



ДЕРЖАВНА АУДИТОРСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ

**УПРАВЛІННЯ ПІВНІЧНО-СХІДНОГО ОФІСУ
ДЕРЖАУДИТСЛУЖБИ В ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТІ**

02.10.2018

№ 08-21/001

ЗВІТ

**державного фінансового аудиту
виконання бюджету м. Лисичанськ
за період з 01.01.2015 по 30.06.2018**



м. Лисичанськ

2018 рік

Ефективність модернізації системи місцевого самоврядування в Україні залежить від цілей, завдань, методів і якості реалізації державної політики. Водночас, ефективність діяльності органів місцевого самоврядування визначається результативністю виконаних функцій (передбачених чинним законодавством) при впровадженні державної політики на відповідній території через надання територіальним громадам якісних послуг.

Орієнтація лише на економічну ефективність без урахування соціальних чинників суперечить інтересам громадянського суспільства та окремих громадян. Перспективним бачиться формування державної політики щодо місцевого самоврядування від зорієнтованої на поточні результати, до спрямованої на кінцеві показники ефективності.

Одночасно забезпечення ефективності та результативності у проведенні суспільно-політичних реформ, які спрямовані на формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних адміністративних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території значною мірою залежить від професійної підготовки, кваліфікації, ділових і особистих якостей трудового потенціалу посадових осіб органів місцевого самоврядування.

В аудиторському звіті відображено результати державного фінансового аудиту виконання бюджету м. Лисичанська за період з 01.01.2015 року по завершений звітний період 2018 року.

Державний фінансовий аудит виконання бюджету міста Лисичанськ (далі – аудит) проведено відповідно до пункту 6 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 року № 698, пункту 9 Положення про Державну аудиторську службу в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03 лютого 2016 року № 43, та згідно з пунктом 2.3.6.1 Плану проведення заходів державного фінансового контролю Північно-східного офісу Держаудитслужби на II квартал 2018 року.

Аудит проведено у термін з 25 червня 2018 року по 28 вересня 2018 року.

Аудиторський звіт призначено для місцевого самоврядування місцевих та органів виконавчої влади м. Лисичанська, підприємств, установ і організацій, які є учасниками бюджетного процесу і причетні до виконання бюджету міста.


В.І.Радовітченко

Дослідження проведено відділом контролю органів влади, оборони, правоохоронних органів та місцевих бюджетів Управління Північно-східного офісу Держаудитслужби в Луганській області за участі Лисичанської міської ради, Фінансового управління Лисичанської міської ради, Головного управління Державної фіскальної служби у Луганській області, Управління Державної казначейської служби України у м. Лисичанську, Головного управління статистики в Луганській області, інших учасників дослідження, причетних до виконання досліджуваного бюджету.

Аудиторський звіт підготовлено відділом контролю органів влади, оборони, правоохоронних органів та місцевих бюджетів Управління Північно-східного офісу Держаудитслужби в Луганській області.


В.І.Радовітченко

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ	Сторінка
1. ВСТУП	6
2. СТРУКТУРА АУДИТУ	12
3. ОЦІНКА ДОСЛІДЖУВАНОВОГО БЮДЖЕТУ	14
3.1. Загальна оцінка рівня виконання бюджету м. Лисичанська	14
3.2. Оцінка стану виконання бюджету м. Лисичанська за доходами	18
3.3. Оцінка стану виконання бюджету м. Лисичанська за видатками	23
4. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ	30
Гіпотеза 1. Несвоєчасне та (або) неприйняття органом місцевого самоврядування відповідних рішень, відсутність дієвого контролю за виконанням прийнятих рішень та належного рівня їх виконання (координації, взаємодії з органами, які визначені як адміністратори) не сприяє залученню до бюджету фінансових ресурсів у максимально можливому обсязі.	30
1.1. Невжиття достатніх дієвих заходів щодо адміністрування місцевих податків і зборів, максимального залучення усіх джерел при формуванні доходів місцевих бюджетів не сприяє наповненню місцевого бюджету необхідними ресурсами;	30
1.2. Незабезпечення належного контролю за повнотою перерахувань коштів до доходної частини бюджету міста Лисичанська позбавляє можливості отримання додаткових коштів із подальшим їх витрачанням на нагальні потреби територіальної громади.	48
Гіпотеза 2. Відсутність дієвого механізму контролю з боку органу місцевого самоврядування (його виконавчих органів) за використанням коштів розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів призводить до непродуктивних витрат та витрачання коштів з порушенням чинного законодавства.	56



В.І.Радовітченко

Гіпотеза 3. Діюча система планування та використання бюджетних коштів не забезпечує дотримання відповідних соціальних нормативів та призводить до неповного надання соціальних гарантій у галузі освіти та охорони здоров'я.	68
3.1. Використання коштів міжбюджетних трансфертів призводить до їх залишків на кінець року.	68
3.2. Прийняті рішення щодо напрямів витрачання бюджетних коштів призводять до незабезпеченості потреби у соціально значущих галузях та створення залишків коштів.	84
Гіпотеза 4. Запроваджена модель щодо організації та здійснення фінансово-господарської діяльності комунальних підприємств міста не забезпечує досягнення мети їх утворення.	90
4.1. Недостатній контроль та невжиття дієвих заходів за станом використання комунального майна не сприяє його збереженню та призводить до недоотримання місцевим бюджетом фінансових ресурсів.	90
4.2 Відсутність системного підходу до контролю за діяльністю комунальних підприємств не сприяє їх фінансовій стійкості та негативно позначається на використанні ресурсів територіальної громади.	101
Гіпотеза 5. Діюча система організації внутрішнього контролю не забезпечує належного дотримання фінансової дисципліни учасниками бюджетного процесу та не сприяє підвищенню ефективності функціонування фінансово-бюджетної системи територіальної громади.	112
ВИСНОВКИ	123
ПРОПОЗИЦІЇ	124
ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ	125
ДОДАТКИ	131


В.І.Радовітченко

1. ВСТУП

Місто Лисичанськ засноване у 1710 році, його справедливо вважають колискою Донбасу. Саме тут, у Лисичій балці, більше двохсот років тому за указом Катерини II було закладено перший у Донбасі рудник, що поклав початок промислового видобутку кам'яного вугілля.

Адміністративним центром Лисичанської міської ради є місто обласного значення Лисичанськ, до складу якої включені ще два населених пункти, а саме: міста Новодружеськ та Привілля.

Місто Лисичанськ розташоване у західній частині Луганської області на правому березі ріки Сіверський Донець на північних відрогах Донецького кряжа. Рельєф складається, як із пагорбів і височин, так і з лощин, балок і долин. По території міста протікає 2 ріки: Сіверський Донець (довжина в межах міста – 26,5 км) та Верхня Біленька (довжина в межах міста – 7,0 км). Загальна площа міста складає 95,64 км². Відстань від м. Лисичанська до м. Северодонецька – 14,8 км; від м. Лисичанська до м. Луганська: залізницею – 113 км; шосейними дорогами - 90 кілометрів.

Місто Лисичанськ оточено територією Попаснянського району Луганської області.

Майже 60 % загальної чисельності жителів міської ради, що становить в середньому 67 300 осіб, складає працездатне населення, з яких зайнятих у різних сферах діяльності лише 26 % (близько 17 772 осіб).

Станом на 01.01.2018, чисельність постійного населення міст Лисичанська, Новодружеська та Привілля становила 112 574 осіб, що на 1 947 осіб або на 1,7% менше, ніж на відповідну дату 2017 року. Смертність населення перевищує народжуваність майже в 2 рази (протягом 2017 року народилось - 588 осіб, померло – 1 117 осіб).

Важливим чинником в стані демографічного розвитку є нестримне старіння населення, що призводить до зростання демографічного навантаження на частину населення, яка працює, та обумовленим, в першу чергу, соціально-економічними умовами.

Природні ресурси (корисні копалини) представлені кам'яним вугіллям - основною корисною копалиною та супутніми корисними копалинами кам'яного вугілля – метаном та германієм. Є також крейда, шебінь, пісок, мергелі, вапняки (у тому числі флюсові).


В.І.Радовітченко

У 2017 році реалізовано промислової продукції, робіт і послуг, згідно з паспортом міста на 01.01.2018, на суму 1 138 282,3 тис. грн, що на 253 144,4 тис. грн, або на 28,6% більше минулорічного показника.

Вагомий внесок у бюджет та промисловість міста роблять ПАТ «Лисичанськвугілля», ТДВ «Желатиновий завод», ПАТ «Рідкісні газы», ТОВ «Лиспи», тощо.

У 2017 році підприємствами та організаціями за рахунок усіх джерел фінансування освоєно 215,4 млн. грн капітальних інвестицій, що складає 7,1% від загального обсягу по Луганській області.

Протягом 2017 року підприємствами міста виконано будівельних робіт на суму 103,6 млн. грн, що складає 18,0% від загального обсягу по Луганській області.

Загальна площа прийнятих в експлуатацію житлових будівель по місту склала 1 912 квадратних метрів.

Кількість зареєстрованих фізичних осіб-підприємців (далі – ФОП) в м. Лисичанську має тенденцію до зростання. Станом на 01.01.2018 було зареєстровано 4 330 ФОП, що на 353 особи, або на 8,88% більше ніж на 01.01.2017 року. Надходження до бюджетів усіх рівнів від ФОП за рік зросли на 70,8%, що пояснюється зростанням мінімальної заробітної плати та змінами Податкового Кодексу України.

У 2017 році вантажообіг підприємств автомобільного транспорту становив 4,0 млн. т-км, що складає 144,6% від аналогічного показника 2016 року.

Всіма видами транспорту виконано пасажирооборот в обсязі 133,5 млн. пас-км, що складає 112,7% від обсягу 2016 року, послугами пасажирського транспорту у 2017 році скористалося 3 701,3 тис. пасажирів, що складає 59,4% від аналогічного періоду 2016 року.

На теперішній час Лисичанськ є містом з розгалуженою інфраструктурою, але існує безліч проблем, які не сприяють подальшому перспективному розвитку міста. Економіка міста Лисичанська знаходиться у депресивному стані, що спричинено складною суспільно-економічною ситуацією та іншими факторами об'єктивного характеру.

