді добровільної сплати.

Відповідно до інформації сільських (селищної) рад району площа **земель, що знаходяться під проектними дорогами** (за межами населених пунктів) на території району становить 564,22 га, з них станом на 31.03.2016 розорано та використовуються як рілля 466,35 га (82,7%).

Варто зазначити, що питання надання в оренду проектних елементів (польові дороги, лісосмуги та інші), які використовуються орендарями як рілля у складі орних земель залишається законодавчо та нормативно неврегульованим.

В ході аудиту встановлено, що на виконання розпорядження голови райдержадміністрації від 27.07.2015 №204 «Про проведення інвентаризації земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення, розташованих за межами населених пунктів району та оцінки ефективності їх використання» на території району проведено інвентаризацію земель за межами населених пунктів.

За результатами інвентаризації на території п'яти сільських рад виявлено використання земельних ділянок без правовстановлюючих документів та не за цільовим призначенням (з порушенням обмежень щодо використання земельних ділянок), зокрема на території:

- Великомочульської с/р: 25,91 га (пасовище, проектні дороги, сінокіс, яр);
- Завадівської с/р: ТОВ «Теплик-Агро» - 25,44 га (лісова балка, глинище, прибережна захисна смуга, пасовище та незаконне будівництво аміачних баків);
- Метанівської с/р: ТОВ «Теплик-Агро» - 6,7 га (проектні дороги, пасовище та незаконне будівництво аміачних баків);
- Брідоцької с/р: ТОВ ПК «Зоря Поділля» - 5,57 га та агроформування Піруса В.М. - 12,36 га (пасовище, поле);
- Орлівської с/р: ФГ «Немировського» - 2,0 га (пасовище, поле).

За інформацією Теплицького відділення Гайсинської ОДПІ, станом на 31.03.2016 орендна плата за використання вищезазначених земельних ділянок не сплачується.

Також в ході аудиту встановлено, що на території Сокирянської с/р (за межами населеного пункту) ТОВ «Теплик-Агро», без правовстановлюючих документів та безоплатно, використовує земельну ділянку площею 6,0 га із земель запасу.

За умови оформлення договірних відносин на усі вищевказані земельні ділянки с/г призначення (83,98 га), які використовуються без правовстановлюючих документів або самовільно зайняті, місцеві бюджети отримають додаткові надходження від плати за землю в сумі **83,3 тис.грн*** щороку.

Розрахунок:

83,98 га х 992,2 грн (3% НГО (3927,0 грн х 1,756 х 4,796) = 83322,4 гривень.

**Розрахунок зроблено, виходячи з мінімального розміру орендної плати за земельні ділянки відповідно до ст.288 Податкового кодексу України[3] – 3% НГО), з урахуванням кумулятивного коефіцієнта індексації НГО, починаючи з 1995 року – 4,496, коефіцієнта по*

Постанові КМУ №1185 – 1,756, НГО площі ріллі по області станом на 01.07.1995 (без урахування індексації) – 3927,0 гривень).

❖ ***недотримання законодавчих та нормативно-правових актів при наданні в оренду земельних ділянок та встановленні розміру орендної плати***

Основою для визначення розмірів орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності є нормативна грошова оцінка земель.

За інформацією відділу Держгеокадастру в Теплицькому районі станом на 31.03.2016 нормативно грошову оцінку земель проведено в населених пунктах усіх 26 місцевих рад району (додаток 9).

Більшість місцевих рад (13 сільських та селищна) провели грошову оцінку земель у 2013-2015 роках, решта 12 рад - у 2010-2012 роках.

Довідково: Відповідно до ст. 18 Закону України «Про оцінку земель»[17] від 11.12.2003 №1378-IV нормативно-грошова оцінка земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів, проводиться не рідше ніж один раз на 5-7 років.

Відповідно до Податкового кодексу України[2] граничний розмір орендної плати за землю складає 12% від її нормативної грошової оцінки, але річна сума платежу не може бути меншою:

- у 2013 році та І кварталі 2014 року: для земель сільськогосподарського призначення – розміру земельного податку, для інших категорій земель – трикратного розміру земельного податку;
- з 01.04.2014 для всіх категорій земель – 3% нормативної грошової оцінки.

Поряд з цим результати аудиторського дослідження засвідчили наявність окремих договорів, в яких визначена **орендна плата не відповідала розміру, встановленому чинним законодавством.**

Наприклад, на території Теплицької селищної ради (в межах населеного пункту) на підставі рішення 9 сесії 5 скликання від 15.05.2007 та договору оренди від 18.05.2007 надано в оренду ФОП «Капійчук П.П.» ділянку із земель промисловості загальною площею 1,13 га з розміром орендної плати на рівні 2% НГО, що призвело до недоотримання селищним бюджетом у періоді, що підлягав аудиту **81,8 тис.гривень**. Розрахунок наведено у додатку №3 до аудиторського звіту.

Подібно, на підставі рішення 21 сесії 4 скликання від 17.12.2004 та договору оренди від 16.08.2005, надано в оренду ФОП «Чех Г.І.» земельну ділянку для комерційного використання (в межах населеного пункту) загальною площею 0,13 га з розміром орендної плати на рівні 1,5% НГО, внаслідок чого Теплицький селищний бюджет недоотримав **15,8 тис.гривень.** Розрахунок наведено у додатку №3 до аудиторського звіту.

В ході державного фінансового аудиту встановлено випадки невідповідності орендної плати за землі водного фонду законодавчо встановленим розмірам.

Наприклад, на території Побірської с/р (в межах населеного пункту) на підставі рішення 9 сесії 5 скликання від 30.11.2006 №31 та договору оренди від

03.08.2007, надано в оренду гр. Кузьомському О.Ф. земельну ділянку водного фонду загальною площею 3,98 га з розміром орендної плати 1,5 тис.гривень. Відповідно до нової НГО землі (в межах населеного пункту), проведеної у 2013 році (чинної з 01.01.2014), вартість 1 $м^2$ землі під водою, з площею акваторії до 50 га включно, складає 15,64 грн, відповідно орендна плата за квітень-грудень 2014 року повинна була б становити 14,0 тис.грн, у 2015 році (з урахуванням $К_{індексації}$ 1,249) – 23,3 тис.грн, за І квартал 2016 року (з урахуванням $К_{індексації}$ 1,2) – 7,0 тис.гривень. Фактично орендарем, за вказаний період, сплачено 3,9 тис.грн, що призвело до недотримання сільським бюджетом в період із 01.04.2014 по 31.03.2016 – 40,4 тис.гривень. Розрахунок наведено у додатку №4 до аудиторського звіту.

Подібно, на підставі рішення 10 сесії 24 скликання від 26.12.2003 на території Соболівської с/р (в межах населеного пункту) надано в оренду гр. Попик Ю.М. для рибогосподарських потреб (товарне риборозведення) терміном на 35 років земельну ділянку водного фонду площею 3,56 га (договір оренди від 04.08.2005) з розміром річної орендної плати у 2014 році - 1,3 тис.грн, у 2015 році – 1,7 тис.грн та у І кварталі 2016 року – 0,5 тис.грн, що значно нижче законодавчо-визначеного розміру (з 01.04.2014 не менше 3% НГО). Внаслідок встановлення заниженого розміру орендної плати, сільським бюджетом недоотримано з 01.04.2014 - 44,5 тис.гривень. Розрахунок наведено у додатку №4 до аудиторського звіту.

Крім того, на підставі рішення 15 сесії 4 скликання від 28.10.2005 на території цієї ж сільської ради надано в оренду гр. Дяконюк М.В. для рибогосподарських потреб (товарне риборозведення) терміном на 10 років земельну ділянку площею 1,33 га (договір оренди від 08.10.2006) з розміром орендної плати, в середньому за 1га нижче законодавчо визначеного розміру. Відтак, при законодавчо визначеному розмірі орендної плати у квітні-грудні 2014 року – 3,6 тис.грн, у 2015 році –5,9 тис.грн, у І кварталі 2016 року - 1,8 тис.грн, орендарем фактично сплачено 0,4 тис.грн, 0,6 тис.грн та 0,8 тис.грн відповідно. Як наслідок, сільським бюджетом в період із 01.04.2014 по 31.03.2016 розрахунково недоотримано орендної плати у загальній сумі 9,5 тис.гривень.

Інший приклад. На території Великомочульська с/р (в межах населеного пункту), відповідно до договору від 10.01.2008 (договір поновлено 15.10.2015 на 10 років), гр. Хащук П.Г. надано в оренду для рибогосподарських потреб (товарне риборозведення) терміном на 10 років земельну ділянку площею 14,2 га з розміром орендної плати, що нижче законодавчо визначеного розміру (0,3% НГО), а саме при річній орендній платі за квітень-грудень 2014 року – 63,0 тис.грн, у 2015 році – 104,9 тис.грн, за І квартал 2016 року – 31,5 тис.грн, фактично сплачено 1,8 тис.грн, 3,0 тис.грн та 2,1 тис.гривень. Відтак, у період із 01.04.2014 по 31.03.2016 сільським бюджетом недоотримано 192,4 тис.гривень. Розрахунок наведено у додатку №4 до аудиторського звіту.

Загалом, внаслідок недотримання нормативно-правових актів держави, що регулюють визначення розміру орендної плати за земельні ділянки водного

фонду та не внесення змін до раніше укладених договорів оренди, у зв'язку із зміною нормативно-грошової оцінки бюджетом району недоотримано у 2014-2015 роках та І кварталі 2016 року ***711,1 тис.грн*** плати за землю. Розрахунок наведено у додатку №4 до аудиторського звіту.

На території Соболівської с/р (за межами населеного пункту), на підставі розпорядження голови РДА від 05.08.2009 №364 ФГ «Магери В.В.» надано в оренду земельну ділянку площею 51,0 га (договір від 19.05.2011) для ведення товарного сільськогосподарського виробництва терміном на 15 років.

Пунктом 9 договору оренди передбачено: «*Орендна плата на перші 3 роки (на період меліоративних робіт від розкорчовування до закладки молодого саду) вноситься орендарем у розмірі 4080,0 грн на рік в грошовій формі, що становить 0,3% від НГО земельної ділянки (80,0 грн за 1 га)»,* тобто до 19.05.2014. Однак, станом на 31.03.2016, незважаючи на листи-звернення сільської ради (від 20.02.2013 №20, від 23.12.2013 №150, від 17.03.2016 №35 та 21.03.2016 №368) розмір орендної плати не переглянуто.

Відтак, невнесення змін до договору оренди ФГ «Магери В.В.» позбавило сільський бюджет можливості додатково отримати **78,0 тис.грн,** оскільки при нормативно визначеній орендній платі за період з червня 2014 року по березень 2016 року в сумі 89,0 тис.грн, орендарями фактично сплачено лише 11,1 тис.гривень. Розрахунок наведено у додатку №5 до аудиторського звіту.

Результати аудиторського дослідження засвідчили, що станом на 31.01.2016 Теплицькою селищною радою не забезпечено внесення змін до договорів оренди (не укладено додаткові угоди) у зв'язку із зміною нормативно-грошової оцінки землі, яка вступила в дію з 01.01.2014.

Зокрема, договори не переукладено із:

- СТ «Центральний ринок» (2 договори від 15.08.2005 зі змінами від 31.01.2011);
- МКП «Індустрія» (договір від 08.09.2005 зі змінами від 01.11.2010);
- МКП «Будівельник» (договір від 16.06.2005 зі змінами від 01.02.2011).

Для прикладу. Відповідно до рішення 21 сесії Теплицької селищної ради 4 скликання від 17.12.2004 та 2 договорів оренди земельних ділянок від 15.08.2005, СТ «Центральний ринок» надано в оренду 2 земельних ділянки для комерційного використання площами 1,4013 га та 0,0257 га (терміном на 49 років). Однак, при мінімальному законодавчо визначеному розмірі орендної плати у 2014-2015 роках та І кварталі 2016 року 206,4 тис.грн (3% нової НГО), сплачено лише 112,9 тис.гривень. В результаті селищним бюджетом, починаючи з 01.01.2014, недоотримано 93,5 тис.гривень. Розрахунок наведено у додатку №6 до аудиторського звіту.

Подібно, відповідно до рішення 15 сесії Теплицької селищної ради 24 скликання від 16.06.2005 та договору від 29.10.2008 надано в оренду МКП «Будівельник» ділянку із земель промисловості на 10 років площею 0,7157 га. Однак, при законодавчо визначеному розміру орендної плати за 2014-2015 роки та І квартал 2016 року 103,6 тис.грн (3% нової НГО), сплачено лише 27,5 тис.гривень. Як наслідок, селищним бюджетом у досліджуваному періоді

недоотримано 76,1 тис.гривень. Розрахунок наведено у додатку №6 до аудиторського звіту.

Аналогічна ситуація із такими орендарями фізичними особами як Сторожук О.В., Ковальчук А.А., Рекута В.С., Зятін В.С.,Оленович О.В., Ковпак Р.О., якими також не внесені зміни до раніше укладених договорів оренди, у зв'язку із зміною нормативно-грошової оцінки. Як наслідок, селищним бюджетом в період із 01.01.2014 по 31.03.2016 розрахунково недоотримано орендної плати у загальній сумі 162,2 тис.гривень. Розрахунок наведено у додатку №7 до аудиторського звіту.

Загалом, внаслідок не внесення змін до раніше укладених договорів оренди, у зв'язку із зміною нормативно-грошової оцінки, Теплицьким селищним бюджетом недоотримано у 2014-2015 роках та І кварталі 2016 року ***380,8 тис.грн***. плати за землю. Розрахунки наведено у додатках №6 та №7 до аудиторського звіту.

Отже, внаслідок недотримання нормативно-правових актів, що регулюють визначення розміру орендної плати за використання земельних ресурсів та невнесення змін до раніше укладених договорів оренди, місцевими бюджетами району недоотримано впродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року ***1267,5 тис.грн*** *плати за землю.*

- ***використання земельних ділянок за договорами оренди, із затягуванням їх державної реєстрації;***

Законом України від 01.07.2004 №1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень»[23] із змінами встановлено, що державна реєстрація прав на земельну ділянку є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на неї.

За ст.287.1 Податкового Кодексу України[2] плата за землю сплачується з дня виникнення права користування земельною ділянкою, а відповідно до ст.125 Земельного Кодексу України[4] право на оренду земельної ділянки виникає після укладення договору оренди і його державної реєстрації.

Шляхом співставлення рішень органів місцевого самоврядування про надання земель в оренду із наявними договорами та їх реєстрацією встановлено, що рішенням 5 сесії Теплицької селищної ради 5 скликання від 12.12.2006 МПП «Люкс» надано в оренду земельну ділянку площею 0,2598 га для комерційного використання на 15 років та укладено договір оренди 15.01.2007 року, однак реєстрацію договору проведено 22.10.2015 року (через 8 років та 10 місяців).

При цьому, сплата коштів за оренду розпочалася з 01 січня 2016 року, тобто через 9 років після укладання договору оренди. При річній орендній платі (3% НГО з урахуванням коефіцієнтів індексації) у 2013 – 7,1 тис.грн, у 2014 - 13,9 тис.грн, у 2015 - 17,4 тис.грн, у І кварталі 2016 року - 6,2 тис.грн, фактично сплачено станом на 31.03.2016 лише 1,9 тис.гривень. Відтак, в період аудиту селищним бюджетом недоотримано **42,7 тис.гривень.** Розрахунок наведено у

додатку №7 до аудиторського звіту.

❖ ***несвоєчасність надходження плати за землю***

Відповідно до ст.24 Закону України «Про оренду землі»[16] місцеві органи виконавчої влади та самоврядування, які укладають договори оренди землі, повинні до 01 лютого надавати органу доходів і зборів за місцезнаходженням земельної ділянки переліки орендарів, з якими укладено договори оренди землі на поточний рік, та інформувати про укладення нових, внесення змін до існуючих договорів оренди землі та їх розірвання до 01 числа місяця, що настає за місяцем, у якому відбулися зазначені зміни.

Порівняння даних податкових органів щодо зареєстрованих платників орендної плати за землю та органів землевпорядкування щодо укладених договорів оренди землі, засвідчило недостатній рівень охоплення контролем орендарів земельних ресурсів, що не сприяє своєчасному стягненню до місцевих бюджетів плати за землю.

За матеріалами перевірки фахівців Головного управління Державної фіскальної служби у Вінницькій області[46], які приймали участь у державному фінансовому аудиті (відповідно до спільного Наказу від 12.04.2016 №45/29/185) податковий борг по платі за землю становив станом на:

- 01.01.2013 – 663,7 тис.грн (по фіз. ос. – 24,9 тис.грн, по юр. ос. – 638,8 тис.грн);
- 01.01.2014 – 757,3 тис.грн (по фіз. ос. – 62,6 тис.грн, по юр. ос. – 694,7 тис.грн);
- 01.01.2015 – 747,4 тис.грн (по фіз. ос. – 310,1 тис.грн, по юр. ос. – 437,3 тис.грн);
- 01.01.2016 – 750,3 тис.грн (по фіз. ос. – 312,1 тис.грн, по юр. ос. – 438,2 тис.грн);
- 31.03.2016 – 743,4 тис.грн (по фіз. ос. – 274,8 тис.грн, по юр. ос. – 468,6 тис.грн).

Найбільші обсяги заборгованості по юридичних особах станом на 31.03.2016 рахуються за:

- ДП «Бджільнянський спиртовий завод» - 254,7 тис.грн (земельний податок) – Постановою Господарського суду Вінницької області від 29.10.2010 порушено справу по банкрутству та 07.12.2010 відкрито процедуру розпорядження майном;
- МКП «Керамік» – 106,9 тис.грн (орендна плата) – Постановою Господарського суду Вінницької області від 25.08.2011 визнано банкрутом та 20.06.2013 відкрито ліквідаційну процедуру;
- Агрофірма «Удицький цукровий завод» - 74,1 тис.грн (земельний податок) - Постановою Господарського суду Вінницької області від 06.09.2007 по справі №10/143-03 визнано банкрутом та відкрито ліквідаційну процедуру.
- ТОВ «Надбужанське» – 27,4 тис.грн (орендна плата) - вручено першу податкову вимогу 21.10.2009 (№1/22Ю1), другу - 23.11.2009 (№2/22Ю2) та 21.10.2009 описано активи у податкову заставу. Виконано процедуру передачі на стягнення до Львівського ДВС (головний офіс боржника зареєстрований у м. Львові), майно відсутнє.

Заборгованість по платі за землю з фізичних осіб станом на 31.03.2016 становила 274,8 тис.грн по 33 фізичних особах, із загальною сумою боргу 16,9 тис.грн, інспекцією направлено податкові вимоги, по решті боржників (з сумою податкового боргу меншою 340,0 грн) – застосовуються профілактичні заходи (співбесіди).