Головними розпорядниками бюджетних коштів міського бюджету протягом досліджуваного періоду були виконавчий комітет Лисичанської міської ради (Лисичанська міська рада), Фінансове управління Лисичанської міської ради, Відділ освіти Лисичанської міської ради (далі – Відділ освіти),


В.І.Радовітченко

Управління охорони здоров'я Лисичанської міської ради, Управління праці та соціального захисту населення Лисичанської міської ради, Відділ культури Лисичанської міської ради, Управління з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі житлово-комунального господарства, Управління власності Лисичанської міської ради, Управління капітального будівництва Лисичанської міської ради.

Мережа освітньої галузі міста Лисичанська.

У місті Лисичанську функціонує розвинута мережа закладів освіти, а саме: 21 заклад загальної середньої освіти у тому числі 1 навчально-виховний комплекс – дошкільний навчальний заклад, 14 закладів дошкільної освіти, а також 2 заклади позашкільної освіти. [77]

Потужність загальноосвітніх навчальних закладів м. Лисичанська складала у 2015 році 10 529 місць, в яких навчалось 7 937 учнів, що було достатньо для навчання дітей віком від 6 до 18 років. У 2016 році при потужності 10 413 місць навчалось 8 175 учнів, а у 2017 році при тій самій потужності у 10 413 місць навчалось 8 301 учнів шкільного віку. Тобто протягом 2015-2017 років потужність загальноосвітніх навчальних закладів міста використовувалась в середньому на 77,9%.

При цьому середня наповнюваність класів у 2015-2016 навчальних роках складала 380 класів на рік (21 дитина у класі), у 2016-2017 навчальних роках – 381 клас на рік (22 дитини у класі), у 2017-2018 навчальних роках – 380 класів на рік (22 дитини у класі).

Витрати на утримання одного учня у загальноосвітніх закладах склали: у 2015 році – 8,73 тис. грн; у 2016 році – 9,48 тис. грн; у 2017 році – 14,24 тисяч гривень.

Витрати на утримання одного учня у 2016 році в порівнянні з 2015 роком збільшились на 0,75 тис. грн внаслідок нездійснення послуг з харчування дітей 1-4 класів у січні-серпні 2015 року, а у 2017 році в порівнянні з 2016 роком витрати збільшились на 15,33 тис. грн внаслідок росту мінімальної заробітної плати.

Потужність дошкільних закладів міста протягом 2015-2018 років складала 1 959 місць. Фактично в дошкільних закладах перебувало: у 2015-2016 навчальних роках – 1 845 дітей; у 2016-2017 навчальних роках – 1 981 дитина, у 2017-2018 навчальних роках – 2035 дітей.

Витрати на утримання одного вихованця в ДНЗ склали: у 2015 році – 16,44 тис. грн; у 2016 році – 15,46 тис. грн; у 2017 році – 30,79 тисяч гривень.


В.І.Радовітченко

Витрати на утримання одного вихованця у 2016 році в порівнянні з 2015 роком зменшились на 0,98 тис. грн за рахунок погашення в 2015 році кредиторської заборгованості, яка утворилась станом на 01.01.2015 за КЕКВ 2271 «Оплата тепlopостачання», тоді як у 2017 році, в порівнянні з 2016 роком, витрати збільшились на 15,33 тис. грн внаслідок підвищення розміру мінімальної заробітної плати працівникам ДНЗ Відділу освіти.

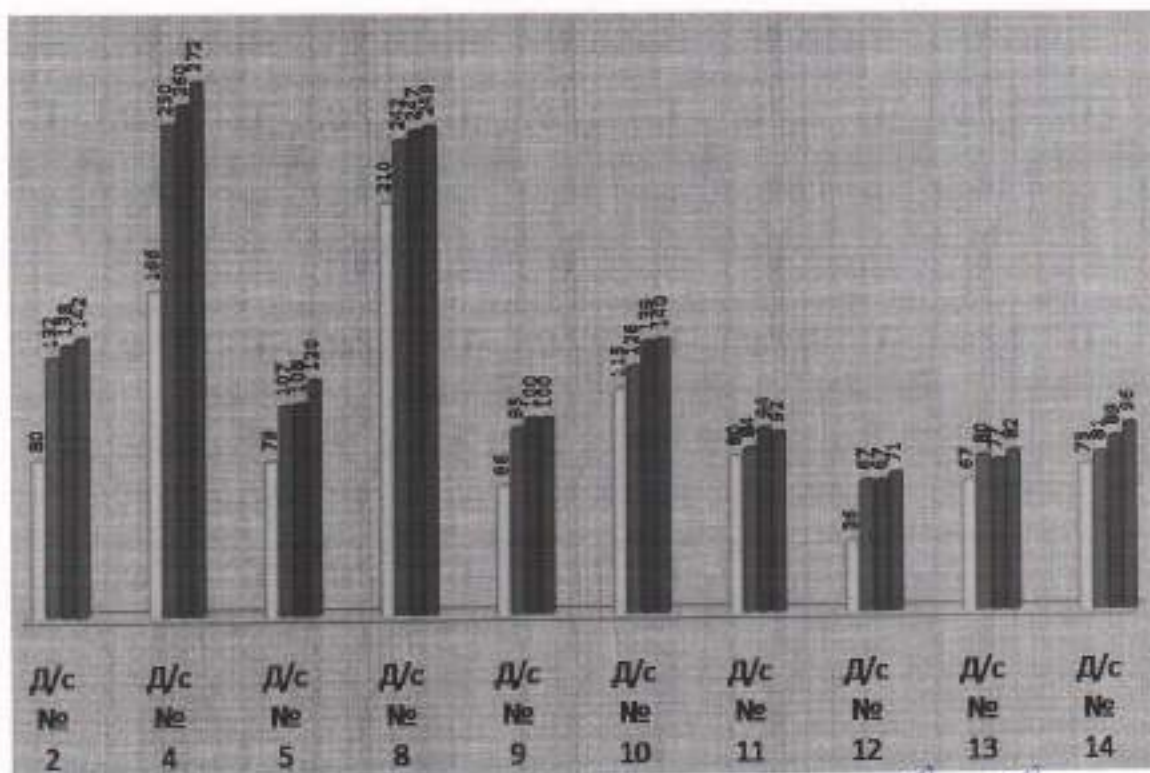
Середня наповнюваність груп у 2015-2016 роках складала 20 дітей, у 2016-2017 роках – 21 дитина, у 2017-2018 роках – 21 дитина.

Наприклад, за даними комунального закладу «Лисичанський дошкільний навчальний заклад (ясла-садок) № 4 «Росінка», потужність дошкільного закладу була розрахована на 166 вихованців, фактично його відвідувало в 2016 році 250 вихованців, у 2017 році – 260 вихованців, а у 2018 році – 272 вихованця.

За даними комунального закладу «Лисичанський дошкільний навчальний заклад (ясла-садок) №9 «Червона шапочка», потужність дошкільного закладу була розрахована на 66 вихованців, фактично його відвідувало в 2016 році 95 вихованців, у 2017 та 2018 році – 100 вихованців.

ДНЗ у яких фактична навантаженість більша за планову

- Потужність
- Фактична навантаженість 2015 рік
- Фактична навантаженість 2016 рік
- Фактична навантаженість 2017 рік




В.І.Радовітченко

Забезпеченість ліжками денних стаціонарів збільшилася та протягом досліджуваного періоду становила:

- протягом 2015 року – 25,2 на 10 тис. населення;
- протягом 2016 року – 25,5 на 10 тис. населення;
- протягом 2017 року – 25,8 на 10 тис. населення;
- протягом I півріччя 2018 року – 26,3 на 10 тис. населення.

Проте, слід зазначити, що збільшення забезпеченості відбулося за рахунок зниження загальної чисельності населення міста.

Проектно-планова потужність амбулаторно-поліклінічних установ міста в зміню складає 3 015 відвідувань.

При поліклінічних закладах створені денні стаціонари на 271 ліжко, функціонують централізовані служби: відділення променевої діагностики, централізована лабораторна служба, жіноча консультація.

Укомплектованість лікарями складала:


- протягом 2015 року – 67,0%;
- протягом 2016 року – 60,9%;
- протягом 2017 року – 58,9%;
- протягом I півріччя 2018 року – 57,7%.

Питома вага лікарів, що мають атестаційну категорію, протягом досліджуваного періоду складала:

- протягом 2015 року – 93,7%;
- протягом 2016 року – 92,3%;
- протягом 2017 року – 90,2%;
- протягом I півріччя 2018 року – 88,7%.

Витрати на лікування одного хворого в стаціонарних умовах з розрахунку на 1 ліжко/день протягом досліджуваного періоду становили:

- протягом 2015 року – 16,63 грн (в тому числі на медикаменти – 14,31 грн; на харчування – 2,32 грн);
- протягом 2016 року – 12,54 грн (в тому числі на медикаменти – 8,18 грн, на харчування – 4,36 грн);
- протягом 2017 року – 13,03 грн (в тому числі на медикаменти – 9,14 грн; на харчування – 3,89 грн);
- протягом I півріччя 2018 року – 13,52 грн (в тому числі на медикаменти – 9,61 грн; на харчування – 3,91 гривень). [87]


В.І.Радовітченко

Соціальний захист та соціальне забезпечення здійснюється Управлінням праці та соціального захисту населення, Лисичанським територіальним центром соціального обслуговування (надання соціальних послуг), Центром соціальних служб для дітей, сім'ї і молоді Лисичанської міської ради, Лисичанським центром соціально-психологічної реабілітації дітей.

Мережа закладів культури, що утримуються за рахунок бюджету м. Лисичанська, налічує 10 установ, в т.ч. 3 палаци культури, 2 бібліотеки, 1 краєзнавчий музей, 4 школи естетичного виховання.

Послуги житлово-комунального господарства надаються комунальними підприємствами м. Лисичанськ: ЛК СП «Лисичанськводоканал», КП «Лисичанськтепломережа», ЛКАТП № 032806 та житлово-експлуатаційними конторами.