❖ ***порушення земельного законодавства***

Про низький рівень дотримання вимог земельного законодавства на території району також свідчить інформація Державної інспекції сільського господарства у Вінницькій області, якою у періоді, що підлягав державному фінансовому аудиту проведено 50 перевірок дотримання вимог земельного законодавства.

За результатами перевірок, інспекцією складено 54 приписи, 24 протоколи, винесено 18 постанов та накладено штрафні санкції на суму 5,8 тис.грн, з яких стягнуто 5,1 тис.грн, або 87,9% (решта передано до Управління Державної виконавчої служби у Вінницькій області).

Загальна площа земель, що використовувались із порушенням земельного законодавства становила 8948,3 га, серед них переважну частину (99,7%) становлять землі сільськогосподарського призначення, решта – 0,3% (24,8 га) землі історико-культурного призначення.

Основні порушення земельного законодавства, що встановлювалися: використання земельної ділянки без правовстановлюючих документів та без державної реєстрації прав на неї (ст. 125 та ст. 126 Земельного кодексу України[4]); самовільне зайняття земельної ділянки (ст.53-1 КУпАП); невиконання вимог припису (ст. 188-5 КУпАП); несвоєчасне повернення тимчасово зайнятих земель (ст.54 КУпАП); використання земель без затверджених проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь (ч. 4 ст.22 Земельного кодексу України[4]).

Загалом обсяг нарахованої шкоди становить **125,5 тис.грн,** з яких відшкодовано лише 14,3 тис.грн або 11,4%, по решті - направлено листи до прокуратури для вжиття заходів прокурорського реагування.

Отже, *недостатній контроль з боку місцевих органів влади та самоврядування за використанням земель державної і комунальної власності призвів до недоотримання місцевими бюджетами району в період аудиту* ***2651,7 тис.грн****, з них 1384,2 тис.грн внаслідок використання земельних ділянок, за відсутності правовстановлюючих документів та із затягуванням термінів державної реєстрації та 1267,5 тис.грн внаслідок недотримання нормативно-правових актів, що регулюють визначення розміру орендної плати та невнесення змін до раніше укладених договорів оренди. Резерви надходжень до місцевих бюджетів району, від оформлення договірних відносин на земельні ділянки с/г призначення, які використовуються без правовстановлюючих документів, складають* ***83,3 тис.грн*** *щороку.*

Гіпотеза 2. Невикористання місцевими органами влади в повній мірі існуючих можливостей щодо мобілізації фінансових ресурсів та недостатній контроль за сплатою інвесторами (замовниками) пайової участі не сприяє наповненню місцевих бюджетів району доходами.

Розвиток інженерно-транспортної і соціальної інфраструктури району вимагає комплексного вирішення багатьох проблем, пов’язаних з поліпшенням

її технічного стану та подальшим оновленням. Будівництво (реконструкція) об'єктів соціальної сфери і житлово-комунального господарства, проведення робіт з благоустрою району фінансується за рахунок коштів бюджету району.

Пайові внески інвесторів (замовників) за право реалізувати проект будівництва на території району дали б можливість збільшити доходи бюджету району на відтворення інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури.

Статтею 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»[18] від 17.02.2011 №3038-VI (далі – Закон №3038) передбачено, що пайова участь (внесок) замовника у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту полягає у відрахуванні замовником після прийняття об'єкта в експлуатацію до відповідного *місцевого бюджету* коштів для забезпечення створення і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту.

Підставою для сплати пайової участі (внеску) замовником є договір про пайову участь, укладений замовником і органом місцевого самоврядування на підставі письмового звернення замовника.

Кошти, отримані органами місцевого самоврядування як пайовий внесок замовника будівництва, з 01.01.2012 року зараховуються до бюджету розвитку відповідного місцевого бюджету *(стаття 71 Бюджетного кодексу України[1] в редакції Закону України[11] від 07.07.2011 №3614-17)* та можуть використовуватися виключно на створення і розвиток інфраструктури відповідного населеного пункту.

Відповідно до частини 5 статті 40 Закону №3038 розмір пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту визначається у договорі, укладеному з органом місцевого самоврядування (відповідно до встановленого органом місцевого самоврядування розміру пайової участі у розвитку інфраструктури), з урахуванням загальної кошторисної вартості будівництва об'єкта, визначеної згідно з державними будівельними нормами, стандартами і правилами.

При цьому не враховуються витрати на придбання та виділення земельної ділянки, звільнення будівельного майданчика від будівель, споруд та інженерних мереж, влаштування внутрішніх і позамайданчикових інженерних мереж і споруд та транспортних комунікацій.

З метою встановлення прозорого та чітко врегульованого порядку визначення величини та сплати пайової участі (внеску) у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населених пунктів для фізичних та юридичних осіб у разі здійснення ними будівництва об'єктів містобудування на відповідній території необхідно розробити та затвердити ***Порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі.***

Варто зазначити, що частиною першою статті 40 Закону №3038 встановлено законодавчу норму прямої дії про ***обов'язковість прийняття*** органом місцевого самоврядування порядку залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту відповідно до норм цього Закону.

Встановлений органом місцевого самоврядування розмір пайової участі (внеску) замовника з урахуванням незаборонених законом інших відрахувань, встановлених органом місцевого самоврядування, не може перевищувати граничного розміру, встановленого п. 6 статті 40 Закону №3038 (10% загальної кошторисної вартості об'єкта будівництва для нежитлових будівель та 4% для житлових будинків, будівель закладів культури та освіти, медичного і оздоровчого призначення).

Відповідно до роз'яснень Міністерства регіонального-розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 22.07.2011 №23-11/6294/0/6-11[44], такі порядки прийняті та оприлюднені органами місцевого самоврядування, відповідно до норм частини першої статті 144 Конституції України, є нормативно-правовими актами, обов'язковими до виконання на відповідній території.

В ході аудиту встановлено, що упродовж досліджуваного періоду до зведеного бюджету району кошти від пайової участі у розвиток інфраструктури населених пунктів взагалі не надходили. Це при тому, що на момент проведення аудиту ***Порядки залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі*** (далі – Порядки) розроблені та прийняті 25 місцевими радами району із 26 рад (крім Теплицької селищної ради).

Варто зазначити, що розмір пайової участі, визначений вказаними Порядками, коливався для нежитлових будівель/споруд - від 0,1% до 10% загальної кошторисної вартості об'єкта будівництва (реконструкції), для житлових будинків - від 0,4% до 4%, а саме на території:

- Брідоцької с/р (з 13.06.2012р) –10% та 4%;
- Веселівської с/р (з 01.03.2013р) – 10% та 4%;
- Завадівської с/р (з 06.06.2013р) – 10% та 4%;
- Залузької с/р (12.01.2012р) - 8% та 4%;
- Кивачівської с/р (з 07.09.2012р) - 10% та 4%;
- Комарівської с/р (з 03.04.2013р) - 8% та 4%;
- Костюківської с/р (з 05.03.2013р) - 8% та 4%;
- Метанівської с/р (з 17.05.2013р) - 10% та 4%;
- Орлівської с/р (з 29.08.2013р) – 8% та 1%;
- Бджільнянської с/р (з 22.05.2013р) – 10% та 4%;
- Великомочульської с/р (з 13.08.2012 р) – 8% та 4%;
- Маломочульської с/р (з 21.05.2013р) - 8% та 4%;
- Петрашівської с/р (з 09.08.2013р) – 5% та 2%;
- Побірської с/р (з 21.03.2013р) - 8% та 4%;
- Погорільської с/р (з 30.10.2014 р) - 10% та 4%;
- Пологівської с/р (з 29.04.2013р) - 8% та 4%;
- Росошанської с/р (з 10.04.2013р) - 10% та 4%;
- Сашанської с/р (з 01.04.2013р) - 8% та 4%;
- Соболівської с/р (з 20.03.2013р) - 10% та 4%;
- Сокирянської с/р (з 26.03.2013р) - 10% та 4%;
- Степанівської с/р (з 04.07.2012р) - 10% та 4%;
- Тополівської с/р (з 30.04.2016р) - 10% та 4%;
- Удицької с/р (з 18.04.2013р) - 10% та 4%;
- Стажгородської с/р (з 06.06.2013р) - 10% та 4%;
- Шиманівської с/р (з 31.07.2013р) – 0,1% та 0,4%.

За інформацією Департаменту державної архітектурно-будівельної інспекції у Вінницькій області на території Теплицького району у досліджуваному періоді введено в експлуатацію 13 об'єктів будівництва (нежитлових будівель в т.ч. нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт) загальною кошторисною вартістю ***2893,2 тис.грн*** (у 2013 році – 5 об'єктів загальною кошторисною вартістю 930,9 тис.грн, у 2014 році - 4 об'єкти вартістю 1075,4 тис.грн, у 2015 році – 4 об'єкти вартістю 886,9 тис.грн) (додаток 3).

Варто зазначити, що з моменту затвердження органами місцевого самоврядування ***Порядків залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі*** на території району введено в експлуатацію 6 об'єктів будівництва загальною кошторисною вартістю 1645,2 тис.грн (2013 рік – 2 об'єкти вартістю 569,8 тис.грн, 2014 рік – 4 об'єкти вартістю 1075,4 тис.грн), а саме на території:

- Веселівськоїс/р – у 2014 році 1 об'єкт вартістю 267,5 тис.грн;
- Маломочульської с/р – у 2013 році 1 об'єкт вартістю 120,0 тис.грн;
- Соболівської с/р – у 2014 році 1 об'єкт вартістю 29,9 тис.грн;
- Степанівської с/р – 2 об'єкти вартістю 688,8 тис.грн (2013 рік - 1 об'єкт вартістю 449,8 тис.грн, 2014 рік – 1 об'єкт вартістю 239,0 тис.грн);
- Стражгородської с/р – у 2014 році 1 об'єкти вартістю 539,0 тис.гривень.

Однак, незабезпечення місцевими органами влади та самоврядування контролю за дотриманням норм Закону №3038 та місцевих Порядків призвело до втрати бюджетом району **162,1 тис.грн** доходів від пайової участі у розвиток інфраструктури населених пунктів. Розрахунок наведено у додатку №9 до аудиторського звіту.

Наприклад, у 2013 році, на території Степанівської сільської ради, ФОП «Ніколаєв І.В.» здійснено капітальний ремонт магазину загальною кошторисною вартістю 449,8 тис.грн та 14.10.2013 введено в експлуатацію. Відповідно до Порядку залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі, затвердженого рішенням 12 сесії сільської ради 6 скликання від 04.07.2012 №289, розмір пайової участі для нежитлових будівель становить 10%**.** Однак не здійснення сільською радою контролю за повнотою сплати пайової участі призвело до втрати сільським бюджетом **45,0 тис.грн** (449,8 х 10% = 45,0 тис.гривень).

На території Стражгородської сільської ради у 2014 році ТОВ «Аграманта» здійснено реконструкцію приміщень майнового комплексу товариства загальною кошторисною вартістю 539,0 тис.грн (Порядок затверджений 06.06.2013 року, розмір пайової участі - 10%). Не здійснення контролю сільською радою за сплатою пайової участі позбавило сільський бюджет можливості отримати **53,9 тис.грн** коштів пайової участі (539,0 х 10% = 53,9 тис.гривень).

Подібно, на території Веселівської сільської ради у 2014 році ТОВ «Теплик-Агро» побудовано зовнішнє та внутрішнє газопостачання зерносушарки загальною кошторисною вартістю 267,5 тис.грн (Порядок затверджений 01.03.2013, розмір пайової участі – 10%). Проте, не здійснення сільською радою контролю за повнотою сплати пайової участі призвело до втрати сільським бюджетом **26,8 тис.грн.** (267,5 х 10% = 26,8 тис.гривень).

Водночас, не затвердження Теплицькою селищною радою **Порядку залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі**

Розрахунок:

2013 рік: *361,1 тис.грн* (кошторисна вартість об'єктів (нежитлових будівель) введених в експлуатацію у 2013 році) х 8,7% = ***31,4 тис.грн***;

2015 рік: *886,9 тис.грн* (кошторисна вартість об'єктів (нежитлових будівель) введених в експлуатацію у 2015 році) х 8,7%= ***77,2 тис.гривень.***

позбавило селищний бюджет можливості отримати у періоді, що підлягав аудиту **108,6 тис.грн*** доходів.

** розрахунок здійснено без врахування витрат на придбання та виділення земельної ділянки, звільнення будівельного майданчика від будівель, споруд та інженерних мереж, влаштування внутрішніх і позамайданчикових інженерних мереж і споруд/транспортних комунікацій, по середньому по району розміру пайової участі для нежитлових будівель/споруд 8,7% загальної кошторисної вартості об'єкта будівництва.*

Варто зазначити, що пунктом 6 Закону України від 09.04.2015 №320-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»[24] (далі – Закон №320), який набирає чинності з 01.09.2015 внесено зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Зокрема, статтю 40 Закону №3038 доповнено пунктом 11, яким передбачено що інформація щодо договору про пайову участь у розвиток інфраструктури населеного пункту та його виконання зазначається у декларації про готовність об'єкта до експлуатації та/або в акті готовності об'єкта до експлуатації; статтею 6 передбачено утворення сільським (селищними, міськими) радами виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю.

При цьому на період, до утворення місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування органів державного архітектурно-будівельного контролю, повноваження визначені Законом №3038 з 01.09.2015 здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізовує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме Департамент державної архітектурно-будівельної інспекції у Вінницькій області (підпункт 1 пункту 9-1 Прикінцевих положень Закону №3038).

В ході аудиту встановлено, що в період із 01.09.2015 по 31.03.2016 об'єкти будівництва на території Теплицького району в експлуатацію не приймалися.

Отже, *нездійснення контролю органами місцевого самоврядування за повнотою сплати пайової участі у розвиток інфраструктури населених пунктів призвело до втрати бюджетом району* ***162,1 тис.грн,*** *а не використання Теплицькою селищною радою повною мірою своїх повноважень щодо затвердження на території ради Порядку залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі позбавило селищний бюджет у досліджуваному періоді можливості отримати близько* ***108,6 тис.грн*** *доходів.*

Гіпотеза 3. Недоліки у системі організації освіти загальноосвітніх та дошкільних закладів району призводить до недоотримання населенням якісних соціальних гарантій в сфері освіти.

У періоді, що підлягав державному фінансовому аудиту з районного бюджету утримувалось 24 загальноосвітніх навчальних заклади (далі – ЗНЗ) та 1 навчально-виховний комплекс (далі – НВК), з них: 15 загальноосвітніх шкіл І-ІІ ступенів та 10 загальноосвітніх шкіл І-ІІІ ступенів. Станом на 31.03.2016 у

ЗНЗ і НВК навчається 2441 учень, виховний процес здійснюють 437 учителів, із яких 49 осіб або 11% - пенсійного віку.

З метою надання дошкільної освіти на території району функціонує 27 навчальних закладів (далі – ДНЗ), які станом на 31.03.2016 відвідували 858 дітей. У 8 ДНЗ району має місце перевантаження груп: від 23 до 28 дітей в групі (Бджільнянський, Метанівський, В.Мочульський, Комарівський, Кивачівський, Степанівський, Теплицький, Удицький ДНЗ), тоді як ст.14 Закону України від 11.07.2001 №2628-III «Про дошкільну освіту» передбачено наповнюваність груп для дітей віком від 1 до 3 років в кількості 15 осіб, для дітей від 3 до 6 років – 20 осіб.

Учні 24 ЗНЗ навчаються в типових приміщеннях і Тополівської ЗОШ І-ІІ ступенів – у пристосованому. З 27 ДНЗ 22 заклади (81,5%) розміщені у типових приміщеннях, 5 (18,5%) – у пристосованих.

На утримання ЗНЗ та ДНЗ із загального та спеціального фонду бюджету району загалом спрямовано 148034,4 тис.грн., із яких на ЗНЗ – 119309,3 тис.грн. (2013- 35865,0тис.грн., 2014- 35322,2 тис.грн., 2015-39651,5 тис.грн., І квартал 2016-8470,6 тис.грн.), на ДНЗ – 28725,1 тис.грн. (2013-8413,8 тис.грн., 2014-8563,6 тис.грн., 2015-10101,2 тис.грн., І квартал 2016-1646,5 тис.гривень).

Видатки загального фонду на утримання 1 учня ЗНЗ становили в 2013 році – 12,7 тис.грн., в 2014 році – 13,1тис.грн., в 2015році – 14,9тис.грн., що на 17,3% більше показника 2013року. Утримання 1 вихованця ДНЗ обходилося в 2013 році – 9,0 тис.грн., в 2014 році – 9,3 тис.грн., в 2015 році – 10,4тис.грн., що на 15,6% більше 2013року.

При цьому в структурі видатків на вищенаведені заклади освіти за видами економічної класифікації домінуючими є видатки на заробітну плату з нарахуваннями. Зокрема, по ЗНЗ оплата праці у 2013 році становила 29151,7 тис.грн, або 85,2% видатків загального фонду, у 2014 році – 28817,4 тис.грн, або 85,9%, у 2015 році – 32115,8 тис.грн, або 85,8%. Аналогічно по ДНЗ, частка оплати праці сягала у 2013 році – 75,9% (5849,4тис.грн), у 2014році – 76,2% (6085,2тис.грн), у 2015 році – 72,2% (6314,5тис.грн).

Капітальні видатки проведено виключно із спеціального фонду бюджету району в обсязі 2817,4 тис.грн на ЗНЗ, що становить лише 2,4% загального обсягу фінансування закладів та 1591,5 тис.грн на ДНЗ або 5,5%.

При цьому за інформацією відділу освіти усі ДНЗ потребують покращення матеріально-технічного забезпечення. Нагальним є оновлення обладнання, дитячих меблів, твердого та м’якого інвентарю, проведення ремонту приміщень, ремонту каналізаційних та водовідвідних труб. Потребує заміни морально застаріле обладнання харчоблоків дошкільних навчальних закладів.

Для створення належних умов розвитку творчої та пізнавальної активності дітей необхідні сучасні навчально-розвиваючі посібники, іграшки та дитяча література у відповідності до «Типового переліку обов’язкового обладнання навчально-наочних посібників та іграшок у дошкільних навчальних закладах»[41], затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 11.09.2002 №509.

Потребують дошкільні заклади і забезпечення комп'ютерною технікою, оскільки оснащені лише 8 ДНЗ (Звадівський, М.Мочульський, Росошанський, В.Мочульський, Кивачівський, Степанівський, Соболівський «Сонечко» та Теплицький), тобто кожний третій.

Стан матеріально-технічної бази ЗНЗ задовільний, однак спортивними залами обладнані лише 22 ЗНЗ або 88%.

Рівень забезпечення ЗНЗ бібліотечним фондом (стабільним фондом підручників) знизився у періоді дослідження: 1-4 класів від 93% у 2013-2014н.р. до 81% у 2015-2016н.р.; 5-9 класів від 92% до 76%, а забезпечення 10-11 класів залишається на рівні 88% - 89%.

В ході анкетування батьків, діти яких відвідують ЗНЗ, 48 респондентів (31,2% опитаних) вказали на недостатню матеріально-технічну базу закладів та 58 осіб (37,7 % опитаних) зазначили, що закладами проводяться збори батьківських коштів на проведення ремонтних робіт.

Комп'ютерною технікою забезпечені усі ЗНЗ району, в яких станом на 31.03.2016 в наявності 272 одиниці техніки. Оптимальна забезпеченість (1 учень на комп'ютер) спостерігається в ЗНЗ на території Веселівській с/р та Росошанської с/р, 2 учні на комп'ютер у ЗНЗ Брідоцької с/р, Залузької с/р, В.Мочульської с/р, Петрашівської с/р та Теплицької селищної ради. Найнижчою по району (4 учні на комп'ютер) є забезпеченість у ЗНЗ Бджільнянської с/р, М.Мочульської с/р, Тополівської с/р, Кивачівської с/р та Соболівської с/р (5 учнів на комп'ютер).

Водночас із наявної комп'ютерної техніки у робочому стані перебуває 245 од., або 90,1%, потребують ремонту – 3 од. (1,1%), неробочі – 24 од. (8,8%). Понад 5 років використовується 210 (77,2%) комп'ютерів, що є свідченням їх застарілого стану та невідповідності сучасним технологічним вимогам. Потреба в коштах на придбання нової комп'ютерної техніки, за розрахунками відділу освіти, становить близько 1 млн гривень.

У періоді, що підлягав державному фінансовому аудиту видатки на медичне обслуговування дітей (по КЕКВ 2220 «Медикаменти та перев'язувальні матеріали») передбачено лише на ДНЗ в обсязі 1,3 тис.грн, що становить лише 0,005% загального обсягу видатків на дошкільну освіту.

Відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України від 04.11.2010 №1055 «Про затвердження Типових штатних нормативів дошкільних навчальних закладів»[39] у кожному ДНЗ району передбачено посаду медичної сестри. Однак, станом на 31.03.2016 медичні працівники наявні лише у 2 ДНЗ (Соболівський «Сонечко» та Теплицький), що становить 7,4% загальної кількості. В інших 25 закладах медичне обслуговування дітей здійснюють працівники сільських фельдшерсько-акушерських пунктів.

В ході анкетування 39 батьків (25,3% респондентів), діти яких відвідують ДНЗ, зазначили про недостатній рівень медичного обслуговування дітей у ЗНЗ.

Станом на 31.03.2016 в ЗНЗ району працює 10 медичних працівників, тобто у менш ніж половині закладів. У інших 14 закладах відповідно до

спільного наказу відділу освіти та комунального закладу «ЦПМСД» №199 медичне обслуговування школярів здійснюють працівники сільських фельдшерсько-акушерських пунктів, зокрема один раз на рік проводять медичні огляди дітей.

За інформацією Міністерства охорони здоров'я України здоров'я дитини на 15% залежить від організації медичної служби, на 25% - від генетичних особливостей та на 60% - від збалансованого харчування.

Статтею 25 Закону України від 23.05.1991 №1060-XII «Про освіту»[9] визначено, що організація та відповідальність за харчування у державних навчальних закладах покладається на місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, міністерства і відомства України, яким підпорядковані навчальні заклади, а також на керівників навчальних закладів.

В структурі видатків району на ЗНЗ та ДНЗ видатки на харчування становили: у 2013 році – 2137,3 тис.грн або 4,8% загального обсягу, у 2014 році – 2683,4 тис.грн або 6,1%, у 2015 році – 2821,9 тис.грн або 5,7% та у І кварталі 2016 року – 662,6 тис.грн або 6,5 відсотки. Загалом у періоді аудиту на харчування дітей у школах та садочках Тепличчини спрямовано 8305,2 тис.грн, що становить 5,6% загального обсягу видатків на утримання закладів.

Упродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року на харчування дітей в ДНЗ району виділено 3042,5 тис.грн, що становить 85,4% до запланованого обсягу, із яких із загального фонду – 2067,9 тис.грн (68%), зі спеціального – 974,6 тис.грн (32%).

Варто зауважити, що планові показники видатків на харчування дітей в ДНЗ визначались не у розрахунку до добової потреби на 1 дитину в день, як це передбачено постановою Кабінету Міністрів України від 22.11.2004 №1591 «Про затвердження норм харчування у навчальних та оздоровчих закладах»[32] (далі – Постанова №1591), а відповідно до фактично виділених обсягів бюджетних коштів. Відтак видатки на харчування дітей, визначені без урахування вартості натурального набору продуктів, не дозволили в повному обсязі забезпечити виконання норм харчування.

Аналіз виконання норм харчування дітей в середньому по ДНЗ району засвідчив забезпечення на 90-100% лише окремими видами продуктів (крупи, бобові, макаронні вироби, олія соняшникова, хліб пшеничний, картопля, цукор). Натомість виконання норм по основних продуктах харчування (молоко, сир кисломолочний, сметана, яйця, свіжі фрукти, м'ясо/м'ясопродукти, риба/рибопродукти) коливалося від 11% до 66%.

Так, норми по споживанню м'яса та м'ясопродуктів виконувались у 2013 році в середньому на 59%, у 2014 році – на 75%, у 2015 році - на 66%, риби та рибопродуктів – на 63%, 75%, та 66%, відповідно.

Найнижчий рівень виконання норм по забезпеченню м'ясом та м'ясопродуктами у 2013 році спостерігався в Россошанському ДНЗ – 13% від норми та Кожухівському ДНЗ – 30%, у 2014 році в Шиманівському ДНЗ – 25%, у 2015 році в Шиманівському ДНЗ – 25% та Стражгородському ДНЗ – 42%. Низьким рівнем забезпечення рибою та рибопродуктами відрізняються у 2013

році Россошанський ДНЗ – 26%, Кожухівський ДНЗ – 37% та Кивачівський ДНЗ – 38%, у 2014 році Пологівський ДНЗ – 44%, у 2015 році Комарівський ДНЗ – 22% та Росошанський – 33%.

Варто зауважити, що відповідно до зведеної відомості виконання норм харчування по ДНЗ району Завадівським, Соболівським та Орлівським ДНЗ проінформовано відділ освіти про практично стовідсоткове (98-100%) забезпечення дітей м'ясом та рибою у 2013-2015 роках. Водночас за результатами вибіркового аналізу Меню-вимоги за окремі місяці досліджуваного періоду встановлено незабезпечення продуктами харчування у повному обсязі у відповідності до норм Постанови № 1591.

Наприклад, аналіз *Меню-вимоги на видачу продуктів харчування за вересень 2013року Завадівського ДНЗ* засвідчив забезпеченість дітей віком від 3 до 6 років (при 3-разовому харчуванні) м'ясом птиці в середньому в кількості 87г при нормі 100г на 1 дитину, рибою – 9,5г при нормі 45г. Аналогічно *за листопад 2015* року забезпеченість м'ясом птиці становить 74г, рибою – 20г, що на чверть нижче норми.

За *Меню-вимогою на видачу продуктів харчування за червень 2014 року Орлівського ДНЗ* забезпеченість м'ясом птиці становила 34,0 г при нормі 100г на 1 дитину, рибою – 13,4 г при нормі 45г. Подібно у *серпні 2015 року* діти отримували м'яса (в т.ч. ковбасних виробів) в кількості 64г на 1 дитину, що на третину нижче норми.

Аналіз *Меню-вимоги на видачу продуктів харчування за вересень 2014 року Соболівського ДНЗ* засвідчив забезпеченість дітей м'ясом в кількості 30г, рибою – 14г, що втричі нижче норми. *У серпні 2015 року* діти, які відвідували *Соболівський ДНЗ* отримували щоденно всередньому 27г м'яса та 18г риби при нормі 100г та 45г відповідно.

Відтак вищевикладене ставить під сумнів достовірність звітних показників забезпечення норм харчування дітей вказаних ДНЗ.

Недостатнім є забезпечення дітей в ДНЗ сиром кисломолочним, норми по якому виконано у 2013 році в середньому на 11,1%, у 2014 на 34,5%, у 2015 на 37,4%, а також по сметані, забезпечення якою становило на рівні 19,3%, 49,9% та 39,2% від норми відповідно по роках.

Взагалі відсутній сир кисломолочний та сметана у раціоні дітей, що відвідували у 2013 році 15 ДНЗ, у 2014 році – 11 ДНЗ, у 2015 році – 9 ДНЗ (*наприклад*, Завадівський, Комарівський, Погорільський, Тополівський, Шиманівський тощо), тоді як молочні продукти є джерелом солей кальцію, що є вкрай важливим компонентом для нормалізації обмінних процесів та підтримки організму в здоровому стані.

В ході державного фінансового аудиту встановлено випадки недотримання норм і по інших продуктах харчування.

Наприклад, у вибраній для аналізу *Накопичувальній відомості обліку розрахунку продуктів харчування на 1 дитину за лютий 2015 року* по *Степанівському ДНЗ* жодного дня не виконувалися норми харчування по м'ясу (з урахуванням ковбасних виробів), рибі, а також по картоплі, молоку, сирах кисломолочному та твердому, свіжих фруктах.

В середньому діти отримували м'ясо (в т.ч. ковбасні вироби) в кількості 40г на день при щоденній нормі 100 г, рибу – 21г (норма 45 г), молоко –183 мл (норма 400 мл). Взагалі не отримували: сир кисломолочний (норма 45 г), соки (норма 70 г) та свіжі фрукти (яблука, апельсини, банани при нормі 100 г).

Неповноцінне харчування негативно позначається на стані здоров'я дітей, призводить до зниження захисних сил організму і, як наслідок, може стати причиною загострення хронічних та виникнення нових захворювань.

Про забезпечення харчування дітей у ЗНЗ та ДНЗ у відповідності до вимог Постанови №1591 неодноразово наголошувалося у приписах Бершадського міжрайонного управління Головного управління Держсанепідслужби у Вінницькій області, винесених за результатами перевірок навчальних закладів (від 11.06.2013 № 383 та 377, від 01.06.2013 № 336, 337 та 338, від 27.03.2014 № 306, від 14.05.2014 № 558, від 24.04.2014 №454 та інших).

З огляду на норми харчування та середні ціни на підприємствах торгівлі за розрахунками фахівців вартість денного харчування дітей в ДНЗ повинна становити у 2013 році 23,8 грн, у 2014 році – 25,2 грн, у 2015 році – 28,8 гривень.

Водночас у 2013 році фактична вартість харчування 1 дітодня становила в середньому по району 8,1 грн (34% від потреби), у 2014 році – 11,3 грн (44,8%), у 2015 році –11,6 грн (40,3%).

Очевидно, що чим вищою є вартість харчування 1 дітодня у ДНЗ, тим повнішим та різноманітнішим є продуктовий набір, визначений Постановою №1591. Однак, в розрізі сільських рад вартість харчування 1 дітодня в ДНЗ суттєво відрізнялася, а саме:

- у 2013 році найвища вартість харчування – 10,75-10,0 грн (Бджільнянський, Удицький, Брідоцький, Комарівський, М.Мочульський, Розкошівський, Соболівський та Сокирянський ДНЗ), найнижча – 4,0-5,0 грн (Костюківський, Кожухівський та Тополівський ДНЗ);
- у 2014 році найвища вартість харчування – 18,0-15,0 грн (Россошанський, Стражгородський, Розкошівський та Брідоцький ДНЗ), найнижча – 5,0-7,0 грн (Тополівський, Костюківський та Кивачівський ДНЗ);
- у 2015 році найвища вартість – 18,0-15,0 грн (Брідоцький та Стражгородський ДНЗ), найнижча – 7,0 - 9,0 грн (Тополівський, Кожухівський, Веселівський).

Аналіз рішень органів місцевого самоврядування про затвердження розмірів батьківської плати у 2013-2015 роках засвідчив їх прийняття із дотриманням вимог ст.35 Закону України від 11.07.2001 №2628-III «Про дошкільну освіту» (далі – Закон № 2628), а саме, у розмірі, що не перевищував у 2013, 2014 роках 50% від вартості харчування на день у міській (селищній) та 30% - у сільській місцевості та 60% та 40%, відповідно у 2015 році.

Так, розмір батьківської плати у сільських ДНЗ становив у 2013 році від 1,4грн до 3,85 грн, у 2014 році від 1,92 грн до 4,70 грн, у 2015 році від 2,80 грн до 7,20 гривень. У Теплицькому ДНЗ (селищна рада) в 2013 році – 4,40 грн, в 2014 році – 4,90 грн, у 2015 році – 8,30 гривень.

Однак, враховуючи вищевикладене та незважаючи на дотримання норми Закону №2628 щодо визначення розміру батьківської плати, в жодному ДНЗ району не досягнуто повною мірою забезпечення норм харчування по усіх продуктах, необхідних для розвитку та здоров'я дітей.

Про недоліки у системі організації освіти загальноосвітніх та дошкільних закладів району свідчать і результати перевірок Держсанепідслужби.

Так, за інформацією Бершадського міжрайонного управління Головного управління Держсанепідслужби у Вінницькій області впродовж періоду, що підлягав державному фінансовому аудиту у ряді навчальних закладів встановлено недотримання вимог санітарного законодавства (Закону України від 24.02.1994 №4004 «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя», Закону України від 06.04.2000 №1645 «Про захист населення від інфекційних хвороб», Постанови №1591, а також наказу Міністерства охорони здоров'я України від 01.08.2013 №678 «Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Влаштування, обладнання і утримання дитячих дошкільних навчальних закладів та організації життєдіяльності дітей»).

Наприклад, за приписом від 18.09.2015 №992 за результатами перевірки Орлівського ДНЗ встановлено недостатність розробних столів, стелажів, холодильного та технологічного обладнання, меблів, кухонного та столового посуду, постільної білизни, не облаштовано медичний кабінет та пральня, згідно лабораторних досліджень в пробах піску виявлені яйця аскарид; питна вода не відповідає вимогам ДСанПіН 2.2.4.171-10 по мікробіологічних показниках.

Аналогічні порушення встановлено і за наслідками перевірки Сокирянського ДНЗ (припис від 23.07.2015 №764), М.Мочульського ДНЗ (припис від 20.03.2014 №208), Залузького ДНЗ (припис від 20.03.2014 №208), Теплицького ДНЗ (припис від 19.02.2014 №115), Степанівського ДНЗ (припис від 15.02.2014 №114) та інших.

Таким чином, *незабезпечення освітнього процесу в ДНЗ та ЗНЗ належною матеріально-технічною базою, не дотримання повною мірою норм харчування у відповідності до Постанови №1591, а також наявність інших недоліків у системі організації освіти загальноосвітніх та дошкільних закладів Теплицького району не сприяє отриманню населенням якісних соціальних гарантій у сфері освіти.*

Гіпотеза 4. Відсутність на державному та регіональному рівнях єдиних підходів до визначення нормативів бюджетного фінансування потреб населення у медичній допомозі не сприяє забезпеченню повноти реалізації державних соціальних гарантій у сфері охорони здоров'я на території району.

У досліджуваному періоді медичне обслуговування населення району здійснювали: Теплицька ЛПЛ та КЗ Теплицький РМЦ ПМСД, який включає ФАПи та амбулаторії загальної практики сімейної медицини, які знаходяться в сільській місцевості.

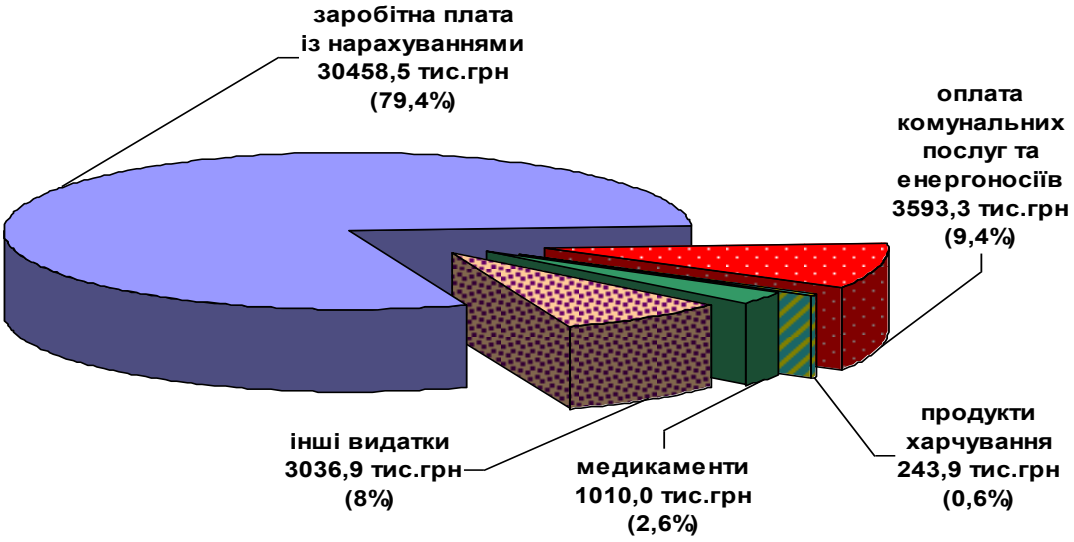
У 2013-2015 роках та І кварталі 2016 року із загального фонду бюджету району на охорону здоров'я спрямовано 38342,7 тис.грн, зокрема: на утримання

лікарні – 15548,1 тис.грн (40,6%); центру первинної медико-санітарної допомоги – 22662,3 тис.грн (59,1%); інші заходи – 132,3 тис.грн (0,3%).

При цьому, жодного року не забезпечено використання бюджетних коштів на рівні запланованих показників (у 2013 – 97,4%, у 2014 – 97,6%, у 2015 – 98,9%, у І кварталі 2016 року – 97,2%). Виконання видатків за загальним фондом на охорону здоров'я здійснено в середньому на 98,2% уточненого плану, а саме, при затвердженому обсязі фінансування 39032,2 тис.грн, фактичне виконання становило 38342,6 тис.гривень.

У 2013-2015 роках та І кварталі 2016 року із спеціального фонду бюджету району на галузь спрямовано 2869,2 тис.грн або 90,3% від уточнених планових показників.

В структурі видатків загального фонду бюджету на медичні заклади за видами економічної класифікації домінуючими є видатки на заробітну плату з нарахуваннями – 30458,5 тис.грн (79,4%). Решта це видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 3593,3 тис.грн (9,4%); на продукти харчування – 243,9 тис.грн(0,6%); на медикаменти – 1010,0 тис.грн (2,6%); на інші видатки (придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю, видатки на відрядження, виплати населенню) – 3036,9 тис.грн (8%) (діаграма 14).



Діаграма 14. Структура видатків установ охорони здоров'я Теплицького району за видами економічної класифікації за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

Майже стовідсотково фінансуються видатки на оплату праці та комунальні послуги, в той час, як ефективність діяльності лікувальних закладів більшою мірою залежить від забезпеченості медикаментами, медичним обладнанням та харчуванням.