Стан ринку праці. Станом на 1.01.2017 на обліку в Лисичанському міському центрі зайнятості перебував 791 безробітний, протягом 2017 року зареєстровано 1 764 безробітних громадянина. Всього протягом 2017 року на обліку в Лисичанському міському центрі зайнятості перебувало 2 555 зареєстрованих безробітних.

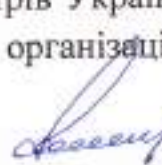
Працевлаштовані за направленням державної служби зайнятості в 2017 році 1 217 осіб, проходило профнавчання, перенавчання, підвищення кваліфікації 240 безробітних громадян, залучено до участі в громадських роботах та інших роботах тимчасового характеру 163 безробітних.

Рівень працевлаштування за 2017 рік склав – 33,3%.

Станом на 01.01.2018 на обліку в Лисичанському міському центрі зайнятості перебувало 907 зареєстрованих безробітних, чисельність безробітних збільшилась на 14,7% у порівнянні з початком року.

2. СТРУКТУРА АУДИТУ

Підстава для проведення аудиту: Державний фінансовий аудит виконання бюджету міста Лисичанськ проведено згідно з пунктом 2.3.6.1 Плану проведення заходів державного фінансового контролю Північно-східного офісу Держаудитслужби на II квартал 2018 року та відповідно до пункту 6 Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 року № 698 [49] та Методичних рекомендацій з організації та проведення


В.І.Радовітченко

державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджених наказом ГоловКРУ від 13.03.2007 № 50 (із змінами). [50]

Мета аудиту:


- надання оцінки формування і рівню виконання міського бюджету;
- оцінка ефективності використання коштів міського бюджету, земельних ресурсів, комунального майна, інших активів;
- оцінка діяльності органів місцевого самоврядування, головних розпорядників та одержувачів коштів міського бюджету, а також інших учасників бюджетного процесу на всіх його стадіях.
- встановлення причин, що негативно впливають на стан формування та виконання бюджету міста, використання земельних ресурсів, комунального майна та інших активів територіальної громади, забезпечення належного рівня державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій громадянам;
- визначення шляхів підвищення ефективності використання бюджетних коштів, земельних ресурсів, комунального майна та інших активів територіальної громади, резервів зміцнення ресурсної бази міського бюджету.

Під час дослідження використано законодавчі та нормативні акти з питань діяльності органів місцевого самоврядування, формування та виконання бюджету області, оподаткування, земельних відносин, управління майном та методи економічного та статистичного аналізу фінансової звітності, статистичні дані, проаналізовано інформації структурних підрозділів органу місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади.

З метою вивчення громадської думки щодо результативності, позитивних і негативних тенденцій з питання стану збереження та використання майна комунального майна проведено анкетування респондентів, які приймають безпосередню участь у обслуговуванні такого майна з питань житлово-комунального забезпечення.

Основні проблеми аудиту:

- Чи існують додаткові джерела надходжень доходної частини бюджету м. Лисичанська для подальшого їх спрямування на задоволення потреб територіальної громади?;
- Чи забезпечено дієвий механізм контролю з боку органу місцевого самоврядування (його виконавчих органів) за ефективним та раціональним використанням фінансових ресурсів та комунальним майном територіальної громади?;
- Чи існують шляхи вдосконалення механізмів управління фінансовими ресурсами та майном територіальної громади м. Лисичанськ?


В.І.Радовітченко

Об'єкт аудиту: ресурси міського бюджету, джерела його формування, земельні ресурси, комунальне майно та інші активи власності територіальної громади, стан надання громадянам міста державних соціальних норм, гарантій та послуг.

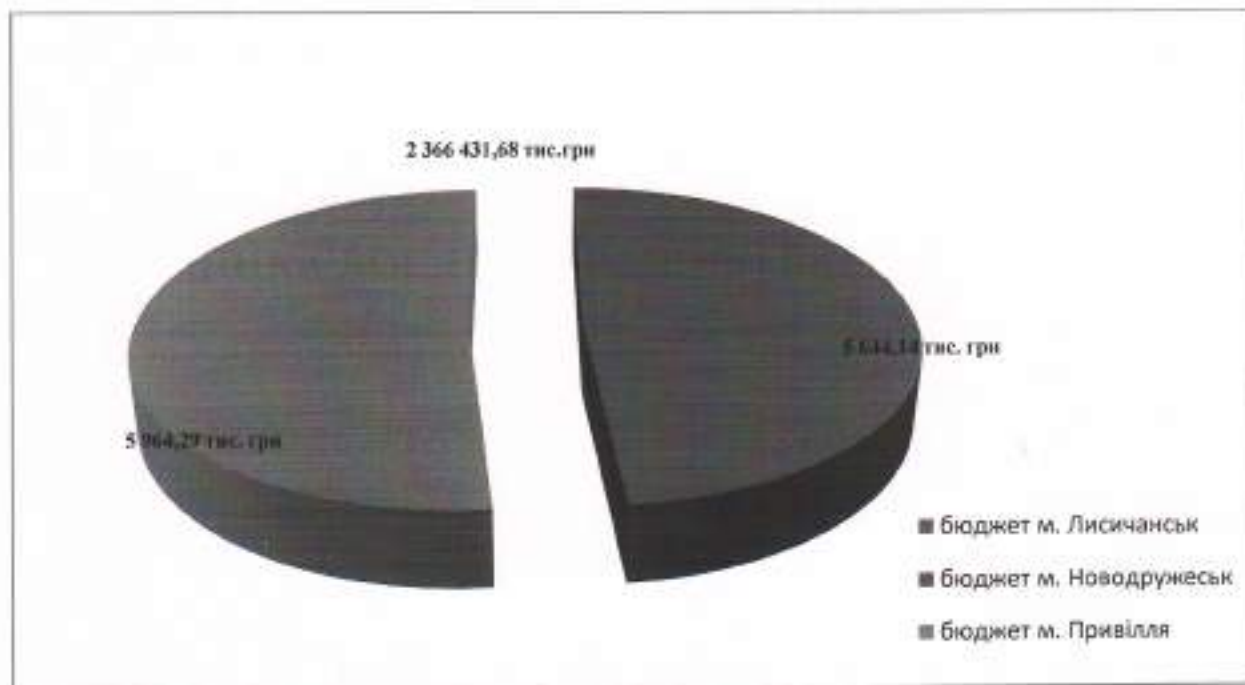
Період дослідження: з 01.01.2015 по завершений звітний період 2018 року.

Учасники аудиту: Управління Північно-східного офісу Держаудитерслужби в Луганській області, Лисичанська міська рада, Фінансове управління Лисичанської міської ради, Головне управління Державної фіскальної служби у Луганській області, Управління Державної казначейської служби України у м. Лисичанську, Головне управління статистики в Луганській області, інші учасники дослідження, причетні до виконання досліджуваного бюджету.

3. ОЦІНКА ДОСЛІДЖУВАНОВОГО БЮДЖЕТУ

3.1. Загальна оцінка рівня виконання бюджету м. Лисичанська.

Зведений бюджет м. Лисичанська на 2015-2018 роки складається з 3-х міських бюджетів, а саме з бюджетів міст Лисичанська, Новодружеська та Привілля.



Діаграма: Структура зведеного бюджету м. Лисичанськ

Бюджети міст Новодружеська та Привілля за 2015-2017 роки за доходами з урахуванням міжбюджетних трансфертів, при затвердженні планових показників з урахуванням змін в розмірі 9 322,21 тис. грн, фактично отримали


В.І.Радовітченко

9 873,95 тис. грн, тобто перевиконані на 551,74 тис. грн, у тому числі у 2017 році на 456,39 тис. грн, як по загальному, так і по спеціальному фондах.

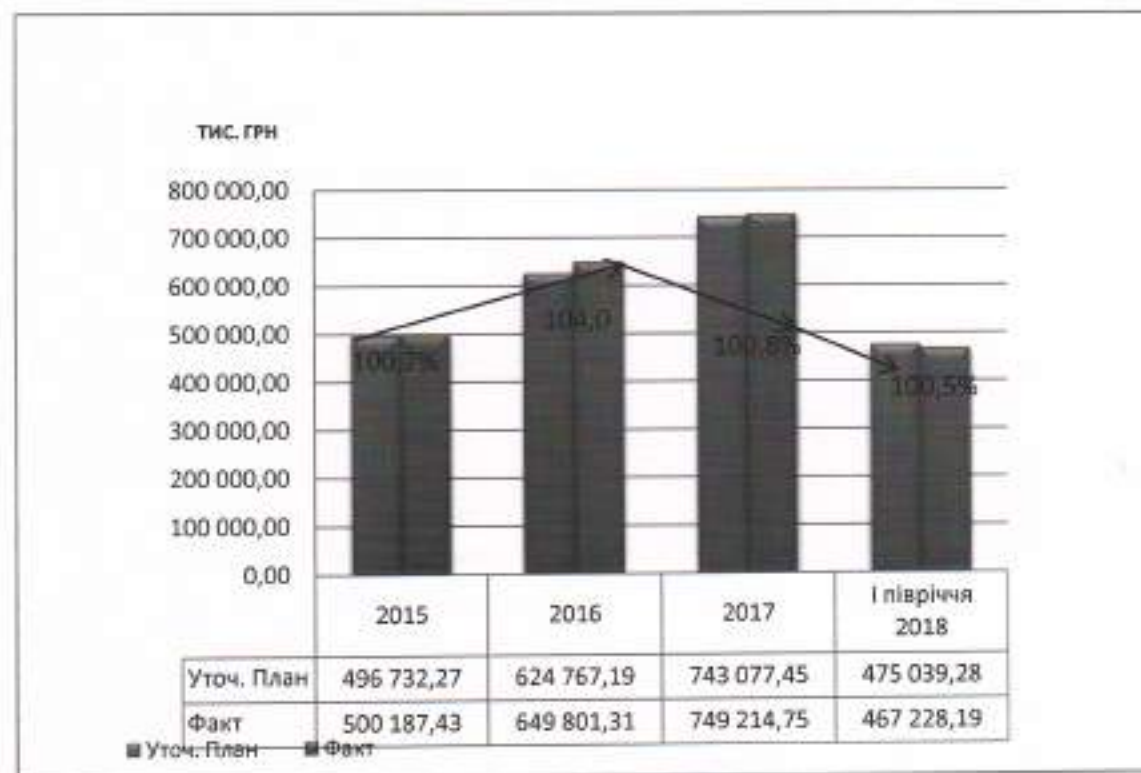
Бюджети міст Новодружеська та Привілля за 2015-2017 роки та I півріччя 2018 року за доходами, без урахування міжбюджетних трансфертів, виконані на 99,3%, 119,4%, 134,9 та 92,0%.