Законом України «Про державні стандарти та державні соціальні гарантії»[8] від 05.10.2000 №2017-III (далі – Закон №2017-III) затверджено перелік нормативів, у тому числі у сфері охорони здоров'я.

Відповідно до статті 11 Закону №2017-III одними з таких нормативів *є нормативи забезпеченості населення медикаментами* в закладах охорони здоров'я, в т.ч. пільговим забезпеченням окремих категорій населення

лікарськими засобами *та харчуванням у державних і комунальних закладах охорони здоров'я.*

Законом №2017-III визначено правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів та нормативів, але вартісних нормативів фінансування охорони здоров'я на 1 мешканця ні на державному, ні на регіональному рівні не розроблено (за виключенням окремих пільгових категорій населення).

Основним фактором підвищення рівня забезпечення соціальних гарантій є розроблення та запровадження нормативів на рівні місцевих державних адміністрацій, які б зобов'язували органи місцевого самоврядування формувати потребу у фінансових ресурсах для надання безоплатної медичної допомоги населенню при формуванні бюджетів.

У періоді, що підлягав державному фінансовому аудиту місцевими органами влади вартісні нормативи забезпечення хворих медикаментами та харчуванням в лікувальних закладах не розроблялись та не затверджувались. Відтак, обсяг видатків на харчування та медикаменти встановлюється, виходячи із можливостей місцевих бюджетів.

Так, у досліджуваному періоді, обсяги видатків на медикаменти та продукти харчування, величина яких безпосередньо залежить від чисельності споживачів медичних послуг, становлять лише 2,6% та 0,6% в загальній сумі поточних видатків загального фонду бюджету.

При цьому, у 2013-2015 роках питома вага видатків на медикаменти зменшилася з 4% у 2013 році до 2,7% у 2015 році, а видатки на продукти харчування в середньому становили лише 0,9% та протягом останніх років практично не змінювались.

Довідково: незважаючи на те, що формульний порядок розрахунку обсягів видатків на охорону здоров'я з місцевих бюджетів передбачає фіксований обсяг бюджетних асигнувань на одного жителя (фінансовий норматив бюджетної забезпеченості) та через коригувальні коефіцієнти враховує диференціацію потреб населення певної адміністративної території в медичній допомозі залежно від віку й статі, заклади охорони здоров'я фінансуються на основі показників їх потужності. При цьому не беруться до уваги кількість і якість наданих медичних послуг, вид медичного закладу залежно від вікової структури пацієнтів, які обслуговуються. Така ситуація призводить до недофінансування закладів охорони здоров'я через невідповідність між чисельністю населення та обсягом фінансових ресурсів, призначених для задоволення його потреб у медичній допомозі.

Фінансові ресурси, які спрямовуються на галузь охорони здоров'я, використовуються в основному на утримання цих закладів, а не на лікування пацієнтів. Така практика не сприяє поліпшенню якості та забезпеченню доступності медичної допомоги населенню.

В ході аудиту встановлено, що рівень фінансового забезпечення Теплицької ЛПЛ медикаментами та продуктами харчування в розрахунку на 1 ліжко-день, а також на 1 відвідування амбулаторно-поліклінічного відділення становив: у 2013 - 44% (потреба - 408,1 грн, факт – 181,4 грн); у 2014 – 38%

(потреба – 481,6 грн, факт – 182,9 грн), у 2015 – 45% (потреба – 487,5 грн, факт - 220,2 гривень).

Зокрема, забезпеченість медикаментами у розрахунку на 1 ліжко-день, у 2013 році складала в середньому 26%, у 2014 році – 29%, у 2015 році - 14 відсотків. Потреба в коштах на 1 ліжко-день у 2013 році становила – 19,05 грн, у 2014 році – 19,16 грн, у 2015 році – 37,14 грн, при цьому, фактично забезпечено 4,96 грн, 5,55 грн та 5,27 грн, відповідно по роках.

Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про удосконалення організації лікувального харчування та роботи дієтологічної системи в Україні» від 29.10.2013 №931 затверджені натуральні норми харчування для одного хворого на день.

Орієнтовним підрахунком вартості добової норми продуктів встановлено, що у грошовому еквіваленті норма харчування одного хворого на день повинна складати щонайменше 35,0 гривень.

За інформацією Теплицької ЛПЛ потреба в коштах на харчування з розрахунку на 1 ліжко-день складала в середньому 26,0 грн, при фактичному виділені асигнувань від 5,86 грн та 5,14 грн, відповідно. У процентному відношенні рівень фактичного забезпечення продуктами на 1 ліжко-день складав в середньому 21,7 відсотків.

Отже, не запровадження на місцевому рівні соціальних нормативів забезпеченості населення в закладах охорони здоров'я лікарськими засобами та медичними препаратами, а також продуктами харчування, негативно впливає на якість надання медичної допомоги хворим.

У періоді, що підлягав аудиту із спеціального фонду на капітальні видатки спрямовано 1,7 млн гривень. При цьому, загальна сума видатків на придбання медичного обладнання складала лише 73,8 тис.грн або 2,5% від потреби. Із загального фонду бюджету капітальні видатки не здійснювалися.

Так, при щорічній потребі в коштах на закупівлю медичного обладнання майже 3,0 млн грн, у 2013, 2014 роках видатки на придбання медичного обладнання не фінансувалися, у 2015 році спрямовано 69,6 тис.грн, у І кварталі 2016 року лише 4,2 тис.гривень.

Відповідно до табеля матеріально-технічного оснащення станом на 31.03.2016 забезпечення КЗ Теплицький РМЦ ПМСД медичним обладнанням та інструментарієм становить 63% до потреби. Відтак, існує потреба у придбанні термографа, вартістю близько 70,0 тис.гривень. Для ефективного надання екстреної медичної допомоги існує додаткова потреба у придбанні 2 автомобілів.

З огляду на застарілу матеріально-технічну базу Теплицької ЛПЛ, нагальною є потреба у придбанні лікувально-діагностичного обладнання (апарат штучної вентиляції легенів «Бриз», апарат ультразвукової діагностики, рентген апарат плівковий, кольпоскоп з відео системою, гастроскоп) орієнтовною вартістю 2,9 млн гривень.

Показник забезпечення населення плановою ємністю амбулаторно-поліклінічних закладів в розрахунку на 10 тис. населення складав у 2013 – 315,6, у 2014 – 265,3, у 2015 – 268,0, у І кварталі 2016 року – 311,5 відвідувань

за зміну, що у порівнянні з середньообласними показниками становив 75,9%, 63,8%, 64,4% та 74,9%, відповідно.

Норматив потреби у стаціонарній медичній допомозі для Вінницької області визначено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження нормативів потреб у стаціонарній медичній допомозі в розрахунку на 10,0 тис. населення» від 28.06.1997 №640 в кількості 80 лікарняних ліжок у розрахунку на 10,0 тис. населення. З листопада 2015 року відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 №1024 «Про затвердження нормативу забезпечення стаціонарними лікарняними ліжками у розрахунку на 10,0 тис. населення», граничний норматив забезпечення стаціонарними лікарняними ліжками у розрахунку на 10,0 тис. населення становить не більше 60 ліжок.

Забезпеченість населення району ліжковим фондом у 2013 році складала 43,6 ліжка на 10 тис. населення, у 2014 – 40,6, у 2015 – 41,2 у І кварталі 2016 року - 41,2 ліжка, що є недостатнім та спричиняє високу інтенсивність його використання.

Водночас середній показник забезпеченості населення ліжковим фондом в районах, з чисельністю населення на рівні Теплицького району, складає: в Крижопільському районі - 46,46, в Погребищенському районі - 46,52 лікарняних ліжок на 10 тис. населення.

Незважаючи на збільшення захворюваності населення району, забезпеченість хворих ліжками у стаціонарних відділеннях Теплицької ЛПЛ у 2015 році порівняно з 2013 роком зменшилась на 11 ліжок, або на 8,5%, і складала 119 ліжок при чисельності населення в районі 28,9 тис. осіб.

Як наслідок, середнє число днів роботи ліжка збільшилось з 338,92 у 2013 році до 346,07 у 2015 році при середньообласному показнику – 338,12.

Довідково: Відповідно до Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві»[25] від 07.07.2001 №3612-VI, наказом КУ «Теплицька ЦРЛ» від 01.10.2013 №174 проведена оптимізація ліжкового фонду: скорочено 41 ліжко, перепрофільовано – 23 ліжка, скорочено посад - 23,25.

Одним із суттєвих показників, які характеризують рівень надання населенню медичних послуг лікувально-профілактичними установами є рівень забезпечення лікарями та середнім медичним персоналом.

Забезпеченість району лікарями усіх спеціальностей станом на 01.01.2016 становила 20,76 на 10,0 тис. населення, середніми медичними працівниками – 71,96 на 10,0 тис. населення, що є значно нижчими середньообласних показників – 45,33 та 101,27 відповідно.

Упродовж періоду аудиту забезпеченість лікарями зросла з 19,47 лікарів на 10 тис. населення у 2013 році до 20,76 лікарів у 2015 році. Забезпеченість середніми медичними працівниками, навпаки, зменшилась з 74,85 у 2013 році до 71,96 медпрацівників на 10,0 тис. населення у 2015 році.

Забезпеченість сімейними лікарями в КЗ «Теплицький РМЦ ПМСД» становила на рівні 56% до потреби.

Недостатня укомплектованість лікарських посад у медичних закладах району в розрізі профілів негативно впливає на якість надання медичних послуг мешканцям району та є однією із причин динамічного зростання захворюваності за основними нозологіями хвороб.

Так, у досліджуваному періоді забезпеченість лікарями онкологами та лікарями - фтизіатрами складала 0,33 та 0,34 лікарів на 10,0 тис. населення відповідно. При цьому, не укомплектованою залишалася штатна посада лікаря - кардіолога.

Водночас в районі простежується певне зростання кількості онкологічних хворих з 1543 осіб у 2013 році до 1814 осіб у 2016 році (на 271 особу), кількість хворих усіма формами туберкульозу складала: 20 осіб, 6 осіб та 15 осіб, кількість хворих на ішемічну хворобу серця та гострий інфаркт міокарду складала: 6747 осіб, 6710 осіб та 6712 осіб, відповідно по роках,

Укомплектованість штатних посад лікарів в Теплицькій ЛПЛ станом на 01.01.2016 зменшилася на 1,2 відсоткових пункти порівняно з 2013 роком і становила 74%, середніх медичних працівників - на 3,4 відсоткових пункти і становила 95,9 відсотків. В КЗ «Теплицький РМЦ ПМСД» станом на 01.01.2016 укомплектованість штатних посад лікарів становила 65%, середніх медичних працівників - 66,4 відсотки.

Аналіз якісного складу працюючих в лікувально-профілактичних закладах району засвідчив, що в Теплицькій ЛПЛ 18,5% лікарів та 9,5% середнього медичного персоналу досягли пенсійного віку, в КЗ «Теплицький РМЦ ПМСД» - 54% та 4%, відповідно. Кількість лікарів зі стажем роботи менше 5 років складає близько 17 відсотків.

Отже, *низький рівень забезпечення хворих медикаментами та продуктами харчування, недостатність сучасного медичного обладнання, неукомплектованість штатних посад лікарів і середнього медичного персоналу в закладах охорони здоров'я не забезпечує населення району в повному обсязі державними соціальними гарантіями з медичного обслуговування.*

Гіпотеза 5. Діюча мережа загальноосвітніх навчальних закладів та закладів культури району не сприяє ефективному та раціональному використанню бюджетних коштів, спрямованих на загальну середню освіту та культуру.

- *Оптимізація закладів освіти*

Унаслідок природного скорочення населення та зниження рівня народжуваності зменшується кількість учнів у загальноосвітніх навчальних закладах. Особливої гостроти ці процеси набули в сільській місцевості, де помітно зменшилася середня наповнюваність класів, зросла кількість загальноосвітніх навчальних закладів з малою чисельністю учнів.

У 2015/2016 навчальному році в районі функціонувало 24 ЗНЗ та 1 навчально-виховних комплекс, з них: 15 - І-ІІ ступенів та 10 - І-ІІІ ступенів

Станом на 01.01.2013 кількість учнів становила 2704 осіб, а на 01.01.2016 – 2441 осіб, тобто на 263 учнів менше. У порівнянні з 2010 роком кількість учнів зменшилася на 748 осіб.

Аналіз стану використання потужностей навчальних закладів засвідчив, що із загальної їх кількості (25), лише 4 заклади, або 16% використовують понад 60% власної проектної потужності, від 20% до 60% потужності використовує 18 шкіл (72%), 3 школи (12%) до 20% потужностей.

У 2015/2016 навчальному році використання потужностей всіх ЗОШ І-ІІ ступенів становило в середньому 30%, ЗОШ І-ІІІ ступеня – 48,5%.

Наприклад, Брідоцькій НВК (ЗОШ І-ІІ ст. – ДНЗ) розрахований на 192 учнівських місць, фактично в школі навчається 25 учнів, тобто використання потужностей закладу становить 13%.

Подібно, Петрашівська ЗОШ І-ІІІ ступенів використовує свої потужності лише на 16,9% (розрахована на 320 місць, фактично навчається 54 учнів), Розкошівська ЗОШ І-ІІ ступенів – 17,5% (розрахована на 200 місць, фактично навчається в школі 35 учнів).

Аналіз мережі ЗНЗ засвідчив, що станом на 01.01.2016 в районі функціонує 7 ЗНЗ І-ІІ ступенів з чисельністю до 50 учнів (46,7% від загальної кількості ЗНЗ І-ІІ ступенів), з них:

- Брідоцький НВК (ЗОШ І-ІІ ст. – ДНЗ) з чисельністю 25 учнів;
- Завадівська ЗОШ І-ІІ ст. - 37 учнів;
- Орлівська ЗОШ І-ІІ ст. - 43 учні;
- Погорільська ЗОШ І-ІІ ст. - 41 учень;
- Розкошівська ЗОШ І-ІІ ст. - 35 учнів;
- Стражгородська ЗОШ І-ІІ ст. – 40 учнів;
- Шиманівська ЗОШ І-ІІ ст. – 27 учнів.

За даними відділу освіти райдержадміністрації перспективний контингент учнів на послідуючі навчальні роки для малокомплектних навчальних закладів становить по 1-4 класах від 10 до 27 учнів, по 5-9 класах від 22 до 40 учнів.

При цьому в населених пунктах, де функціонують малокомплектні школи (с.Брідок, с.Завадівка, с.Орлівка, с.Погорілівка, с.Розкошівка, с.Стражгород, с.Шиманівка) у 2010 році народилося 40 дітей, у 2011 році – 35, у 2012 році – 41, у 2013 році – 28, у 2014 – 35, у 2015 – 24 дитини.

Тобто відсутність значного зростання рівня народжуваності, а відтак контингенту учнів ставить під сумнів можливість функціонування вищезазначених навчальних закладів.

Наповнюваність класів в малокомплектних навчальних закладах є недостатньою для повноцінного функціонування. Згідно з п.2 ст.14 Закону України від 13.05.1999 №651-XIV (із змінами) «Про загальну середню освіту»[26] (далі – Закон №651-XIV), у ЗНЗ, розташованих у селах, селищах, кількість учнів у класах визначається демографічною ситуацією, але повинна становити не менше п'яти осіб. При меншій кількості учнів у класі заняття проводяться за індивідуальною формою навчання.

У 2015/2016 навчальному році за індивідуальною формою здійснювали навчання 113 учнів або 4,6% загальної їх чисельності (2441 ос.), в основному

це учні в малокомплектних школах, при цьому, їх кількість зросла на 24,2% (на 22 учня) порівняно з 2013/2014 навчальним роком (91 учнів).

Утримання класів з низькою наповнюваністю призводить до необхідності утримання додаткових педагогічних ставок та штатних одиниць, що не сприяє ефективному витрачанню бюджетних коштів.

Так, на одного педагога припадає в середньому по району 6 учнів, а в Шиманівській ЗОШ І-ІІ ст. – 2,2 учня, в Брідоцькому НВК (ЗОШ І-ІІ ст. – ДНЗ) – 2,5 учня, в Стражгородській ЗОШ І-ІІ ст. – 3,1 учня, в Розкошівській ЗОШ І-ІІ ст. – 3,2 учня, в Орлівській ЗОШ І-ІІ ст. – 3,9 учня, в Завадівській ЗОШ І-ІІ ст. – 4 учня, в Погорільській ЗОШ І-ІІ ст. – 4,1 учнів. При цьому, в Степанівській ЗОШ І-ІІІ ст. – 8,2 учня, в Соболівській ЗОШ І-ІІІ ст. – 7,6 учня.

Щодо якості надання освітніх послуг, то згідно з навчальним планом для третьокласника, який знаходиться на індивідуальній формі навчання припадає 5 годин на тиждень (українська мова - 1год., українська література – 1 год., математика – 1 год., іноземна мова - 0,75 год., інші – по 0.125 год. (трудове навчання, музика, образотворче мистецтво, ОБЖ).

Навчальний план на тиждень 3 класу-комплекту складає 22 години (мова і література – 7 год., математика – 4 год., іноземна мова – 2 год., інші – по 1 годині). Для восьмикласника на індивідуальній формі навчання навчальний план на тиждень складає – 8 годин, для 8 класу-комплекту – 28,5 годин.

Одним із показників ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на фінансування загальної середньої освіти, є показник видатків на утримання 1-го учня.

Так, у 2015/2016 навчальному році витрати на утримання 1-го учня в малокомплектних школах, за рахунок коштів загального фонду складали від 19,0 тис.грн до 31,3 тис.грн, що значно більше фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на 1-го учня, доведеного Міністерством фінансів України (2013 – 10,8 тис.грн; 2014 – 11,6 тис.грн; 2015 – 13,3 тис.грн; 2016 - 14,2 тис.гривень).

У 2015/2016 навчальному році середня вартість утримання 1-го учня в ЗНЗ району зросла майже на 15% порівняно з 2013/2014 навчальним роком і становила 14,9 тис.гривень. Зокрема, в середньому по району витрати на 1-го учня складали у 2013 році – 12,6 тис.грн., у 2014 – 13,1 тис.грн., у 2015 – 14,9 тис.гривень.