Лева доля у доходній частині бюджетів міст Новодружеська та Привілля належить іншій додатковій дотації та іншим субвенціям з бюджету м. Лисичанськ, відповідно, 3 015,32 тис. грн (64,2% від загального обсягу надходжень) та 3 624,72 тис. грн (60,8% від загального обсягу надходжень).

Бюджет міста Лисичанська формувався за рахунок власних та закріплених доходів, а також за рахунок офіційних трансфертів. [106]

У досліджуваному періоді до бюджету міста Лисичанська зараховано 2 366 431,68 тис. грн доходів, в тому числі до загального фонду – 2 246 381,10 тис. грн (94,9%), до спеціального фонду – 120 050,58 тис. грн (5,1%).

Планові завдання по наповненню бюджету за досліджуваний період виконані в середньому на 101,2% уточненого плану (2015 – 100,7%; 2016 – 104,0%; 2017 – 100,8%). (Мал. 1)



Мал. 1 Динаміка та рівень виконання надходжень до бюджету м. Лисичанська

Основними джерелами формування бюджету м. Лисичанська (без урахування міжбюджетних трансфертів) були податкові надходження (88,8%) в

В.І.Радовітченко
В.І.Радовітченко

сумі 627 484,87 тис. грн та неподаткові надходження (11,1%) – 78 067,52 тисяч гривень.

Найбільші обсяги надходжень бюджету м. Лисичанська акумулювались у *загальному фонді*, частка якого у складі доходної частини за період аудиту становила понад **94,9%** в сумі 2 246 381,10 тисяч гривень.

Фактичні надходження власних та закріплених доходів забезпечені в обсязі 706 836,00 тис. грн або на рівні 112,6% від загального обсягу уточнених планових показників (627 950,14 тисяч гривень).

Основними бюджетоутворюючими надходженнями бюджету були податок з доходів фізичних осіб, питома вага якого в структурі доходів загального фонду бюджету (без урахування офіційних трансфертів) за досліджувані роки становила 77,5%, а обсяги фактичних надходжень – 494 088,54 тисяч гривень.

Майже однакові обсяги надходжень до доходів загального фонду бюджету (без урахування офіційних трансфертів) за досліджувані роки належать акцизному, єдиному податкам, та податку на майно, питома вага яких в структурі доходів загального фонду бюджету (без урахування офіційних трансфертів) за досліджувані роки становила 7,1%, 6,9% та 6,6%, а обсяги фактичних надходжень – 45 541,26 тис. грн, 44 251,34 тис. грн та 41 949,60 тис. грн відповідно.

Впродовж досліджуваних років бюджет міста *був дотаційним на 8,1%*, тобто частка держави у формуванні доходів бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) становила 52 855,20 тис. грн при затверджених 52 855,20 тис. грн (рівень виконання – 100,0%).

Домінуючу роль в структурі доходів загального фонду бюджету *займають офіційні міжбюджетні трансферти*, питома вага яких становить **71,6%**.

Загалом на виконання власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування міста Лисичанськ за період аудиту з Державного бюджету було спрямовано невідплатних та безповоротних платежів в сумі 1 659 594,75 тис. грн, що дозволило забезпечити виконання планового обсягу надходжень (1 711 666,04 тис. грн) на 97,0%.

Доходи спеціального фонду бюджету міста за період аудиту виконані в сумі **120 050,58 тис. грн** (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), що становить 103,0% від затверджених планових показників (116 592,70 тисяч гривень).


В.І.Радовітченко

Зазначене перевиконання викликане перевищенням затверджених планових показників по основній складовій в структурі доходів спеціального фонду бюджету - по власним надходженням бюджетних установ (питома вага 56,0%).

Аналізом структури доходів спеціального фонду за період з 01.01.2015 по 01.07.2018 встановлено, що основним джерелом їх наповнення були власні надходження бюджетних установ (56,0%).

Питома вага надходжень міжбюджетних трансфертів склала 42,6% обсягу доходів спеціального фонду, в загальній сумі 51 145,45 тис. грн, або 99,0% затверджених обсягів (51 672,31 тисяч гривень).

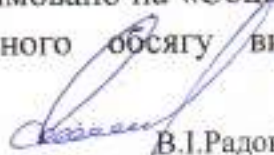
Дослідженням загального стану виконання бюджету м. Лисичанськ за видатками встановлено, що за період 2015 – 2017 роки та 6 місяців 2018 року видатки бюджету м. Лисичанськ проведено на рівні 93,8% планового обсягу асигнувань (2 521 205,60 тис. грн) в сумі 2 363 811,72 тис. грн, в тому числі: за загальним фондом бюджету в сумі 2 151 494,87 тис. грн, які складають 91,0% загального обсягу асигнувань з бюджету, та за спеціальним фондом – в розмірі 212 316,85 тис. грн (9,0%).

Фактично, при збільшенні абсолютних обсягів видаткової частини бюджету загального та спеціального фондів за останні три роки на 68,9% (у 2015р. – 467 829,11 тис. грн, у 2016 р. – 632 299,77 тис. грн, у 2017 р. – 790 212,43 тис. грн, за 6 місяців 2018 р. – 473 470,41 тис. грн), рівень виконання плану з її наповнення зменшився.

Зокрема, при виконанні доходної частини бюджету з урахуванням трансфертів у 2015 – 2017 роках та за 6 місяців 2018 року на 100,7%, 104,0%, 100,8% та 98,4 %, фінансування видаткової частини бюджету по відношенню до планових показників здійснено наступним чином: 2015 р. – 91,1%; 2016 р. – 94,2%; 2017 р. – 97,3% та за 6 місяців 2018 року – 90,3%.

Аналізом видатків міського бюджету встановлено, що **найбільш пріоритетними та соціально значущими** напрямками фінансування визначено галузі **«Освіта»** і **«Соціальний захист та соціальне забезпечення»**, витрати на утримання яких в складі **видатків** бюджету м. Лисичанськ становлять **понад 64,1%**.

Загалом, за період аудиту питому вагу коштів (39,2%) видаткової частини бюджету м. Лисичанськ в сумі 927 119,40 тис. грн спрямовано на «Соціальний захист та соціальне забезпечення», 24,9% загального обсягу видатків


В.І.Радовітченко

(588 525,04 тис. грн) – на освітню галузь, 19,1% (450 364,90 тис. грн) – на «Охорону здоров'я», 13,3% (315 588,20 тис. грн) – на забезпечення загальнодержавних функцій та близько 3,5% (82 215,20 тис. грн) – на утримання галузі «Культура та мистецтво».

Фінансування освітньої галузі та сфери соціальних послуг (у тому числі за рахунок субвенції з державного бюджету) по відношенню до планових показників складає 95,2% та 96,9%, залишок невикористаних асигнувань 29 837,28 тис. грн та 29 648,64 тис. грн відповідно.

Кредиторська заборгованість по видатках, які фінансуються за рахунок місцевого бюджету по даним галузям, відсутня.

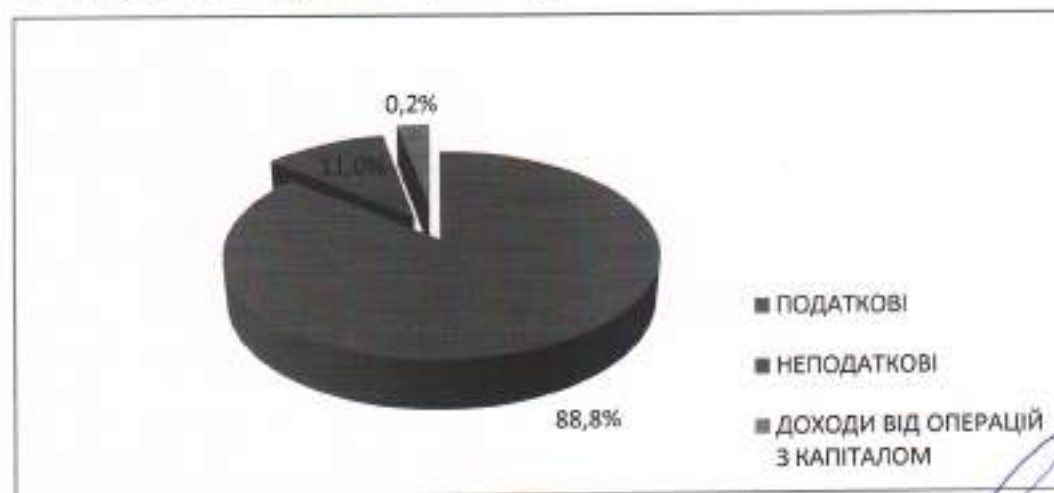
3.2. Оцінка стану виконання бюджету м. Лисичанська за доходами.

Міській бюджет м. Лисичанська за 2015-2017 роки року отримав доходи у загальній сумі 1 899 203,50 тис. грн (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) при затверджених планових показниках (з урахуванням змін) в розмірі 1 864 576,90 тис. грн, тобто перевиконаний на 34 626,60 тис. грн, у тому числі у 2016 році на 25 034,12 тис. грн по загальному і по спеціальному фондах.

Міський бюджет м. Лисичанська за 2015-2017 роки та 1 півріччя 2018 року за доходами, без урахування міжбюджетних трансфертів, виконаний на 126,1%, 118,5 %, 105,3% та 105,5%.