Видатки бюджету на утримання малокомплектних шкіл перевищують фінансовий норматив бюджетної забезпеченості 1-го учня майже удвічі. Найвища вартість утримання 1-го учня у малокомплектних школах:

- Брідоцький НВК (ЗОШ І-ІІ ст. – ДНЗ) (3 класи, 25 учнів) – 31,3 тис.грн (у 2,2 рази перевищує фінансовий норматив бюджетної забезпеченості);
- Завадівська ЗОШ І-ІІ ст. (5 класів, 37 учнів) – 21,2 тис.грн (у 1,5 рази);
- Орлівська ЗОШ І-ІІ ст. (7 класів, 43 учнів) – 19,0 тис.грн (у 1,3 рази);
- Погорільська ЗОШ І-ІІ ст.(6 класів, 41 учень) – 20,4 тис.грн (у 1,4 рази);
- Розкошівська ЗОШ І-ІІ ст. (3 класи, 35 учнів) – 22,2 тис.грн (у 1,6 рази);
- Стражгородська ЗОШ І-ІІ ст.(4 класи, 40 учнів) – 24,6 тис.грн (у 1,7 рази);
- Шиманівська ЗОШ І-ІІ ст. (2 класи, 27 учнів) – 24,7 тис.грн (у 1,7 рази).

Згідно розрахункової формули на 1-го учня, по якій здійснюється планування бюджетних видатків, 90% коштів направляється не на здійснення навчального процесу, а на утримання мережі шкіл. Значний обсяг витрат на 1-го учня малокомплектних шкіл зумовлений, по-перше, витратами на утримання навчального закладу (оплата комунальних послуг та енергоносіїв, проведення поточних ремонтів), по-друге, витратами на утримання педагогічного колективу, навіть при наповнюваності класів 5-10 учнів.

Приведення мережі загальноосвітніх навчальних закладів у відповідність до наявних контингентів учнів та штатних одиниць відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010 №1205 «Про затвердження Типових штатних нормативів загальноосвітніх навчальних закладів»[27], дасть можливість здійснювати повноцінне утримання загальноосвітніх закладів у межах доведених кошторисних призначень.

Варто зауважити, що відповідно до п.6 ст.11 Закону України №651-XIV, реорганізація і ліквідація ЗНЗ комунальної форми власності здійснюється за рішенням сесії місцевої ради, державної і приватної форм власності – за рішенням засновника (засновників).

За інформацією відділу освіти райдержадміністрації у разі прийняття позитивних рішень районною та сільськими радами передбачено проведення реорганізації 13 сільських ЗНЗ шляхом пониження ступеня, з них: 7 ЗНЗ І-ІІ ст. - до І ступеня, 6 ЗНЗ І-ІІІ ст. - до І-ІІ ступенів, а також, ліквідація 1 ЗНЗ та злиття 2 позашкільних навчальних закладів (Будинок Дитячої творчості та Станція юних техніків).

За підрахунками спеціалістів відділу освіти, завдяки проведенню оптимізації ЗНЗ та позашкільних закладів вивільнилося б 100 педагогічних ставок та 30 ставок технічних працівників та вдалося б заощадити у майбутньому за рік щонайменше 5205,6 тис.гривень.

У лютому 2016 року відділом освіти надіслано листи до 13 сільських рад з проханням розглянути на чергових сесіях питання щодо реорганізації ЗНЗ, які функціонують на їх території (пониження ступеня, утворення НВК, злиття).

Однак, отримано згоду лише Брідоцької громади щодо реорганізації НВК (ЗОШ І-ІІ ступенів - ДНЗ) в НВК (ЗОШ І ступеня – ДНЗ). Відповідно до рішення сесії Брідоцької сільської ради від 18.03.2016 №54 на сесії Теплицької районної ради прийнято рішення від 20.05.2016 №83 «Про реорганізацію навчально-виховного комплексу «Загальноосвітня школа І-ІІ ступенів – дошкільний навчальний заклад» с. Брідок Теплицького району Вінницької області». На сьогодні здійснюються організаційно-правові заходи щодо реорганізації даного навчального закладу. За розрахунками спеціалістів відділу освіти, внаслідок реорганізації вивільниться 3,55 педагогічних та 1 ставка технічного працівника. Економія бюджетних коштів становитиме ***188,1 тис.грн на рік.*** Для учнів 8 класу (6 осіб) організований підвіз до Соболівської ЗОШ І-ІІІ ст. шкільним автобусом, який закріплений за цією ж школою. Проектна потужність Соболівської ЗОШ І-ІІІ ст. - 560 місць, наповнюваність – 196 учнів в 11-ти класах.

Відповідно до плану оптимізації мережі ЗНЗ району у 2016-2017 роках, який затверджений головою райдержадміністрації 04.04.2016 передбачено реорганізацію 4 ЗНЗ І-ІІ ст. (Розкошівська, Стражгородська, Завадівська ЗОШ І-ІІ ст., Брідоцький НВК (ЗОШ І-ІІ ст.) - в НВК «ЗОШ І ступеня-ДНЗ» та Петрашівської ЗОШ І-ІІІ ст. - в ЗОШ І-ІІ ступенів, та визначено опорні навчальні заклади: Теплицька ЗОШ І-ІІІ ст. №1, Теплицька ЗОШ І-ІІІ ст. №2 та Соболівська ЗОШ І-ІІІ ступенів.

Внаслідок реорганізації ЗНЗ вивільниться 25,1 педагогічна ставка та ***зекономиться 1325,4 тис.грн в рік.***

Аналіз реальних можливостей переведення учнів малокомплектних ЗНЗ до інших закладів в межах пішохідної доступності та при наявності транспортного сполучення (шляхом реорганізації малокомплектних ЗНЗ) наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

Розрахунок економії бюджетних коштів внаслідок оптимізації мережі малокомплектних загальноосвітніх навчальних закладів Теплицького району

Назва діючого закладу	Планова потужність закладу (місць)	Фактична наповнюваність закладу (учнів)	Використання потужностей (%)	Кошторисні призначення на утримання закладу у 2016 році (тис.грн.)	Сума видатків на утримання 1 учня у 2016 році (тис.грн.)	Нормативні витрати на 1 учня у 2016 році (тис.грн.)	Потреба в коштах на підвезення учнів (тис.грн.)	Середні витрати по району на утримання 1 учня у 2016 році (тис.грн.)	Витрати на утримання учнів, при умові переведення їх в інший навчальний заклад /реорганізації (тис.грн.)	Економічний ефект (тис.грн)
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**
Реорганізація ЗНЗ										
Брідоцькій НВК (ЗОШ І-ІІ ст. – ДНЗ)	192	25	13	783,3	31,3	14,2	-	14,1	595,2	188,1
Завадівська ЗОШ І-ІІ ст	160	37	23	783,4	21,2	14,2	-	14,1	420,4	363,0
Розкошівська ЗОШ І-ІІ ст.	200	35	17,5	775,3	22,2	14,2	-	14,1	430,8	344,5
Стражгородська ЗОШ І-ІІ ст	190	40	21	985,4	24,6	14,2	-	14,1	555,6	429,8
Всього				**3327,4**	**х**	**х**	**-**	**х**	**2002,0**	**1325,4**

Наприклад, приміщення Розкошівської ЗОШ І-ІІ ст. використовуються лише на 17,5% (35 учнів, 3 діючих класи, 5 класів некомплектні, 17 учнів на індивідуальній формі навчання), відповідно до кошторису на 2016 рік видатки на утримання школи складають 775,3 тис.грн, в розрахунку на 1 учня – 22,2 тис.грн, тобто в 1,6 рази перевищують нормативні витрати на 1-го учня (14,2 тис.гривень).

За умови переведення учнів на навчання до Теплицької ЗОШ І-ІІІ ступенів, з урахуванням витрат, які будуть здійснюватися на утримання цих учнів в Теплицькій ЗОШ І-ІІІ ст. – 430,8 тис.грн, економічний ефект від

оптимізації становитиме *344,5 тис.грн* (775,3 тис.грн – 430,8 тис.грн = 344,5 тис.грн). Подібні розрахунки проведено по решті ЗОШ, зазначених в Таблиці 3.

- *Оптимізація закладів культури*

Постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.1997 №510 «Про мінімальні соціальні нормативи забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні»[37] (далі – Постанова №510) визначено, що в населених пунктах з кількістю жителів до 500 чоловік за рішенням відповідного органу місцевого самоврядування бібліотечне обслуговування населення здійснюється загальнодоступною бібліотекою або за допомогою нестаціонарних форм обслуговування (бібліотечний пункт, пересувна бібліотека).

В ході аудиту встановлено, що станом на 01.01.2016 на території району налічується 8 сільських населених пунктів з чисельністю населення до 500 осіб, на території яких функціонують і бібліотека і сільській клуб – с.Костюківка (386 ос.), с.Саша (356 ос.), с.Сокиряни (327 ос.), с.Пологи (464 ос.), с.Марківка (358 ос.), с.Побірка (494 ос.), с.Шиманівка (408 ос.), с.Завадівка (500 ос.).

За розрахунками спеціалістів відділу культури райдержадміністрації, при умові оптимізації бібліотек та клубних закладів у населених пунктах з чисельністю населення до 500 осіб та створення на їх базі *Центрів дозвілля та інформації,* що поєднують роботу клубів і бібліотек у населених пунктах, де соціальні нормативи не передбачають діяльність окремо бібліотечних установ відповідно до Постанови №510, дасть можливість зекономити в рік близько ***96,6 тис.гривень*** (таблиця 4).

Таблиця 4.

Розрахунок економії бюджетних коштів внаслідок оптимізації мережі закладів культури у Теплицькому районі

Назва населеного пункту (чисельність населення)	Сума коштів на утримання закладів культури у 2015 році, тис.грн.		Витрати на утримання культурно-освітніх установ, що поєднують роботу і клубу і бібліотеки, тис.грн	Економія в результаті об'єднання закладів культури (сільські клуби, бібліотеки) тис.грн.
	будинки культури	бібліотеки		
с.Саша (356 ос.)	26,9	13,0	30,4	9,4
с.Сокиряни (327 ос.)	26,9	12,5	30,4	8,9
с.Пологи (464 ос.)	39,8	30,8	30,4	40,2
с.Марківка (358 ос.)	18,6	13,5	30,4	1,7
с.Побірка (494 ос.)	26,9	21,0	30,4	17,5
с.Шиманівка (408 ос.)	26,8	11,0	30,4	7,4
с.Завадівка (500 ос.)	18,6	23,2	30,4	11,4
с.Костюківка (386 ос.)	18,6	11,9	30,4	0,1
Всього	х	х	х	***96,6***

Отже, діюча мережа загальноосвітніх навчальних закладів та закладів культури району не сприяє ефективному та раціональному використанню бюджетних коштів, а оптимізація мережі шляхом реорганізації 4 малокомплектних ЗНЗ дозволить зекономити ***1325,4***

тис.грн, *проведення оптимізації мережі закладів культури шляхом об'єднання 8 закладів дасть можливість зекономити в рік близько* ***96,6 тис.гривень****.*

Гіпотеза 6. Значна кількість районних програм призводить до розпорошення бюджетних ресурсів, що негативно впливає на досягнення конкретних результатів. Відсутність фінансування основних соціально значущих програм в галузі освіти та охорони здоров'я не сприяє задоволенню потреб територіальних громад району.

В межах повноважень та компетенції, наданих Законом України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»[14], в частині затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування рішеннями сесій Теплицької районної ради щорічно затверджувалися районні програми, передбаченні до фінансування із районного бюджету.

Так, відповідно до рішень сесій районної ради у 2013 році в районі функціонували 44 цільові програми із обсягом фінансування у цьому ж році в сумі 24659,4 тис.гривень. Фактично впродовж року профінансовано 13 (29,5%) районних програм на суму 914,8 тис.грн, що становить лише 3,7% передбаченого обсягу.

У 2014 році діяло 43 районних програми із обсягом фінансування 16023,5 тис.грн, а у 2015 році – 48, на які передбачалося виділити 31674,8 тис.гривень. Фактично у вказаних роках фінансувалися 14 (32,6%) та 16 (33,3%) районних програм на які спрямовано 743,5 тис.грн. (4,6%) та 805,6 тис.грн. (2,5%) відповідно. У І кварталі 2016 року із 30 діючих програм фінансувалося лише 4 (13,3%) на суму 182,8 тис.гривень.

Відтак, у періоді, що підлягав аудиту фактично фінансувалася лише кожна третя районна програма. При цьому пріоритетними у фінансуванні із районного бюджету із року в рік є лише окремі районні програми, а саме:

- Районна програма розвитку культури Тепличчини на 2010-2015 роки, затверджена рішенням 24 сесії 5 скликання від 30.07.2010 № 388 (профінансовано за 2013-2015 роки 282,0тис.грн) (далі – Програма розвитку культури);
- Районна програма оздоровлення та відпочинку дітей і молоді на 2011-2015 роки, затверджена рішенням 5 сесії 6 скликання від 20.05.2011 №55 (профінансовано за 2013-2015 роки 499,7 тис.грн.) (далі – Програма оздоровлення дітей);
- Районна програма соціального захисту онкохворих, хворих на туберкульоз, з важкими соматичними захворюваннями, хворих на ниркову недостатність (які потребують гемодіалізу) на 2012-2016 роки, затверджена рішенням 12 сесії 6 скликання від 27.01.2012 №134 (профінансовано за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року 295,0 тис.грн.) (далі – Програма соціального захисту онкохворих);
- Районна програма «Компенсація фізичним особам, які надають соціальні послуги» на 2012-2016 роки, затверджена рішенням 15 сесії 6 скликання від 01.06.2012 №202 (профінансовано за 2013-2015 роки 412,7 тис.грн) (далі

– Програма «Компенсація фізичним особам»;

- Програма розвитку фізичної культури і спорту у Теплицькому районі на 2007-2013 роки (продовжена), затверджена рішенням 18 сесії 6 скликання від 30.11.2012 №266 (профінансовано за 2013-2015 роки 130,0 тис.грн) (далі – Програма розвитку фізичної культури).

Загалом на вищенаведені пріоритетні програми спрямовано у 2013-2015 роках та І кварталі 2016 року 1619,4 тис.грн, або 65,7% обсягу коштів, профінансованого на усі районні програми (2463,9 тис.гривень).

За Бюджетним кодексом[1] бюджетна програма являє собою сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Аналіз виконання заходів районних програм, що пріоритетно фінансувалися впродовж періоду аудиту засвідчив наступне.

Програмою оздоровлення дітей передбачено оздоровлення в стаціонарних дитячих оздоровчих закладах 855 дітей (2013 – 265, 2014 – 285, 2015 – 305) при плановому обсягу коштів, залучених із районного бюджету в сумі 1275,0 тис.грн. (2013 – 400,0 тис.грн, 2014 – 425,0 тис.грн, 2015 – 450,0 тис.гривень).

Фактично впродовж періоду, що підлягав аудиту за кошти районного бюджету в сумі 499,7 тис.грн. (39,2% до передбаченого обсягу) оздоровлено лише 252 дітей (2013 – 120, 2014 – 108, 2015 – 24), що становить 29,5% до передбаченого програмою. Відтак не забезпечено збільшення кількості дітей, охоплених різними формами оздоровлення та відпочинку, передбаченого показниками якості програми та не досягнуто в повному обсязі мети програми щодо створення сприятливих умов для якісного відпочинку та оздоровлення дітей і молоді.

Програмою розвитку фізичної культури передбачено забезпечити фінансування районних навчально-тренувальних зборів, змагань, масових спортивних заходів та дитячо-юнацької спортивної школи, підтримку районних фізкультурно-спортивних товариств і відомств, спортивних споруд та спортивних клубів в щорічному обсязі 70,0 тис.грн (2013-2015 та І квартал 2016 року 227,5 тис.грн).

Фактично із районного бюджету у періоді аудиту на вказану програму виділено 130,0тис.грн (2013 – 42,9 тис.грн, 2014 – 67,5тис.грн, 2015 – 19,6 тис.грн), що становить 57,1% передбаченого обсягу, що не дозволило повною мірою досягнути мети програми, зокрема щодо забезпечення реалізації першочергових та перспективних заходів, спрямованих на формування в районі національної моделі розвитку сфери фізичної культури і спорту.

Програма розвитку культури має на меті поліпшення економічного стану закладів культури і мистецтва, охорони і зберігання культурної спадщини, активізація діяльності культосвітніх закладів із організації масово-освітньої роботи, поліпшення кінообслуговування населення, підняття іміджу працівників культури із обсягом необхідних на 2013-2015 роки фінансових ресурсів в сумі 736,1 тис.грн (2013-229,3 тис.грн, 2014-253,4тис.грн,2015-253,4 тис.грн).

Фактично на виконання заходів районної програми у періоді аудиту спрямовано 282,0 тис.грн. (2013 - 84,4 тис.грн, 2014 - 73,8 тис.грн, 2015 -123,8 тис.грн), або 38,3% обсягу, визначеного програмою. Недофінансування передбачених заходів не дозволило забезпечити виконання завдань та в повному обсязі вирішити проблеми, на розв'язання яких спрямована програма. Зокрема щодо культурно-просвітницької роботи, забезпечення бібліотечної справи, кінообслуговування населення, розвитку музейної справи, туризму та шкіл естетичного виховання, а також зміцнення матеріально-технічної бази закладів культури.

Загалом результати аналізу виконання заходів пріоритетних районних програм засвідчили, що найбільш наближеними до потреби є обсяги фінансування лише двох районних програм, оскільки основним їх завданням є надання матеріальної допомоги на лікування онкологічним хворим, хворим з важкими соматичними хворобами, а також надання компенсаційної виплати фізичним особам, які надають соціальні послуги (догляд за інвалідами, дітьми-інвалідами та хворими громадянами похилого віку).

Зокрема, Програми соціального захисту онкохворих, на реалізацію якої у періоді аудиту отримано 295,0 тис.грн., або 90,8% до потреби (325,0 тис.грн.) та Програми «Компенсація фізичним особам», на яку при потребі 522,5 тис.грн. спрямовано 412,7тис.грн., або 79%.

Водночас низка районних програм фінансувалася у незначних обсягах або одноразово в окремих роках. Як то, Районна програма імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб на 2011-2015 роки, затверджена рішенням 6 сесії 6 скликання від 09.08.2011 №81, профінансована лише в 2014 році в сумі 7,0 тис.гривень. Аналогічно Районна програма «Обдаровані діти» на 2013-2017 роки, затверджена рішенням 20 сесії 6 скликання від 08.02.2013 № 288, фінансувалася лише у 2015 році в сумі 13,9 тис.грн, Районна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства у Теплицькому районі на 2010-2014 роки, затверджена рішенням 28 сесії 6 скликання від 11.12.2013 № 389 – у 2014 році в сумі 30,0 тис.гривень.

Впродовж періоду, що підлягав державному фінансовому аудиту взагалі не спрямовувалися кошти на виконання заходів 29 районних програм. Зокрема, не фінансувалася Районна програма охорони здоров'я, материнства і дитинства – «Репродуктивне здоров'я на 2008-2015 роки», Районна програма «Цукровий діабет на 2010-2015 роки», Комплексна програма розвитку освітньої галузі Теплицького району на 2012-2016 роки тощо.