Фактичні надходження власних та закріплених доходів забезпечені в обсязі 706 836,00 тис. грн або на рівні 112,6% від загального обсягу уточнених планових показників (627 950,14 тисяч гривень).

Основними джерелами формування бюджету м. Лисичанська (без урахування міжбюджетних трансфертів) були податкові надходження (88,8%) в сумі 627 484,87 тис. грн та неподаткові надходження (11,0%) – 78 067,52 тисяч гривень. (Мал. 2)

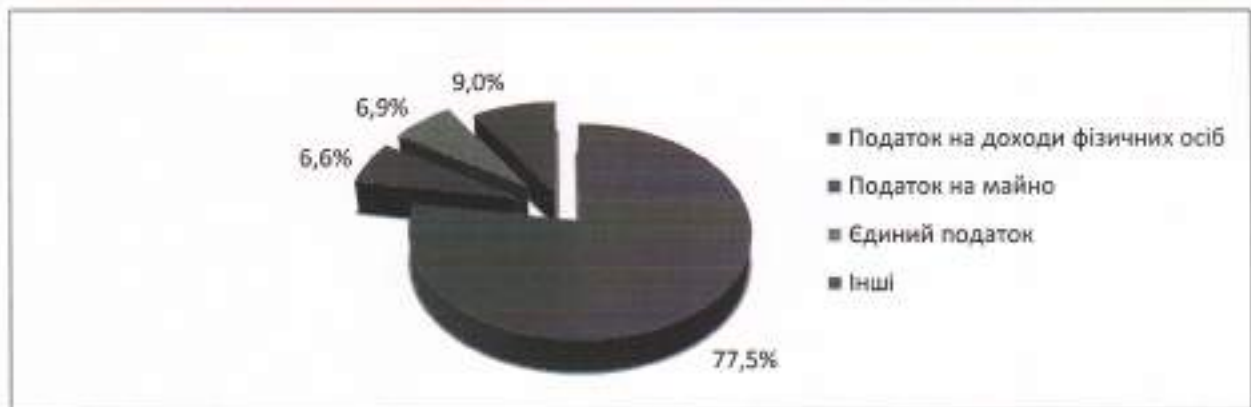


В.І.Радовітченко
В.І.Радовітченко

Мал. 2 Структура бюджету м. Лисичанська за видами надходжень.

Найбільші обсяги надходжень бюджету м. Лисичанська акумулювались у **загальному фонді**, частка якого у складі доходної частини за період аудиту становила понад **94,9%** в сумі 2 246 381,10 тисяч гривень.

Одним із вагомих (понад 77,5% від обсягу загального фонду без урахування офіційних трансфертів) бюджетоутворюючих джерел по загальному фонду є податок та збір на доходи фізичних осіб з обсягом надходжень за 2015-2017 роки та 1 півріччя 2018 року – 494 088,50 тисяч гривень. (**Мал. 3**)



Мал. 3 Структура доходів загального фонду бюджету м. Лисичанська, без урахування міжбюджетних трансфертів, за видами податків та зборів

Запроваджений з 2015 року акцизний податок з вироблених в Україні, ввезених на митну територію підакцизних товарів, з реалізації роздрібною торгівлю забезпечив збільшення доходної частини у 2015- 2017 роках на 38 513,70 тисяч гривень.

Частка акцизних податків у складі доходів по загальному фонду становить 7,4%, 7,7% та 7,3 %, відповідно, за 2015-2017 роки, їх надходження сумарно зросли з 9 335,18 тис. грн до 15 664,67 тисяч гривень.

З 01.01.2016 податкове та бюджетне законодавство зазнало певних змін, що суттєво вплинуло на показники надходжень до бюджету:

- збільшено ставки оподаткування податком на доходи фізичних осіб з 15% до 18%;
- збільшено ставки єдиного податку для платників 3 групи з 2% (зі сплатою ПДВ) та 4 % (ПДВ включено до ставки єдиного податку) до 3% та 5% відповідно, при одночасному скороченні обсягу річного доходу з 20,0 млн. грн до 5,0 млн. грн;
- зменшено надходження загального фонду по податках та зборах шляхом передачі екологічного податку до спеціального фонду.


В.І.Радовітченко

В результаті чого бюджетом міста у 2016 році додатково отримано 50 406,60 тис. грн доходів проти 2015 року, з них:

- по податку на доходи фізичних осіб, що сплачується податковими агентами, із доходів платника, податку у вигляді заробітної плати – 35 870,04 тис. грн;
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів – 4 178,67 тис. грн;
- податок на майно – 4 814,60 тис. грн;
- єдиний податок – 3 100,78 тис. грн;
- інші – 2 442,51 тисяч гривень.

При запланованому обсязі податку на майно на 2015, 2016 та 2017 роки в розмірі 8 627,90 тис. грн, 8 524,80 тис. грн та 12 341,30 тис. грн відповідно, фактично надійшло 93,3%, 150,9% та 113,7%.

При цьому, станом на 01.07.2018, бюджетом м. Лисичанська недоотримано 18 447,45 тис. грн доходів по податку на нерухоме майно внаслідок встановлення у 2015-2018 роках ставок нижче максимального рівня, визначеного законодавством.

Найбільшим джерелом формування неподаткових надходжень за досліджуваний період є власні надходження бюджетних установ – 67 175,56 тис. грн, питома вага яких становить 86% (2015 – 14 609 54 тис. грн (90,8%), 2016 – 21 595,86 тис. грн (85,9%), 2017 – 18 931,24 тис. грн (83,8%), I півріччя 2018 року – 12 038,92 тис. грн (84,4%)).

Упродовж досліджуваного періоду до міського бюджету надійшло 1 332,29 тис. грн доходів від операцій з капіталом, що становить 0,2% загального обсягу надходжень.

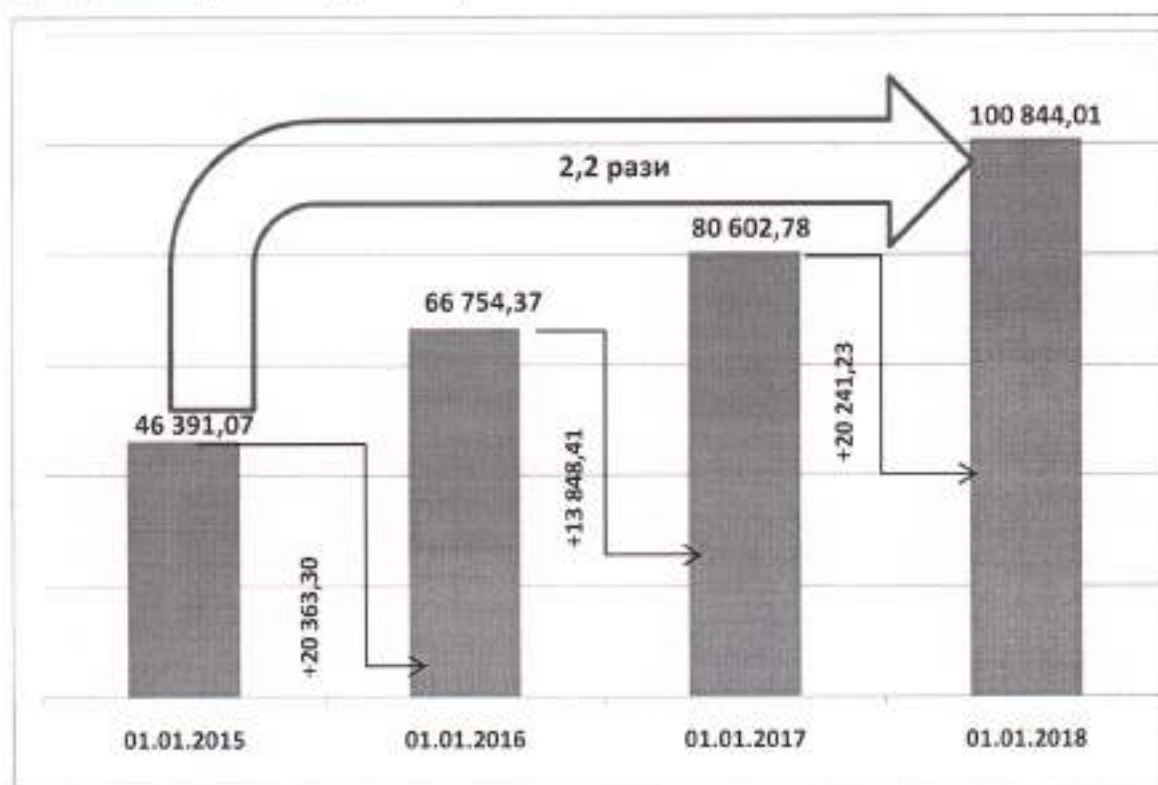
Найбільшу частку в загальному обсязі доходів від операцій з капіталом у 2015-2017 роках займають надходження від продажу земельних ділянок – 1 082,38 тис. грн, або 81,2% (2015 – 106,59 тис. грн (58,9%), 2016 – 274,52 тис. грн (71,7%), 2017 – 701,27 тис. грн (91,2%)).

За інформацією Головного управління державної фіскальної служби у Луганській області станом на 01.01.2018 податковий борг до місцевого бюджету м. Лисичанська становить 100 844,01 тисяч гривень. [71]

В цілому ж податковий борг до бюджету м. Лисичанська зріс станом на 01.01.2018 у 2,2 рази (100 844,01 тис. грн), відносно боргу на 01.01.2015 (46 391,07 тисяч гривень).


В.І.Радовітченко

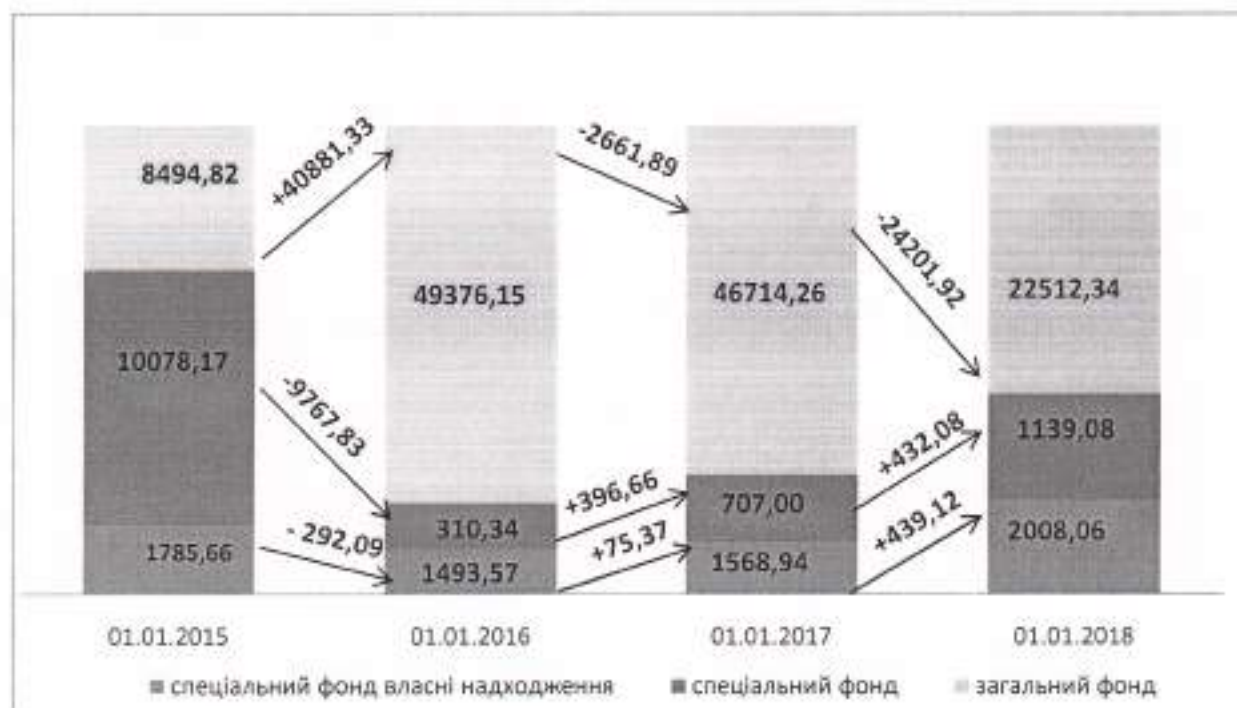
Податковий борг до місцевого бюджету на 01.06.2018 становить 101 788,93 тисяч гривень. (Мал. 4)



Мал. 4 Динаміка росту податкового боргу за 2015-2017 роки (за даними головного управління ДФС у Луганській області).

На казначейському рахунку місцевого бюджету накопичено залишки, які починаючи з 01.01.2015 (20 358,65 тис. грн) до 01.01.2017 (48 990,20 тис. грн) мали тенденцію до збільшення. Станом на 01.01.2018 залишки становили 25 659,48 тисяч гривень. (Мал. 5)


В.І.Радовітченко



Мал. 5 Дані щодо залишку на касовому рахунку коштів бюджету м. Лисичанськ.

Станом на 01.07.2018 на котлових рахунках загального, спеціального фонду, особових, реєстраційних та спеціальних реєстраційних рахунках обліковуються залишки коштів місцевих бюджетів області на загальну суму 17 506,91 тисяч гривень.

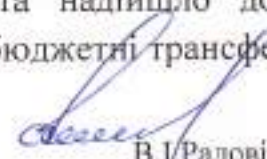
Варто також зазначити, що при формуванні бюджету м. Лисичанська, визначення обсягів податкових та неподаткових надходжень до бюджету здійснювалось на підставі прогнозних розрахунків, наданих відповідними органами стягнення податків та зборів, які не містять достатніх обґрунтувань і пояснень та в яких не враховані усі можливі джерела надходжень до бюджету.

В наслідок чого фактичне надходження доходів перевищувало заплановані показники, що в свою чергу призвело до виникнення тимчасово вільних залишків у значних обсягах.

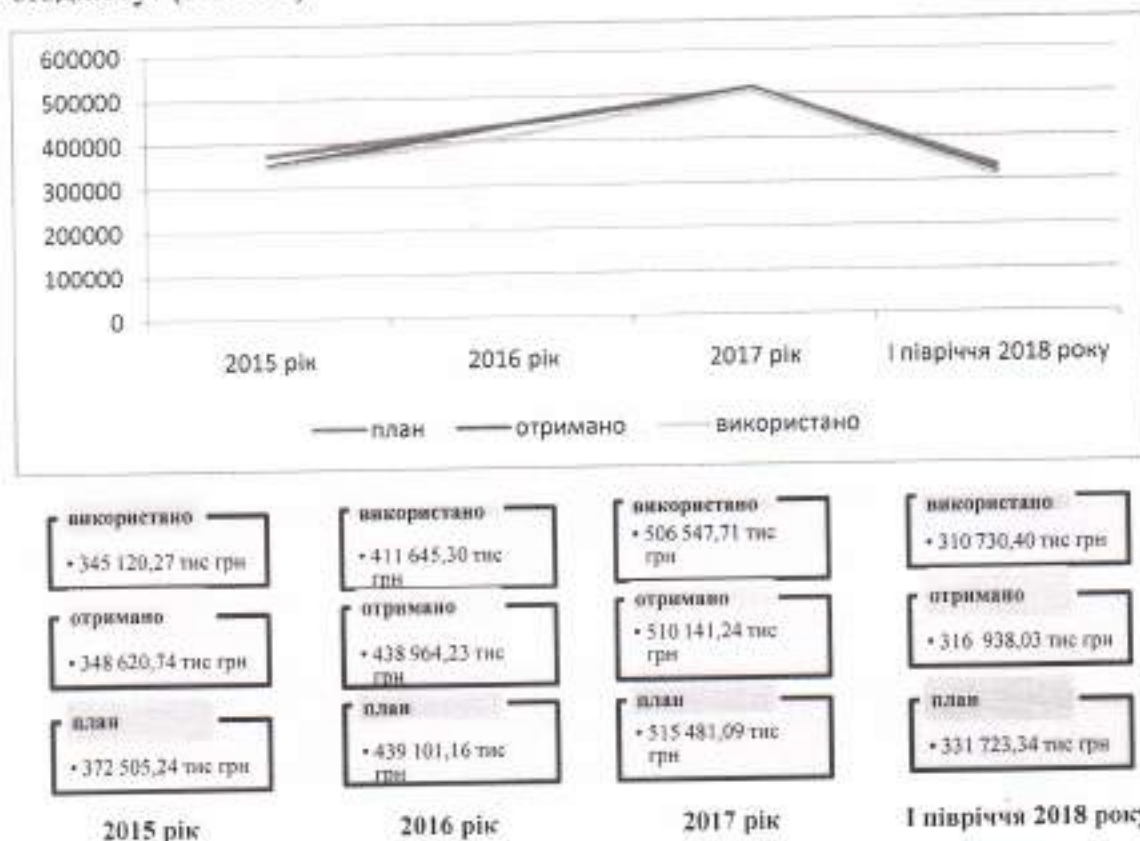
Оцінка впливу міжбюджетних трансфертів на стан виконання бюджету за доходами та видатками.

У складі доходів загального та спеціального фондів бюджету міста у 2015, 2016, 2017 роках міжбюджетні трансферти (базова дотація, субвенції з державного бюджету, інші субвенції з обласного бюджету) становлять 71,9%, 69,5% та 68,8% відповідно.

За січень-червень 2018 року до бюджету міста надійшло доходів 467 228,19 тис грн, з них 333 494,43 тис. грн (71,4%) міжбюджетні трансферти.


В.І.Радовітченко

За 2015-2017 роки та 6 місяців 2018 року отримано 1 659 594,75 тис. грн міжбюджетних трансфертів, що становить 96,9% від загальної суми запланованих надходжень трансфертів (1 711 986,10 тис. грн) та 70,1% від загальної суми отриманих надходжень (2 366 431,69 тис. грн) до міського бюджету. (Мал. 6)



Мал. 6 Аналіз використання отриманих міжбюджетних трансфертів

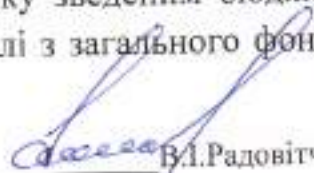
Повернуто до державного бюджету за 2015-2017 роки 7 924,69 тис. грн субвенцій через неосвоєння коштів та їх економію, з урахуванням залишків місцевих бюджетів і бюджетних установ рахується 14 787,63 тис. грн, що становить 0,9% від загальної суми отриманих трансфертів.

При формуванні бюджету міста на 2018 рік враховано надходження 8 субвенцій з державного бюджету, інша субвенція з обласного бюджету та базова дотація на загальну суму 534 123,72 тисяч гривень.

Отже, частка міжбюджетних трансфертів в загальному ресурсі міста має тенденцію до зменшення, а саме: з 71,9% (2015 рік) до 69,5% (2016 рік) та до 68,8% (2017 рік).

3.3 Оцінка стану виконання бюджету м. Лисичанська за видатками.