Загалом у 2013 році у повному обсязі до затверджених призначень профінансовано лише 2 із 44 програм, або 4,5%, у 2014 році – 2 із 43 (4,7%), у 2015 році – 2 із 48 (4,2%), що свідчить про неузгодженість рішень районної ради про затвердження програм із реальними можливостями місцевого бюджету.

Безумовно, що виконання усіх запланованих програмних заходів можливе лише за умови стабільного та повного їх фінансування. Однак, з огляду на вищевикладене, при фінансуванні районних програм не забезпечено системності, що не сприяє досягненню їх мети та основних завдань, кошти

спрямовуються на виконання окремих заходів або на утримання бюджетних установ в рамках районних програм.

Поряд з цим, незважаючи на неналежне забезпечення бюджетними коштами значної кількості соціально важливих районних програм, у періоді аудиту в рамках окремих програм здійснювалося приховане фінансування бюджетних установ, що утримуються із державного бюджету.

Зокрема, за рахунок залишків тимчасово вільних бюджетних коштів за загальним фондом зведеного бюджету району в рамках Програми поліпшення техногенної та пожежної безпеки населених пунктів та об'єктів усіх форм власності, розвитку пожежної охорони у Теплицькому районі на 2011-2015 роки у 2013-2015 роках із районного бюджету профінансовано 37,5 тис.грн шляхом надання субвенції з місцевих бюджетів державному бюджету, які використані Окремим постом державної пожежної охорони Теплицького району на придбання паливно-мастильних матеріалів.

Аналогічно в рамках районної Комплексної програми профілактики злочинності у Теплицькому районі на 2011-2015 роки у 2013-2015 роках профінансовано на придбання паливно-мастильних матеріалів Теплицьким РВ УМВС у Вінницькій області 80,0 тис.гривень. Для забезпечення діяльності Теплицького відділення Гайсинської ОДПІ в рамках Програми покращення умов обслуговування платників податків Теплицького району та збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів на 2013-2016 роки у 2015 році із районного бюджету спрямовано 50,0 тис.грн, які використані на придбання твердопаливного котла з комплектуючими для опалення приміщення, яке знаходиться за адресою: 23800, смт Теплик, вул. Пров. Поштовий,7 (додатки 7.1-7.3).

Загалом у періоді, що підлягав аудиту на вищевказані районні програми спрямовано субвенції в сумі 167,5 тис.грн (2013 – 20,5 тис.грн, 2014 – 22,0 тис.грн, 2015 – 125,0 тис.грн).

Варто зауважити, що у вищенаведених програмах оговорено здійснювати фінансування заходів за окремим рішенням Теплицької районної ради за рахунок вільного залишку бюджетних коштів, або перевиконання доходної частини загального фонду місцевого бюджету за умови відсутності заборгованості такого бюджету за захищеними статтями видатків протягом року на будь-яку дату.

Довідково: За статтею 55 Бюджетного кодексу України захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень. Захищеними видатками бюджету визначаються видатки на: оплату праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів, забезпечення продуктами харчування, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, **поточні трансферти населенню,** поточні трансферти місцевим бюджетам тощо.

Водночас в ході державного фінансового аудиту встановлено наявність кредиторської заборгованості по КФК 090000 «Соціальний захист та соціальне забезпечення» за КЕКВ 2730 «Інші виплати населенню» станом на 01.01.2013 в

сумі 76,95 тис.грн, на 01.01.2014 – 63,9 тис.грн, на 01.01.2015 – 117,2 тис.грн, на 01.01.2016 – 10543,3 тис.гривень.

Кредиторська заборгованість по пільгах і субсидіях станом на 01.01.2014 виникла за рахунок недофінансування коштів з державного бюджету та проведення нарахувань по пільгах та субсидіях в сумі 63,9 тис.грн, в тому числі прострочена заборгованість становить 25,6 тис.грн (по КФК 170102 – 25,1 тис.грн, КФК 170302 – 0,5 тис.грн). Заборгованість, термін оплати якої не настав становить 38,3 тис.гривень.

Аналогічною є причина виникнення заборгованості по пільгах та субсидіях і станом на 01.01.2015 в сумі 117,2 тис.грн, в тому числі прострочена заборгованість становить 7,1 тис.грн (по КФК 170102).

Станом на 01.01.2016 виникла бюджетна заборгованість, термін оплати якої не настав, по пільгах і субсидіях населенню по фактичних нарахуваннях грудня місяця за рахунок субвенції з державного бюджету в сумі 10543,3 тис.грн та прострочена кредиторська заборгованість по спожитому природному газу в сумі 1,6 тис.грн у зв'язку із недоотриманням субвенції державного бюджету.

Крім того, аналіз проміжної фінансової звітності засвідчив наявність кредиторської заборгованості по захищених статтях видатків, що здійснюються за рахунок бюджету району, практично на кожну звітну квартальну дату.

Зокрема, по КФК 010000 «Державне управління» відображено кредиторську заборгованість за КЕКВ 2111 «Заробітна плата» та КЕКВ 2120 «Нарахування на оплату праці» станом на 01.07.2013 (13,5 тис.грн та 4,9 тис. відповідно), станом на 01.04.2014 (3,8 тис.грн та 3,7тис.грн), станом на 01.07.2014 (29,3 тис.грн та 13,7тис.грн).

По КФК 070000 «Освіта» відображено кредиторську заборгованість за КЕКВ 2111 та 2120 станом на 01.07.2013 (43,7 тис.грн та 269,1тис.грн) та за КЕКВ 2230 «Продукти харчування» - 89,7 тис.грн, станом на 01.04.2014 (29,8 тис.грн, 10,9 тис.грн та 20,0 тис.грн відповідно), станом на 01.07.2014 (49,6 тис.грн, 18,0 тис.грн та 57,1 тис.грн). Крім того, за КЕКВ 2275 «Оплата інших енергоносіїв» відображено кредиторську заборгованість станом на 01.04.2014 в сумі 114,1тис.грн та станом на 01.07.2014 в сумі 112,6тис.грн, за КЕКВ 2274 «Оплата природного газу» станом на 01.04.2015 в сумі 168,2 тис.гривень.

Очевидно, що бюджетні кошти передбачаються в місцевих бюджетах на реалізацію заходів місцевих програм для розв'язання найактуальніших проблем розвитку адміністративно-територіальної одиниці або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери. Однак, фінансування вищевказаних програм не забезпечує достатньої концентрації бюджетних ресурсів для досягнення визначених соціально-економічних цілей району.

На виконання рекомендацій Вінницької обласної ради, наданих рішенням 5 сесії 5 скликання від 10.11.2006 №145 «Про Порядок формування, фінансування і моніторингу виконання регіональних (комплексних) програм та включення їх до щорічних програм соціально-економічного розвитку Вінницької області»[51] (далі – Порядок №145), Теплицькою районною радою рішенням 5 сесії 6 скликання від 20.05.2011 №52 затверджено Порядок формування, фінансування і моніторингу виконання районних (комплексних) програм та включення їх до щорічних програм економічного і соціального розвитку Теплицького району (далі – Порядок №52).

Водночас, із недотриманням вимог Порядку №52 ряд районних програм не містить чітко визначених результативних показників програми (затрат, продукту, ефективності, якості) та паспортів (загальної характеристики) програм.

Наприклад, не визначені результативні показники, яких передбачено досягнути у Програмі покращення умов обслуговування платників податків Теплицького району та збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів на 2013-2016 роки, затвердженій рішенням 26 сесії 6 скликання від 01.10.2013 №357, Програмі розвитку територіальних громад Теплицького району на 2013 – 2014 роки, затвердженій рішенням 18 сесії 6 скликання від 30.11.2012 № 263, Районній програмі розвитку культури Тепличчини на 2010-2015 роки, затвердженій рішенням 24 сесії 5 скликання від 30.07.2010 № 388, Програмі розвитку фізичної культури і спорту у Теплицькому районі на 2007-2013 роки, затвердженій рішенням 18 сесії 6 скликання від 30.11.2012 №266 та інших.

Відтак невизначеність результативних показників унеможливлюють надання оцінки ефективності використання коштів, спрямованих на виконання районних програм, досягнення їх мети та визначених завдань.

Крім того, відсутність постійного моніторингу виконання районних програм та системного аналізу їх ефективності призводить до дублювання заходів різних програм, чим не дотримано вимоги п.4 розділу 1 Порядку №145 та Порядку №52.

Так, впродовж 2013-2015 років в районі «функціонувало» 5 районних програм в галузі охорони здоров’я, які в жодному році не фінансувалися і заходи яких частково дублюють одна одну, а саме: Районна програма охорони здоров"я, материнства і дитинства – «Репродуктивне здоров’я» на 2008-2015 роки», затверджена рішенням 12 сесії 5 скликання від 27.03.2008 № 177, Районна програма забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2010-2013 роки, затверджена рішенням 25 сесії 5 скликання від 20.10.2010 №407, Районна програма імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб на 2011-2015 роки, затверджена рішенням 6 сесії 6 скликання від 09.08.2011 № 81, Цільова соціальна програма протидії захворюванню на туберкульоз на 2013-2016 роки, затверджена рішенням 24 сесії 6 скликання від 12.07.2013 №323 та Районна програма «Цукровий діабет на 2010-2015 роки», затверджена рішенням 22 позачергової сесії 6 скликання від 21.05.2013 №319.

З метою уникнення дублювання цілей, завдань та заходів вищевказаних районних програм, та з метою концентрації бюджетних ресурсів під час проведення державного фінансового аудиту рішенням 6 сесії 7 скликання від 20.05.2016 №127 затверджено Районну програму «Майбутнє Тепличчини в збереженні здоров’я громадян», в якій узагальнено та об’єднано пріоритетні заходи програм в галузі охорони здоров’я з одночасним скороченням їх кількості. Рішення про затвердження вищенаведених програм в галузі охорони здоров’я втратили чинність.

Отже, *неналежне фінансування значної кількості соціально важливих районних програм при фінансуванні менш значимих, в тому числі приховане фінансування бюджетних установ, що утримуються із державного бюджету, призводить до розпорошення бюджетних ресурсів та не сприяє належному рівню задоволення потреб територіальних громад.*

Гіпотеза 7. Неефективне виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень при передачі комунального майна в оренду не забезпечує наповнення місцевих бюджетів району на максимально можливому рівні.

Проявом ефективного розпорядження майном є отримання певних економічних вигод, які забезпечують надходження до бюджетів в обсягах, достатніх для фінансування заходів соціально-економічного розвитку району.

Статтею 60 Закону України від 21.05.1997 №280/97 «Про місцеве самоврядування»[14] визначено, що органи місцевого самоврядування здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону.

Відповідно до рішення 5 позачергової сесії районної ради 7 скликання від 26.04.2016 №62 «Про перелік об'єктів спільної власності територіальних громад Теплицького району» станом на 31.03.2016 у спільній власності територіальних громад сіл, селищ Теплицького району перебувало 86 об'єктів комунальної власності.

Орендодавцями нерухомого комунального майна виступали виконавчі комітети сільських рад, селищна та районна ради, бюджетні установи районного рівня.

Згідно інформації органів, уповноважених управляти комунальним майном, щороку були чинними та діяли майже 60 договорів оренди комунального майна.

Упродовж періоду аудиту від надання в оренду комунального майна до зведеного бюджету району надійшло 549,1 тис.грн, в тому числі до загального фонду (код 22080400 «Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності») – 119,6 тис.грн, або 21,8%, до спеціального фонду (код 25010300 «Плата за оренду майна бюджетних установ») – 429,5 тис.грн (78,2%).

За результатами аналізу ефективності здійснення органами місцевого самоврядування повноважень в частині управління комунальним майном, зокрема при передачі його в оренду встановлено наступне.

Рішенням 7 сесії районної ради 6 скликання від 07.10.2011 №97 затверджений Порядок проведення конкурсу на право укладання договору оренди майна, що є спільною власністю територіальних громад Теплицького району (далі – Порядок №97). Розміри орендних ставок за використання нерухомого майна встановлені рішенням від 07.10.2011 №96 «Про затвердження Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду

майна, що належить до спільної власності територіальних громад Теплицького району» (далі – Методика №96).

Пунктом 25 Методики №96 визначено порядок розподілу плати за оренду комунального майна, а саме: 30% – до районного бюджету; 70% – підприємству, організації на балансі яких перебуває це майно.

Варто зазначити, що відповідно до п.2 ст.19 Закону України від 10.04.1992 №2269-XII «Про оренду державного та комунального майна»[10] зі змінами (далі – Закон №2269) розрахунок орендної плати та пропорції її розподілу для об'єктів, що перебувають у комунальній власності між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем визначаються органами місцевого самоврядування на тих самих методологічних засадах, як і для об'єктів, що перебувають у державній власності.

Так, відповідно до п.17 Методики[34] розрахунку і порядку використання плати за оренду державного майна, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 №786, порядок розподілу плати за оренду нерухомого майна державних підприємств, організацій визначається у співвідношенні: 70% - до державного бюджету, 30% – підприємству, організації, на балансі яких перебуває це майно.

Водночас районною радою не взято до уваги норми Закону №2269 щодо здійснення розподілу орендної плати на єдиних методологічних засадах, відтак більша частина (70%) доходів, отриманих від оренди майна, залишається у розпорядженні балансоутримувача.

В ході аудиту встановлено, що надання в оренду вільних приміщень та об'єктів нерухомого майна сільськими, селищною радами, бюджетними установами районного рівня та комунальними підприємствами здійснювалось за відсутності проведення незалежної або стандартизованої оцінки об'єктів оренди, чим не дотримано вимоги Закону №2269, постанови Кабінету Міністрів України «Про оренду державного та комунального майна»[10] від 10.08.1995 №629 та положень Методики №96.

Довідково: Статтею 11 Закону України від 10.04.1992 №2269 «Про оренду державного та комунального майна»[10] передбачено, що оцінка об'єкта оренди здійснюється за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України. Оцінка об'єкта оренди передує укладенню договору оренди.

Пунктом 19 Методики[36] оцінки об'єктів оренди, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1995 №629 передбачено, що у разі оренди нерухомого майна здійснюється його незалежна оцінка. При цьому вартість робіт з оцінки оплачується за домовленістю сторін договору оренди. У разі коли методиками розрахунку орендної плати, для розрахунку орендної плати не передбачене проведення незалежної оцінки нерухомого майна, здійснюється стандартизована оцінка зазначеного майна.

Пунктом 7 Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду майна, що належить до спільної власності територіальних громад Теплицького району, затвердженої рішенням 7 сесії районної ради 6 скликання від 07.10.2011 №96, передбачено, що розмір річної орендної плати за оренду нерухомого майна визначається виходячи із вартості орендованого майна визначеного шляхом проведення незалежної оцінки.

Відтак, розмір орендної плати визначався без урахування експертної оцінки приміщень, в розмірі не менше 10,0 грн за 1 кв. метр, відповідно до рішення 13 сесії 6 скликання районної ради від 23.03.2012 №173 «Про внесення

змін до регуляторних актів районної ради» (далі - Рішення №173). При цьому з 2012 року розмір орендної плати за використання нерухомого майна, яке належить до спільної власності територіальних громад районною радою не переглядався та не збільшувався.

Так, у 2013-2014 роках на підставі рішення районної ради від 08.02.2013 №297 та розпорядження райдержадміністрації від 30.01.2014 №4 відділом освіти надано в оренду ФОП Бабука Р.М. (договір від 15.02.2013) та ФОП Колодій Л.Г. (договір від 15.02.2013) приміщення площею 38,0 кв.м та 36,5 кв.м, відповідно, за адресою смт Теплик, вул. Незалежності, 52, для здійснення торгівлі непродовольчими товарами, з розміром орендної плати 418,0 грн та 370,0 грн на місяць, відповідно. При цьому незалежну експертну оцінку об'єктів оренди не проведено, орендна плата встановлена з розрахунку 11,0 грн та 10,0 грн за 1 кв.м на місяць (без урахування ПДВ). Водночас орендна ставка для розміщення закладів торгівлі товарами непродовольчої групи, відповідно до орендних ставок, затверджених Методикою №96, становить 18% від вартості майна, визначеної шляхом незалежної оцінки.

Інший приклад, на підставі рішення районної ради від 01.10.2013 №369 відділом освіти надано в оренду ДП «Бершадська автошкола» (договір від 22.10.2013) приміщення площею 124,9 кв.м терміном на 2 роки 11 міс. для підготовки водіїв транспортних засобів з розміром орендної плати 1373,0 грн на місяць (11,0 грн за 1 кв.м). За відсутності експертної оцінки об'єкту оренди.

Подібно, на підставі рішення районної ради від 21.11.2014 №471 КЗ «Теплицький РМЦПМСД» надано в оренду ФОП Сімчук С.П. приміщення площею 23,1 кв. м терміном на 2 роки 11 міс. для надання медичних послуг (проведення УЗД) з розміром орендної плати 231,0 грн на місяць (10,0 грн за 1 кв.м). Тоді як, орендна ставка для вказаного виду діяльності, відповідно до орендних ставок, визначених Методикою №96, становить 20% від вартості майна, визначеної шляхом незалежної оцінки.

Аналогічні випадки встановлено і при наданні в оренду комунального майна місцевими радами району. Так, укладання договорів оренди комунального майна без проведення оцінки вартості об'єктів оренди здійснювалося *Теплицькою селищною, Веселівською, Брідоцькою, Метанівською, Пологівською, Соболівською, Побірською, Комарівською, Сокирянською, Степанівською, Костюківською та Шиманівською сільськими радами*, що не сприяло залученню додаткових надходжень до місцевих бюджетів.

Розмір орендної плати, встановлений, вищевказаними сільськими радами коливався від 2,0 грн до 10,0 грн. за 1 кв. метр, впродовж періоду аудиту не переглядався.

Довідково: відсутність незалежної експертної оцінки визначення вартості об'єктів, що надавались в оренду, не дозволяє достовірно здійснити розрахунок та визначити суми недоотриманих доходів.

Загалом із недотриманням вимог Закону №2269, Постанови №629 та Методики №96, без проведення незалежної експертної оцінки об'єктів оренди, сільськими, селищною радами, бюджетними установами районного рівня та комунальними підприємствами укладено у 2013 році - 45 договорів, у 2014 році - 48, у 2015 році - 55, у І кварталі 2016 року – 28 договорів.

Крім того, аудиторами встановлено, що при наданні в оренду комунального майна, не застосовувались конкурентні засади *(проведення конкурсу на право оренди об'єкта),* в укладених договорах не передбачено здійснення коригування орендної плати на індекс інфляції, чим не дотримано вимоги п.1,2 ст.10 Закону №2269 та положень Типового договору оренди індивідуально визначеного (нерухомого або іншого) майна, що належить до державної власності, затвердженого наказом Фонду державного майна України від 23.08.2000 №1774 (із змінами), а також рішення 7 сесії районної ради 6 скликання від 07.10.2011 №97.