Протягом 2015-2017 років та I півріччя 2018 року зведеним бюджетом здійснено видатки на 2 374 935,99 тис. грн, в тому числі з загального фонду –


В.І.Радовітченко

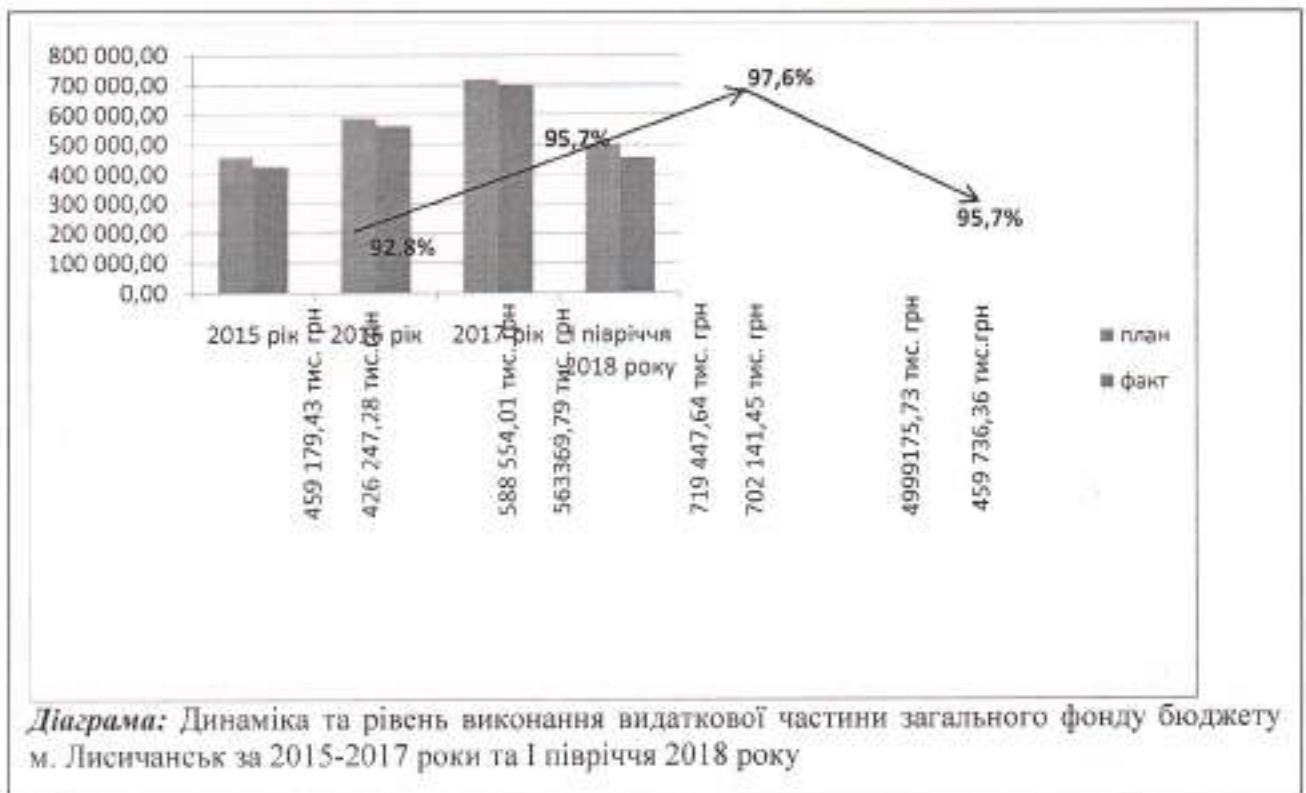
2 161 435,74 тис. грн (91,0%), зі спеціального фонду – 213 500,25 тис. грн (9,0%).

Видатки міст Новодружеськ та Привілля в загальному обсязі видатків склали, відповідно, 0,2% (5 251,01 тис. грн) та 0,2% (5 873,25 тис. грн).

Видатки із загального фонду міст Новодружеськ та Привілля склали, відповідно, 4 717,11 тис. грн (89,8%) та 5 223,75 тис. грн (88,9%), з них 3 978,52 тис. грн (84,3%) та 3 924,13 тис. грн (75%) – видатки на державне управління. Понад 80% у загальному обсязі видатків на державне управління належить видаткам на заробітну плату та нарахування на неї.

Видатки із спеціального фонду міст Новодружеськ та Привілля склали, відповідно, 533,90 тис. грн (10,2%) та 649,50 тис. грн (11,1%). Понад 90% загального обсягу видатків спеціального фонду належить капітальним видаткам.

Бюджетом м. Лисичанськ протягом 2015-2017 років та I півріччя 2018 року здійснено видатки на 2 363 811,72 тис. грн, в тому числі з загального фонду – 2 151 494,88 тис. грн (91,0%), зі спеціального фонду – 212 316,85 тис. грн (9,0%). [107]



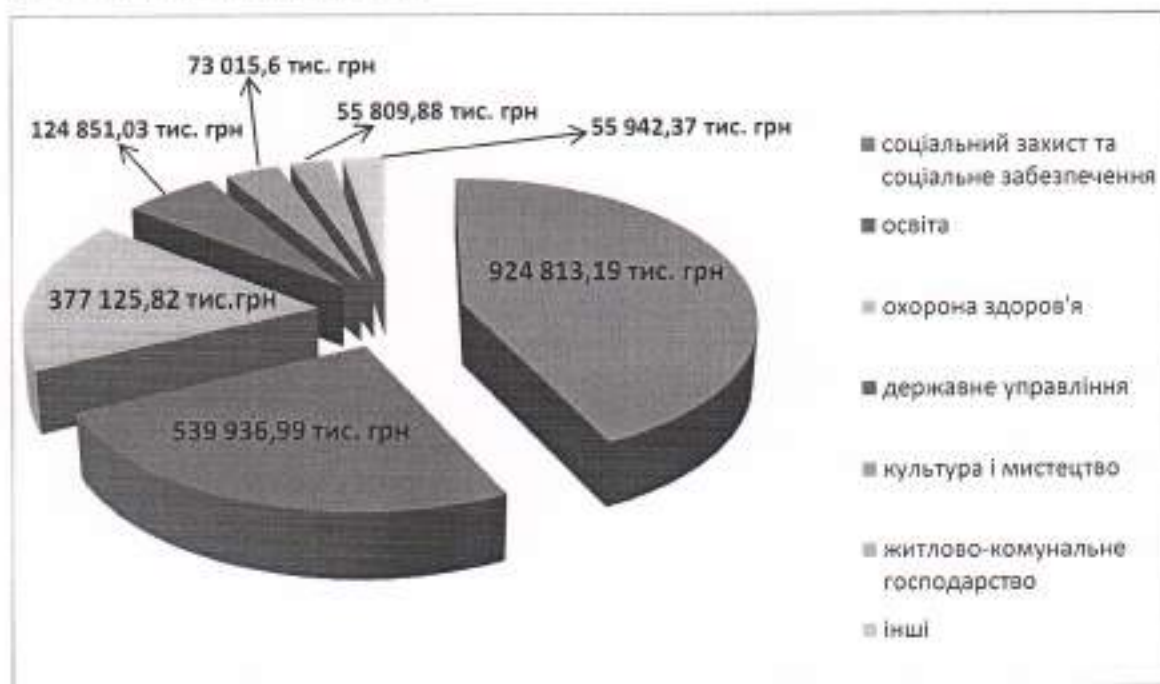
Міський бюджет міста Лисичанська за 2015-2017 роки та I півріччя 2018 року за видатками загального фонду виконаний на 92,8%, 95,7%, 97,6% та 95,7%, по спеціальному – на 76,7%, 81,7%, 96,5% та 55,0%. [107]


В.І.Радовітченко

По спеціальному фонду видатки незабезпечені виконанням, що, відповідно, становить 12 601,33 тис. грн, 15 458,87 тис. грн, 3 222,53 тис. грн та 11 249,20 тисяч гривень. [107]

Після уточнення обсягів видатків, їх розмір за 2015-2017 роки та I півріччя 2018 року збільшився на 269 387,74 тис. грн по загальному фонду та по спеціальному – на 233 209,11 тисяч гривень.

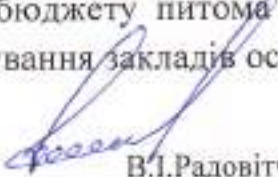
Аналіз виконання загального фонду бюджету засвідчив, що найбільші обсяги коштів спрямовувались на *соціальний захист та соціальне забезпечення* – 924 813,19 тис. грн (43,0%), *освіту* – 539 936,99 тис. грн (25,1%) та *охорону здоров'я* – 377 125,82 тис. грн (17,5%). На *державне управління* спрямовано 124 851,03 тис. грн (5,8%), на *культуру і мистецтво* – 73 015,6 тис. грн (3,4%), на *житлово-комунальне господарство* – 55 809,88 тис. грн (2,6%), *інші* – 55 942,37 тис. грн (2,6%).



Діаграма: Структура видатків загального фонду бюджету м. Лисичанськ за галузями за 2015-2017 роки та I півріччя 2018 року

Виконання видаткової частини по соціальних галузях (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення, культура, фізична культура і спорт) за загальним та спеціальним фондами у 2015-2017 роках та за I півріччя 2018 року менше затверджених призначень з урахуванням змін, відповідно, на 6 907,91 тис. грн, 19 049,14 тис. грн, 14 326,91 тис. грн та 35 231,99 тисяч гривень.

В структурі видатків загального фонду міського бюджету питома вага видатків на матеріально-технічне забезпечення функціонування закладів освіти,


В.І.Радовітченко

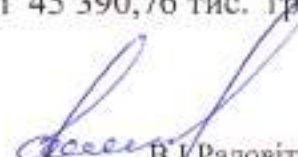
надання освітніх послуг (поточні ремонти приміщень, придбання товарів, витратних матеріалів, обслуговування комп'ютерної та іншої техніки) становила: 1,02% (2015 рік 1 223,30 тис. грн), 2,3% (2016 рік 3 409,71 тис. грн), 1,4% (2017 рік 2 673,20 тис. грн), 2,1% (I півріччя 2018 року 2 842,89 тисяч гривень).