Довідково: пунктом 1 статті 10 Закону України від 10.04.1992 №2269 «Про оренду державного та комунального майна» визначено, що істотними умовами договору оренди є: об'єкт оренди (склад і вартість майна з урахуванням її індексації); термін, на який укладається договір оренди; орендна плата з урахуванням її індексації та інше.

Пунктом 2 статті 10 Закону №2269 передбачено, що укладений сторонами договір оренди в частині істотних умов повинен відповідати типовому договору оренди відповідного майна. Типові договори оренди державного майна розробляє і затверджує Фонд державного майна України, типові договори оренди майна, що належить Автономній Республіці Крим або перебуває у комунальній власності, затверджують відповідно Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування.

Так, у досліджуваному періоді *КЗ «Теплицький районний медичний центр ПМСД»* укладено 2 договори оренди (від 12.11.2012 №27 та від 11.12.2014 №66), істотні умови яких не відповідають вимогам чинного законодавства в частині визначення орендної плати шляхом здійснення її коригування на індекс інфляції, що призвело до втрати можливості додатково отримати у 2013-2015 роках 2,9 тис.гривень.

Водночас, Теплицьким районним Будинком культури не забезпечено проведення щомісячного коригування розміру орендної плати на індекс інфляції, передбаченого договорами оренди майна укладеними з ФОП Пастушенко Н.О. для здійснення торговельної діяльності (п. 3.3 договорів від 01.02.2012 та 31.12.2014 б/н) та з ДП Гайсинський «Райагроліс» на оренду приміщення площею 40,0 кв.м для офісу (п.3.3 договорів від 01.02.2012 та 31.12.2014 року б/н), що призвело до недоотримання бюджетом району у 2013-2015 роках 6,0 тис.гривень.

Аналогічні порушення щодо заниження розміру орендної плати внаслідок не проведення її індексації встановлено за результатами перевірки виконання умов договорів, укладених Теплицькою селищною, Веселівською, Брідоцькою, Метанівською, Пологівською, Соболівською, Побірською, Комарівською, Сокирянською, Степанівською, Костюківською та Шиманівською сільськими радами.

Отже, *неефективне виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень у сфері регулювання орендних відносин, зокрема надання комунального майна в оренду без проведення незалежної експертної оцінки об'єктів оренди та без проведення коригування орендної плати на індекс інфляції позбавило бюджет району додаткових надходжень за 2013-2015 роки* ***в обсязі 8,9 тис.гривень.***

Упродовж досліджуваного періоду від відчуження майна, що знаходиться в комунальній власності територіальних громад району (код 31030000 *«Кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим та майна, що перебуває в комунальній власності»*) надійшло 123,6 тис.грн: у 2013 році – 71,6 тис.грн, у 2014 році – 52,0 тис.гривень.

Так, у 2013 році Маломочульською сільською радою на підставі рішення від 09.08.2013 №250 шляхом проведення аукціону здійснено продаж будівлі колишнього дитячого садочка площею 14,4 кв.м (договір від 06.09.2013 б/н) вартістю визначена незалежною оцінкою в сумі 71,6 тис.гривень.

У 2014 році здійснено продаж 2 об'єктів загальною вартістю 52,0 тис.грн, визначеною експертною оцінкою, зокрема:

- Костюківською сільською радою відповідно до рішення 28 сесії 6 скликання від 22.04.2014 №201 відчужено будівлю гідроелектростанції, площею 42,1 кв.м вартістю 31,3 тис.грн визначеною незалежною експертною оцінкою (договір продажу від 13.06.2014);
- Сокирянською сільською радою відповідно до рішення 29 сесії 6 скликання від 16.04.2014 здійснено продаж будівлі гідроелектростанції, площею 42,7 кв.м, вартістю 20,7 тис.грн визначеною експертною оцінкою.

Кошти за відчужене майно надійшли до місцевих бюджетів у визначені договорами строки та у повному обсязі.

Гіпотеза 8. Відсутність рішень районної ради про набуття права комунальної власності на «структурні підрозділи» відділу освіти та відділу культури і туризму райдержадміністрації зумовило порушення вимог бюджетного законодавства в частині здійснення видатків із районного бюджету.

Окремими принципами бюджетної системи України, визначеними ст.7 Бюджетного кодексу України[1], є принцип обґрунтованості (формування бюджету на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку територіальної громади та розрахунках надходжень бюджету та витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил) та принцип субсидіарності (розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача).

Статтею 89 Бюджетного кодексу України[1] визначено видатки, що здійснюються із районних бюджетів (в тому числі видатки на освіту та державні культурно-освітні програми). Видатки місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів установлено статтею 91 Бюджетного кодексу України[1].

Поряд з цим, за результатами аналізу рішень сесій районної ради «Про районний бюджет на 2013, 2014, 2015 та 2016 роки» встановлено випадки недотримання місцевими органами влади та самоврядування в повній мірі вищенаведених принципів та здійснення з районного бюджету видатків, які не передбачені вищевказаними статтями Бюджетного кодексу України[1].

Так, упродовж досліджуваного періоду за рахунок коштів районного бюджету проводилося утримання установ (структурних підрозділів відділу освіти та відділу культури), які не є самостійними юридичними особами, не є комунальними установами та не перебувають у складі діючих закладів та установ освіти (культури) комунальної форми власності і фінансування яких не передбачено вищенаведеними статтями Бюджетного кодексу України[1].

Зокрема, по КФК 070804 «Централізовані бухгалтерії обласних, міських, районних відділів освіти», КФК 070805 «Групи централізованого господарського обслуговування» та КФК 070806 «Інші заклади освіти» проводилося фінансування централізованої бухгалтерії, групи централізованого господарського обслуговування, логопедкабінету та психолого-медико-педагогічної служби відділу освіти Теплицької райдержадміністрації. По КФК 110502 «Інші культурно-освітні заклади та заходи» фінансувалася централізована бухгалтерія відділу культури і туризму райдержадміністрації.

Загалом за період з 01.01.2013 по 31.03.2016 на утримання вищенаведених структурних підрозділів із районного бюджету спрямовано ***5108,0 тис.грн,*** із яких на *структурні підрозділи відділу освіти – 3896,9 тис.грн* (в т.ч. на централізовану бухгалтерію – 1868,0 тис.грн, на групу централізованого господарського обслуговування – 1454,4 тис.грн, на логопедкабінет та психолого-медико-педагогічну службу – 574,5 тис.грн), *на централізовану бухгалтерію відділу культури і туризму – 1211,1 тис.гривень.*

Аналіз документів, якими регламентується діяльність відділу освіти та відділу культури і туризму Теплицької райдержадміністрації засвідчив наступне.

Положення про відділ освіти райдержадміністрації затверджено розпорядженням голови райдержадміністрації від 23.05.2013 №159 та окреслює основні завдання відділу та його керівника.

Створення централізованої бухгалтерії, групи централізованого господарського обслуговування, центру практичної психології та логопедичного кабінету, як структурних підрозділів відділу освіти Положенням про відділ освіти не передбачено.

Централізована бухгалтерія, група централізованого господарського обслуговування, логопедичний кабінет та центр практичної психології відділу освіти фактично є структурними підрозділами відділу освіти та створені для обслуговування ЗНЗ району і здійснюють свою діяльність відповідно до Положень, затверджених наказами відділу освіти райдержадміністрації. Зокрема:

Централізована бухгалтерія відділу освіти функціонує відповідно до Положення про централізовану бухгалтерію відділу освіти Теплицької райдержадміністрації, затвердженого наказом відділу освіти райдержадміністрації від 03.01.2000 та координує роботу навчальних

закладів і установ освіти з питань планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку і звітності.

Група централізованого господарського обслуговування навчальних закладів і установ освіти функціонує відповідно до Положення затвердженого наказом відділу освіти від 10.05.2016 №53 та здійснює централізоване господарське обслуговування відділу освіти, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів району;

Логопедичний кабінет здійснює усунення різноманітних порушень усного та писемного мовлення, запобігання різних відхилень мовного розвитку старших дошкільнят та учнів загальноосвітніх шкіл. Відповідно до наказу по відділу освіти від 21.01.2015 №7 логопедкабінет ліквідовано з 22.01.2015 року;

Центр практичної психології функціонував відповідно до Положення, затвердженого наказом відділу освіти від 15.09.2008 року та здійснював організаційні, координуючі та навчально-методичні функції в галузі практичної психології і соціальної роботи (відповідно до наказу відділу освіти від 15.01.2015 №4 Центр практичної психології ліквідован з 15.01.2015 року).

Положення про відділ культури і туризму Теплицької райдержадміністрації затверджено розпорядженнями голови РДА від 25.08.2005 №375 «Про затвердження положення про відділ культури і туризму Теплицької районної державної адміністрації» і визначає основні завдання та права відділу та його керівника. При цьому даними Положеннями не передбачено утворення централізованої бухгалтерії, як структурного підрозділу відділу.

Централізована бухгалтерія відділу культури і туризму функціонує відповідно до Положення про централізовану бухгалтерію при відділі культури і туризму Теплицької райдержадміністрації, затвердженого наказом по відділу від 12.04.2011 №18.

В ході аудиту встановлено, що штатні розписи структурних підрозділів відділу освіти та відділу культури та туризму на кожну звітну дату затверджені наказами керівників цих відділів.

Зокрема, штатний розпис централізованої бухгалтерії відділу освіти на 2013-2016 роки затверджений в кількості – 13,5 штатних посад; групи з централізованого господарського обслуговування на 2013-2016 роки – 10 штатних посад; на центр практичної психології на 2013-2014 роки – 4,5 штатних посад; на логопедичний кабінет на 2013-2014 роки – 2 штатних посад.

Штатний розпис централізованої бухгалтерії відділу культури і туризму райдержадміністрації на 2013-2016 роки затверджено в кількості 4 штатних посад.

В ході державного фінансового аудиту встановлено, що фактично вищенаведені підрозділи є структурними підрозділами відділу освіти та відділу культури райдержадміністрації, підзвітні і підконтрольні відділам та підпорядковані начальникам відділів.

Поряд з цим відповідно до Положень, затверджених розпорядженнями голови райдержадміністрації від 23.05.2013 №159 та від 25.08.2005 №375 відділ освіти та відділ культури і туризму є структурними підрозділами райдержадміністрації, утворюються головою райдержадміністрації, підзвітні та підконтрольні йому та відповідним управлінням облдержадміністрації.

При цьому за ст.42 Закону України від 09.04.1999 №586-XIV «Про місцеві державні адміністрації»[15] (далі – Закон №586-XIV) управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій здійснюють керівництво галузями управління, а їх фінансове забезпечення за статтею 47 даного Закону здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Аналіз граничної чисельності, доведеної на 2013-2016 роки Теплицькій райдержадміністрації та щорічних штатних розписів засвідчив, що штат *відділу освіти* райдержадміністрації на 2013 та 2014 роки затверджено в кількості 4 штатних од. (начальник відділу, заступник начальника відділу, головний спеціаліст та статист), на 2015 та 2016 роки – 3 штатних од. (начальник відділу, 2 головних спеціаліста), *відділу культури і туризму* на 2013 та 2014 роки в кількості 2 штатних од.(начальник відділу та головний спеціаліст), на 2015 та 2016 роки – 3 штатних од.(начальник відділу, головний спеціаліст та діловод) видатки на утримання яких спрямовуються із державного бюджету.

Отже, враховуючи вищевикладене, із недотриманням ст.85 Бюджетного кодексу України[1] фінансування відділу освіти та відділу культури і туризму Теплицької РДА з їх структурними підрозділами здійснювалося одночасно із різних бюджетів (відділ освіти та відділ культури і туризму - із державного бюджету, структурні підрозділи даних відділів: централізовані бухгалтерії, група централізованого господарського обслуговування, логопедкабінет та центр практичної психології – за рахунок коштів загального фонду районного бюджету).

Оскільки видатки на утримання централізованих бухгалтерій, групи централізованого господарського обслуговування, логопедичного кабінету та центру практичної психології не передбачено ні у видатках, визначених ст.89 Бюджетного кодексу України[1], що здійснюються із районного бюджету, ні у видатках, передбачених ст.91 цього ж кодексу, підставою для їх фінансування із районного бюджету має бути відповідне рішення органу місцевого самоврядування (районної ради) про їх створення у встановленому порядку із набуттям права комунальної власності.

Відповідно до п.2 та п.3 ст. 60 Закону України від 21.05.1997 №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»[14] (далі – Закон №280/97) підставою для набуття права комунальної власності є створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Відсутність з боку районної ради відповідних рішень про набуття права комунальної власності на централізовану бухгалтерію, групу централізованого господарського обслуговування, логопедичний кабінет та центр практичної психології відділу освіти, а також централізовану бухгалтерію відділу культури і туризму свідчить про недотримання вимог п.3 ст.16 та п.20 ст.43 Закону України №280/97 та має наслідком використання коштів районного бюджету із порушенням бюджетного законодавства.

Таким чином, *недостатній рівень контролю з боку місцевої державної адміністрації та районної ради призвів до порушення*

бюджетного законодавства в частині використання коштів районного бюджету із недотриманням статей 89 та 91 Бюджетного кодексу України на утримання установ, які не є комунальними установами та не перебувають у складі діючих закладів та установ освіти (культури) комунальної форми власності.

Гіпотеза 9. Недостатній рівень внутрішнього контролю негативно впливає на стан фінансово-бюджетної дисципліни, не сприяє надходженню до місцевих бюджетів доходів та призводить до використання бюджетних ресурсів з порушенням вимог чинного законодавства.

Департамент фінансів Вінницької ОДА здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу, однак матеріали контрольних заходів свідчать про недостатній рівень фінансово-бюджетної дисципліни в районі.

Зокрема, фахівцями Департаменту фінансів Вінницької ОДА та працівниками фінансового управління Теплицької РДА проводились перевірки щодо правильності планування доходів і видатків та дотримання бюджетного законодавства, а саме: у 2013 році проведено 212 перевірок кошторисів видатків бюджетних установ та 26 експертиз рішень місцевих рад про бюджет; у 2014 році проведено 216 перевірок кошторисів видатків бюджетних установ та 26 експертиз рішень місцевих рад про бюджет; у 2015 році проведено 195 перевірок кошторисів видатків бюджетних установ та 26 експертиз рішень місцевих рад про бюджет; у І кварталі 2016 року проведено 196 перевірок кошторисів видатків бюджетних установ та 26 експертиз рішень місцевих рад про бюджет. Виявлені порушення усунуті під час проведення перевірок.

За даними Головного управління Державної казначейської служби України у Вінницькій області у 2013-2015 роках та січні-березні 2016 року в ході проведення поточного контролю за використанням бюджетних коштів попереджено порушення терміну реєстрації бюджетних зобов'язань одержувачем коштів місцевого бюджету на суму 4,6 тис.грн, що визначено пунктом 2.9 Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України[40], затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 02.03.2012 №309.

За результатами перевірки стану виконання помісячних розписів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів Теплицького району проведених Головним управлінням Державної фіскальної служби у Вінницькій області за період, що підлягав аудиту донараховано та забезпечено стягнення узгоджених податкових зобов'язань на загальну суму ***371,6 тис.гривень.***

Крім того, за рахунок застосування повноважень, наданих законодавством, фіскальною службою у періоді аудиту мобілізовано ***3209,4 тис.грн*** (у 2013 – 459,5 тис.грн, у 2014 – 2281,6 тис.грн, у 2015 – 468,3 тис.грн), шляхом погашення податкового боргу до місцевих бюджетів.

Станом на 31.03.2016 року податкова заборгованість по податках і зборах, що зараховуються до місцевих бюджетів району складала ***1135,8 тис.гривень.***

За результатами перевірки, проведеної фахівцями Головного управління Державної фіскальної служби у Вінницькій області, встановлено заниження нормативу відрахувань від частини чистого прибутку (доходу) комунальних підприємств (на рівні 5% та 10%), що призвело до втрати місцевими бюджетами 6,8 тис.гривень.

Зокрема, рішенням 20 сесії Теплицької селищної ради 6 скликання від 08.03.2013 встановлено норматив відрахувань від частини чистого прибутку (доходу) комунальних підприємств селища у розмірі 10%.

При умові підняття зазначеного нормативу відрахувань до 15%, яке визначено постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 №138 «Про затвердження Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями», у 2013-2015 роках районний бюджет додатково отримав би 5,0 тис.гривень.

Рішеннями сесій Петрашівської, Пологівської та Степанівської сільських рад встановлено норматив відрахувань від частини чистого прибутку (доходу) для комунальних підприємств, розташованих на їх території на рівні 5%.

При умові встановлення нормативу відрахувань від частини чистого прибутку (доходу) комунальних підприємств в розмірі 15% Петрашівський, Пологівський та Степанівський сільські бюджети у 2013-2015 роках додатково отримали б 1,8 тис.гривень.

Результати контрольних заходів, проведених фахівцями Державної фінансової інспекції у Вінницькій області, також засвідчили наявність слабких місць у здійсненні місцевими органами влади внутрішнього фінансового контролю. Зокрема, ревізією фінансово – господарської діяльності відділу освіти Теплицької районної державної адміністрації, проведеною у досліджуваному періоді виявлено порушення законодавства з фінансових питань на загальну суму ***319,0 тис.грн***:

- недоотримання або втрата доходів – 43,8 тис.грн, або 13,7%;
- операції з ресурсами, проведені з порушенням чинного законодавства, що призвело до їх втрат – 254,4 тис.грн (79,8%);
- операції з ресурсами, проведені з порушенням чинного законодавства, що не призвело до їх втрат – 1,0 тис.грн (0,3%);
- інші порушення фінансової дисципліни – 19,8 тис.грн (6,2%).

Із загальної суми виявлених порушень відшкодовано ***204,4 тис.грн,*** *або 64,1%.*

Отже, наявність фінансових порушень, встановлених контролюючими органами, свідчить про недостатню організацію внутрішнього фінансового контролю та недостатньо скоординовану роботу всіх учасників бюджетного процесу.

ВИСНОВКИ

Впродовж періоду з 01.01.2013 по 31.03.2016 до зведеного бюджету Теплицького району надійшло **454507,7 тис.грн** доходів, в т.ч. до загального фонду – 431828,2 тис.грн (95%), до спеціального фонду – 22679,5 тис.грн (5%).

Планові завдання по наповненню бюджету за досліджуваний період виконані в середньому на 103,2% уточненого річного плану.

Основну складову доходів загального фонду у 2013-2015 роках та І кварталі 2016 року займали міжбюджетні трансферти – 341014,4 тис.грн, або 79%.

Зміни до діючого бюджетного та податкового законодавства, які набрали чинності із 01.01.2015 року, значно розширили базу надходжень до місцевих бюджетів. За рахунок нових податків додатково надійшло 9133,0 тис.гривень. При цьому сільські (селищний) бюджети у 2015 році та І кварталі 2016 року втратили 8582,8 тис.грн податку з доходів фізичних осіб.

Упродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року з бюджету району здійснено видатки на загальну суму **446149,2 тис.грн,** в т.ч. з загального фонду – 419494,1 тис.грн (94%), з спеціального – 26655,1 тис.грн (6%). Виконання бюджету за видатками по загальному фонду забезпечено в середньому на 96,7%, по спеціальному – 70,9%.

Найбільші обсяги коштів загального фонду зведеного бюджету району спрямовані на соціальний захист та соціальне забезпечення – 150238,5 тис.грн (35,8%), освіту – 149081,8 тис.грн (35,5%), охорону здоров'я – 38342,7 тис.грн (9,1%), державне управління – 26711,0 тис.грн (6,4%), культуру і мистецтво – 17756,6 тис.грн (4,2%).

При цьому наявних доходів вистачало для здійснення поточних видатків, на які у досліджуваному періоді спрямовано 100% бюджетних коштів.

Загалом питома вага капітальних видатків становила в середньому 3,9% (17,5 млн грн) від суми видатків зведеного бюджету району.

В результаті, стан задоволення потреб територіальних громад району потребує значного покращення.

На сьогодні рівень охоплення дітей дошкільною освітою у ДНЗ становить 65,2%. У 8 ДНЗ району має місце перевантаження груп: від 23 до 28 дітей в групі (Бджільнянський, Метанівський, В.Мочульський, Комарівський, Кивачівський, Степанівський, Теплицький, Удицький ДНЗ).

З 29 ДНЗ 22 заклади (75,9%) розміщені у типових приміщеннях, 7 (24,1%) – у пристосованих.

Значна частина ДНЗ потребують вагомих капіталовкладень для проведення ремонтних робіт та покращення матеріально-технічного забезпечення. Нагальним є оновлення обладнання, дитячих меблів, твердого та м'якого інвентарю, проведення ремонту приміщень, ремонту каналізаційних та водовідвідних труб. Потребує заміни морально застаріле обладнання харчоблоків дошкільних навчальних закладів.

Аналіз виконання норм харчування дітей в середньому по ДНЗ району засвідчив забезпечення на 90-100% лише окремими видами продуктів (крупи, бобові, макаронні вироби, олія соняшникова, хліб пшеничний, картопля, цукор). Натомість виконання норм по основних продуктах харчування (молоко, сир кисломолочний, сметана, яйця, свіжі фрукти, м'ясо/м'ясопродукти, риба/рибопродукти) коливалося від 11% до 66%.

У 2015/2016 навчальному році фактична наповнюваність ЗОШ І-ІІ ступенів становила в середньому 30% проектної потужності, ЗОШ І-ІІІ ступенів – 48,5%. Водночас, в 7 ЗНЗ (46,7% загальної кількості ЗНЗ І-ІІ ступенів) контингент учнів менше 50 осіб.

Комп'ютерною технікою забезпечені усі ЗНЗ району, в яких станом на 31.03.2016 є в наявності 272 одиниці техніки. Водночас 77,2% комп'ютерів використовуються понад 10 років, що не відповідає сучасним технологічним вимогам.

Низький рівень забезпечення хворих медикаментами та продуктами харчування, недостатність сучасного медичного обладнання, неукомплектованість штатних посад лікарів і середнього медичного персоналу в закладах охорони здоров'я не забезпечує населення району в повному обсязі державними соціальними гарантіями з медичного обслуговування.

Рівень фактичного забезпечення продуктами харчування на 1 ліжко-день в стаціонарному відділенні лікарні складав в середньому 21,7% від потреби.

Капітальних та поточних ремонтів потребують більшість приміщень медичних закладів району. Рівень забезпечення КЗ «Теплицький РМЦ ПМСД» медичним обладнанням та інструментарієм становить 63% до потреби. Відтак, для надання мешканцям району первинного рівня медичних послуг КЗ Теплицький РМЦ ПМСД потребує забезпечення апаратом термографом, вартістю близько 70,0 тис.гривень. Для ефективного надання екстреної медичної допомоги існує додаткова потреба у придбанні 2 автомобілів.

З огляду на застарілу матеріально-технічну базу Теплицької ЛПЛ, нагальною є потреба у придбанні лікувально-діагностичного обладнання орієнтовною вартістю близько 3,0 млн грн (апарат штучної вентиляції легенів «Бриз», апарат ультразвукової діагностики, рентген апарат плівковий, кольпоскоп з відео системою, гастроскоп).

Недостатнім є матеріально-технічне забезпечення закладів культури. Необхідно закупити звукопідсилюючу апаратуру, комп'ютерну техніку, мультимедійне обладнання, оргтехніку, меблі, сценічні костюми. Також, нагальним є проведення капітальних ремонтів даху та глядацької зали в сільських клубах с.Бджільна, с.Велика Мочулка, с.Комарівка, с.Марківка, с.Удич, с.Веселівка, с.Погоріла, с.Саша (загальною вартістю робіт 1,9 млн гривень).

Вагомих капіталовкладень потребує житлово-комунальне господарство. Близько 30% доріг протяжністю 71,6 км потребують капітального та 40% (95,4 км) - поточного ремонтів (потреба в коштах близько 10,5 млн гривень).

Станом на 31.03.2016 в районі не газифікованими залишаються 9 (18,8%) населених пунктів району, в яких проживає 1,8 тис. осіб, або 6,3% населення району.

Системи водопостачання наявні у 21 населеному пункті (43,7%) з протяжністю водопровідних мереж 53,8 км, з них 9,5 км (17,6%) знаходяться в аварійному стані.

Каналізаційні мережі наявні лише в смт Теплик, їх протяжність 1,0 км, з яких 0,9 км потребують заміни. Орієнтовна вартість ремонтних робіт становить

1,6 млн гривень. Не мають системи каналізації 97,8% населених пунктів району. Жоден населений пункт не має системи збору та утилізації сміття.

За результатами державного фінансового аудиту встановлені фактори, що перешкоджали наповненню бюджету району та підвищенню рівня соціальних послуг населенню:

➢ *використання земель за відсутності договорів оренди та без здійснення їх державної реєстрації;*

Внаслідок використання земельних ділянок за відсутності правовстановлюючих документів на території Удицької та Стражгородцької сільських рад, бюджетом району недоотримано впродовж 2013-2015 років та І кварталу 2016 року **1341,5 тис.гривень.**

Безоплатне використання МПП «Люкс» земельної ділянки комерційного призначення, через затягування термінів державної реєстрації договору оренди, призвело до втрати Теплицьким селищним бюджетом **42,7 тис.грн** плати за землю.

➢ *недотримання нормативно-правових актів при встановленні розмірів орендної плати на земельні ділянки;*

Через недотримання нормативно-правових актів, що регулюють визначення розміру орендної плати за використання земельних ресурсів та не внесення змін до раніше укладених договорів оренди, місцевими бюджетами району недоотримано в періоді аудиту **1267,5 тис.грн**, з них за землі промисловості та комерційного використання – 478,4 тис.грн, водного фонду – 711,1 тис.грн та сільськогосподарського призначення – 78,0 тис.гривень.

➢ *безоплатне використання земель, що знаходяться під проектними дорогами, пасовищами, сінокосами, ярами та полями;*

Внаслідок безоплатного використання сільгоспвиробниками різних форм власності 83,98 га площ земель, місцевими бюджетами району втрачається **83,3 тис.грн** надходжень орендної плати щороку.

➢ *не здійснення органами місцевого самоврядування контролю за повнотою сплати пайової участі у розвиток інфраструктури населених пунктів призвело до втрати бюджетом району **162,1 тис.грн** доходів;*

➢ *не використання Теплицькою селищною радою в повній мірі своїх повноважень щодо затвердження на території ради Порядку залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі позбавило селищний бюджет у досліджуваному періоді можливості отримати близько **108,6 тис.грн** доходів;*

➢ *значна кількість районних програм призводить до розпорошення бюджетних ресурсів;*

Із 43 районних програм у періоді аудиту фактично фінансувалася лише кожна третя районна програма. При цьому пріоритетними у фінансуванні із районного бюджету є 5 районних програм, на які спрямовано 1619,4 тис.грн, або 65,7% загального обсягу коштів.

➢ *відсутність фінансування основних соціально значущих програм в*

галузі освіти та охорони здоров'я;

Впродовж періоду, що підлягав державному фінансовому аудиту взагалі не фінансувалися заходи 29 районних програм, або 67% їх загальної кількості.

➢ *при недостатньому фінансуванні заходів місцевих програм, спрямованих для розв'язання найактуальніших економічних та соціально-культурних проблем розвитку району, в рамках окремих програм здійснювалося приховане фінансування бюджетних установ, що утримуються із державного бюджету на загальну суму* ***167,5 тис.гривень;***

➢ *недотримання вимог чинного законодавства щодо єдиних методологічних засад при здійсненні розподілу плати за оренду комунального майна, що є спільною власністю територіальних громад Теплицького району;*

➢ *надання комунального майна в оренду без проведення незалежної експертної оцінки об'єктів оренди;*

Із недотриманням вимог Закону №2269, Постанови №629 та Методики №96, без проведення незалежної експертної оцінки об'єктів оренди, сільськими (селищною) радами та бюджетними установами районного рівня укладено у 2013 році - 45 договорів оренди комунального майна, у 2014 році - 48, у 2015 році - 55, у І кварталі 2016 року – 28 договорів.

➢ *не проведення коригування орендної плати на індекс інфляції, позбавило бюджет району додаткових надходжень за 2013-2015 роки в загальному обсязі* ***8,9 тис.гривень;***

Теплицьким районним Будинком культури не забезпечено проведення щомісячного коригування розміру орендної плати на індекс інфляції, передбаченого договорами оренди майна укладеними з ФОП Пастушенко Н.О. та з ДП Гайсинський «Райагроліс», що призвело до недоотримання бюджетом району 6,0 тис.гривень.

КЗ «Теплицький районний медичний центр ПМСД» укладено 2 договори оренди, істотні умови яких не відповідають вимогам чинного законодавства в частині визначення орендної плати шляхом здійснення її коригування на індекс інфляції, що призвело до втрати можливості додатково отримати 2,9 тис.гривень.

➢ *діюча мережа загальноосвітніх навчальних закладів та закладів культури району не сприяє ефективному та раціональному використанню бюджетних коштів, спрямованих на загальну середню освіту та культуру.*

Оптимізація мережі закладів освіти шляхом реорганізації 4 малокомплектних ЗНЗ дозволить зекономити **1325,4 тис.грн** за рік, а проведення оптимізації мережі закладів культури, шляхом об'єднання 8 закладів, дасть можливість зекономити близько **96,6 тис.гривень;**

➢ *відсутність рішень районної ради про набуття права комунальної власності на структурні підрозділи відділу освіти та відділу культури райдержадміністрації зумовило порушення вимог бюджетного законодавства в частині здійснення видатків із районного бюджету;*

Недостатній рівень контролю з боку місцевої державної адміністрації та районної ради призвів до порушення бюджетного законодавства в частині використання коштів районного бюджету з недотриманням статей 89 та 91 Бюджетного кодексу України на утримання установ, які не є комунальними установами та не перебувають у складі діючих закладів та установ освіти (культури) комунальної форми власності.

- *незабезпечення належного рівня фінансово-бюджетної дисципліни;*

Контрольними заходами, проведеними Держфінінспекцією у Вінницькій області впродовж 2013-2015 років, виявлено порушення законодавства з фінансових питань на загальну суму **319,0 тис.грн,** з яких відшкодовано 204,4 тис. грн, або 64,1%.

Органами Державної фіскальної служби донараховано узгоджених податкових зобов'язань в сумі **371,6 тис.грн** та встановлені умовні втрати місцевих бюджетів в сумі **6,8 тис.грн,** внаслідок заниження нормативу відрахувань від частини чистого прибутку (доходу) комунальних підприємств.

ПРОПОЗИЦІЇ:

Теплицькій районній державній адміністрації:

Спільно з Управлінням Держгеокадастру в Теплицькому районі:

1. Провести інвентаризацію договорів оренди на земельні ділянки державної форми власності за межами населених пунктів з метою визначення їх загальної кількості та виявлення орендарів, що сплачують орендну плату нижче законодавчо визначеного розміру.

Теплицькій районній раді:

Спільно з відділом освіти та відділом культури райдержадміністрації:

1. З метою ефективного та раціонального використання бюджетних коштів, спрямованих на заклади освіти та культури, розглянути можливість реорганізації (шляхом об'єднання) окремих загальноосвітніх навчальних закладів та закладів культури.

2. З метою концентрації бюджетних ресурсів та уникнення дублювання цілей, завдань та заходів районних програм в галузі охорони здоров'я, забезпечити узагальнення та об'єднання пріоритетних заходів програм з одночасним скороченням їх кількості.

Теплицькій селищній раді:

1. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» розробити та затвердити Порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвиток інфраструктури населеного пункту.

2. Забезпечити внесення змін до діючих договорів оренди земельних ділянок, в частині перегляду розмірів орендної плати, з урахуванням

нормативно-грошової оцінки земель, яка вступила в дію з 01.01.2014 та у відповідності до розміру встановленому законодавством.

Стражгородській сільській раді:

1. Забезпечити укладання договору оренди із Теплицьким ССТ на земельну ділянку комерційного призначення, яка використовується без правовстановлюючих документів.

Сільським радам:

1.Провести інвентаризацію договорів оренди земельних ділянок комунальної власності та у разі невідповідності розмірів орендної плати законодавчо встановленому рівню забезпечити їх перегляд (шляхом внесення змін до договорів оренди).

Начальник відділу Сосновська Н.В.

ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 №2756-VI.
3. Кодекс України про адміністративні порушення від 07.12.1984 №8073-X.
4. Земельний кодекс України 06.06.1995 №213/95-ВР.
5. Цивільний кодекс від 16.01.2003 №435-IV.
6. Закон України від 06.12.2012 №5515-VI «Про Державний бюджет України на 2013 рік».
7. Закон України від 16.01.2014 №719-VII «Про Державний бюджет України на 2014 рік».
8. Закон України від 05.10.2000 №2017-III «Про державні стандарти та державні соціальні гарантії».
9. Закон України від 23.05.1991 №1060-XII «Про освіту».
10. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 №2269-XII.
11. Закон України від 11.07.2001 №2628-III «Про дошкільну освіту».
12. Закон України від 07.07.2011 №3614-17 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України».
13. Закон України від 26.01.1993 №2939-XII «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».
14. Закон України від 21.05.1997 №280/97 «Про місцеве самоврядування в Україні».
15. Закон України від 09.04.1999 №586-XIV «Про місцеві державні адміністрації».
16. Закон України від 06.10.1998 №161-XIV «Про оренду землі».
17. Закон України від 11.12.2003 №1378-IV «Про оцінку земель».
18. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 №3038-VI.
19. Закон України від 19.06.2003 №963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель».
20. Закон України від 28.12.2014 №79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин».
21. Закон України від 28.12.2014 №71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи».
22. Закон від 10.02.2015 №176-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України».
23. Закон України від 01.07.2004 №1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».
24. Закон України від 09.04.2015 №320-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства».
25. Закон України 07.07.2001 №3612-VI «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві».
26. Закон України від 13.05.1999 №651-XIV «Про загальну середню освіту».
27. Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010 №1205 «Про затвердження Типових штатних нормативів загальноосвітніх навчальних закладів».
28. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2002 №826 «Про порядок медичного обслуговування дітей у дошкільному навчальному закладі».
29. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 №698 «Про затвердження Порядку проведення державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів».
30. Постанова КМУ від 16.08.2002 №1243 «Про невідкладні питання діяльності дошкільних та інтернатних навчальних закладів».
31. Постанова КМУ від 23.02.2011 №138 «Про затвердження Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями».
32. Постанови КМУ від 22.11.2004 №1591 «Про затвердження норм харчування у навчальних та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку».
33. Постанова КМУ від 16.09.2015 № 727 «Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам».

34. Постанова КМУ від 04.10.1995 №786 «Про затвердження Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду державного майна».

35. Постанова КМУ від 22.04.2009 №381 «Про затвердження Порядку здійснення розрахунків з розстроченням платежу за придбання земельної ділянки державної та комунальної власності».

36. Постанова КМУ від «10.08.1995 №629 «Про затвердження Методики оцінки об'єктів оренди, Порядку викупу орендарем оборотних матеріальних засобів та Порядку надання в кредит орендареві коштів та цінних паперів».

37. Постанова КМУ від 30.05.1997 №510 «Про мінімальні соціальні нормативи забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні».

38. Наказ ГоловКРУ України від 19.12.2007 №311 «Про внесення змін до Методичних рекомендацій з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів».

39. Наказ Міністерства освіти і науки України від 04.11.2010 №1055 «Про затвердження Типових штатних нормативів дошкільних навчальних закладів».

40. Наказ Міністерства фінансів України від 02.03.2012 №309 «Про затвердження Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов’язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України».

41. Наказ Міністерства освіти і науки України від 11.09.2002 №509 Про затвердження Типового переліку обов’язкового обладнання навчально-наочних посібників та іграшок у дошкільних навчальних закладах».

42. Санітарні правила влаштування та утримання дошкільних установ (дитячі ясла, дитячі садки, дитячі садки-ясла) від 20.03.1985 №3231-85.

43. Державні санітарні правила і норми влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації навчально-виховного процесу від 14.08.2001 №63.

44. Лист-роз’ясненння Міністерства регіонального-розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 22.07.2011 №23-11/6294/0/6-1143.

45. Довідка Департаменту фінансів Вінницької обласної державної адміністрації від 31.05.2016 «Про результати перевірки роботи фінансового управління Теплицької районної державної адміністрації по складанню і виконанню бюджету Теплицького району».

46. Довідка Головного управління Державної фіскальної служби у Вінницькій області від 01.06.2016 «Про виконання помісячного розпису доходної частини загального та спеціального фондів місцевих бюджетів Теплицького району за 2013-2015 роки та І квартал 2016 року.

47. Лист Головного управління Державної казначейської служби України у Вінницькій від 15.04.2016 року.

48. Довідники основних показників діяльності установ охорони здоров’я Вінницької області за 2013-2015 роки, розроблені Вінницьким обласним Медико-Статистичним Інформаційно-Аналітичним Центром.

49. Рішення сесій Теплицької районної ради та інформації структурних підрозділів районної державної адміністрації.

50. Доручення Голови Вінницької обласної державної адміністрації від 18.02.2013 у №01-1-14/1045, від 24.03.2014 №01-01-11/1465, від 26.02.2013 №02-13/564, від 13.08.2014 №01.01.11/4371.

51. Рішення 5 сесії Вінницької обласної ради 5 скликання від 10.11.2006 №145 «Про Порядок формування, фінансування і моніторингу виконання регіональних (комплексних) програм та включення їх до щорічних програм соціально-економічного розвитку Вінницької області».

52. Матеріали ревізій державної фінансової інспекції у Вінницькій області.