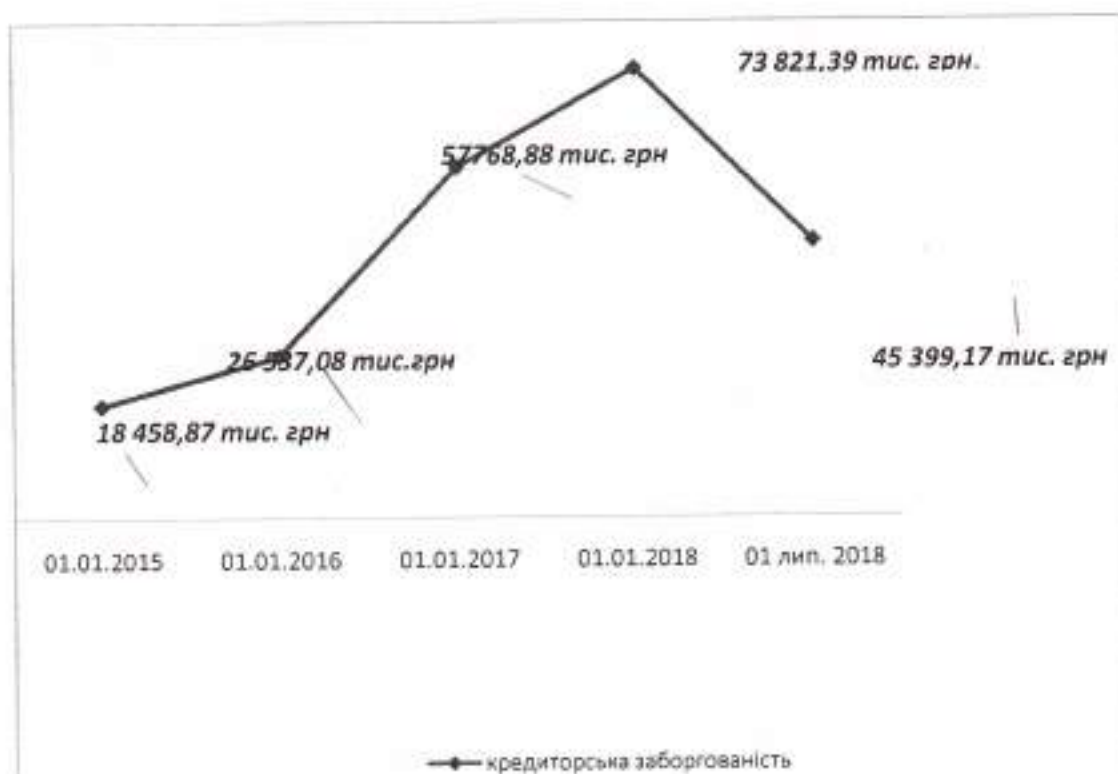
Забезпечення функціонування закладів охорони здоров'я щодо надання медичних послуг становить: за 2015 рік – 1,1% (939,40 тис. грн) за 2016 рік – 3,03% (3 120,60 тис. грн), за 2017 рік – 2,9% (3 750,44 тис. грн), за I півріччя 2018 року – 3,4% (2 744,04 тисяч гривень).

В ході аудиторського дослідження встановлено, що на 2015-2018 роки обсяг затверджених видатків за захищеними статтями (оплата праці з нарахуваннями, харчування, медикаменти, оплата комунальних послуг та інші) на освіту та охорону здоров'я, затверджені на 197 246,38 тис. грн (2015 р. - на 54 313,84 тис. грн; 2016 р. - на 64 339,50 тис. грн; на 2017 р. – на 46 407,07 тис. грн; 2018 р. – на 32 185,97 тис. грн) менше розрахункової потреби до відповідних бюджетних запитів, в тому числі:

- на оплату праці з нарахуваннями видатки затверджені на 73 870,11 тис. грн (2015 р. - на 26 044,50 тис. грн; 2016 р. - на 30 360,94 тис. грн; на 2017 р. – на 14 614,85 тис. грн; 2018 р. – на 2 849,82 тис. грн) менше розрахункової потреби;
- на медикаменти видатки затверджені на 48 867,28 тис. грн (2015 р. - на 10 961,47 тис. грн; 2016 р. - на 8 888,07 тис. грн; на 2017 р. – на 14 156,53 тис. грн; 2018 р. – на 14 861,21 тис. грн) менше розрахункової потреби;
- на продукти харчування видатки затверджені на 55 155,76 тис. грн (2015 р. - на 14 215,18 тис. грн; 2016 р. - на 9 431,09 тис. грн; на 2017 р. – на 17 607,15 тис. грн; 2018 р. – на 13 902,34 тис. грн) менше розрахункової потреби;
- на оплату комунальних послуг та енергоносіїв видатки затверджені на 18 692,50 тис. грн (2015 р. - на 2 980,41 тис. грн; 2016 р. - на 15 659,40 тис. грн; на 2017 р. – на 28,54 тис. грн; 2018 р. – на 24,15 тис. грн) менше розрахункової потреби;
- на виплату пільгових пенсій видатки затверджені на 660,73 тис. грн (2015 р. - на 112,28 тис. грн; 2018 р. – на 548,45 тис. грн) менше розрахункової потреби. [107]

Бюджет міста Лисичанська за 2015-2017 роки та січень-червень 2018 року характеризується зростанням кредиторської заборгованості в розмірі від 18 458,87 тис. грн до 45 399,17 тис. грн, у тому числі 45 390,76 тис. грн по загальному фонду. (Мал. 7)


В.І.Радовітченко



Мал. 7 Динаміка кредиторської заборгованості.

Без урахування міжбюджетних трансфертів кредиторська заборгованість (по загальному та спеціальному фондах) становить на 01.01.2015 – 9 078,18 тис. грн, а на 01.07.2018 – 125,57 тисяч гривень.

Майже 99,7% (45 273,60 тис. грн) загальної суми заборгованості по загальному фонду бюджету області за поточний рік (45 390,76 тис. грн) становить заборгованість по міжбюджетних трансфертах, з якої 45 063,10 тис. грн – заборгованість по пільгам та субсидіях, наданих населенню для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг за рахунок субвенції з державного бюджету, в тому числі прострочена заборгованість – 43 717,75 тисяч гривень.

Крім того, станом на 01.07.2018 р. бюджетом міста Лисичанська утворено поточну кредиторську заборгованість з виплати заробітної плати працівникам освітньої галузі на суму 210,5 тис. грн, по загальному фонду за рахунок освітньої субвенції з державного бюджету. Дана заборгованість виникла внаслідок нарахування оплати за надання щорічних відпусток педагогічним працівникам.

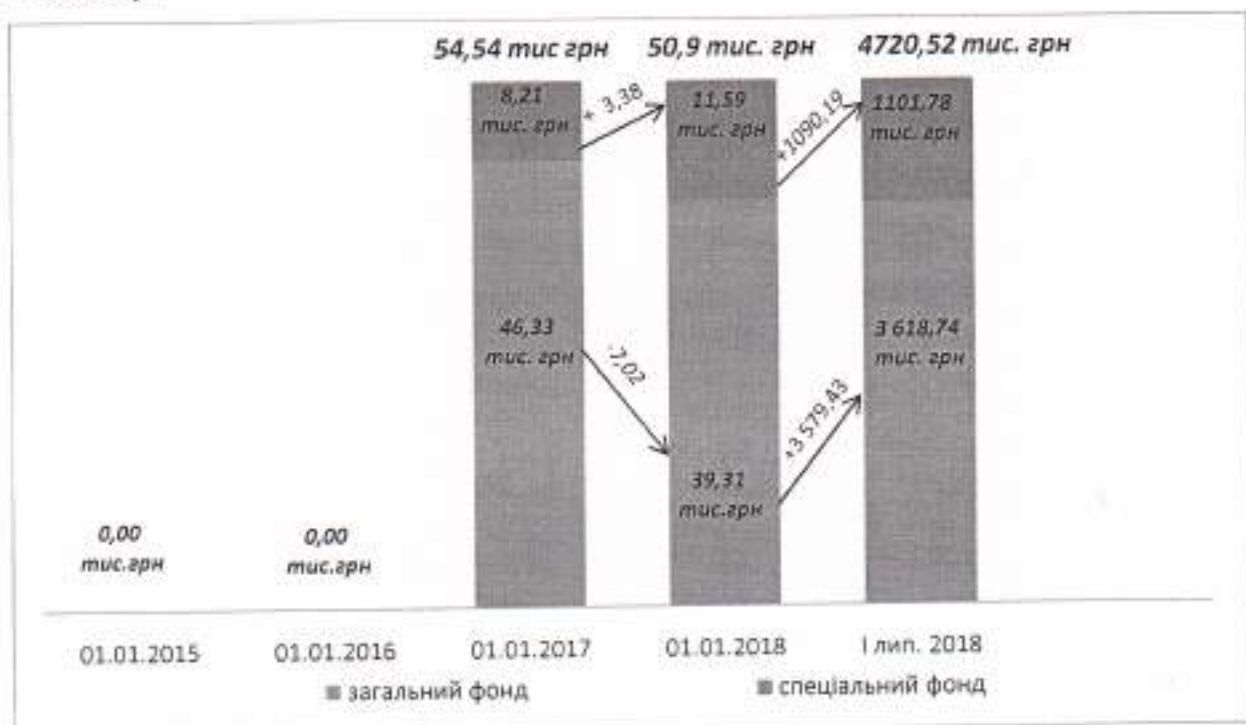
В.І.Радовітченко

Довідково: З метою уникнення виникнення заборгованості із виплати заробітної плати працівникам освітньої галузі, Лисичанська міська рада звернулась до Департаменту освіти і науки Луганської обласної державної адміністрації з проханням про перерозподіл освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам з листопада-грудня 2018 року на травень-серпень 2018 року. Лист від 22.05.2018 №3373/01-06. Проте, перерозподіл субвенції не здійснено.

Водночас стан розрахункової дисципліни бюджету м. Лисичанська за період аудиту характеризується наявністю дебіторської заборгованості з 0,00 тис. грн до 4 720,52 тис. грн, у тому числі 1 087,30 тис. грн – капітальні видатки за рахунок коштів спеціального фонду.

Найбільший обсяг дебіторської заборгованості на 01.07.2018 р. становлять видатки на соціальний захист населення - 3 535,88 тисяч гривень.

Дана заборгованість виникла внаслідок проведення перерахунків за пільгами та субсидіями, наданими населенню для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг за рахунок субвенції з державного бюджету.



Мал. 8 Динаміка дебіторської заборгованості.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів області за 2015-2017 роки за надходженнями з урахуванням трансфертів виконано на 87,3%, 97,5%, 100,5%,

В.І.Радовітченко
В.І.Радовітченко

всього за цей період надійшло 30 534,35 тис. грн, за I півріччя 2018 року надійшло 6,82 тисяч гривень.

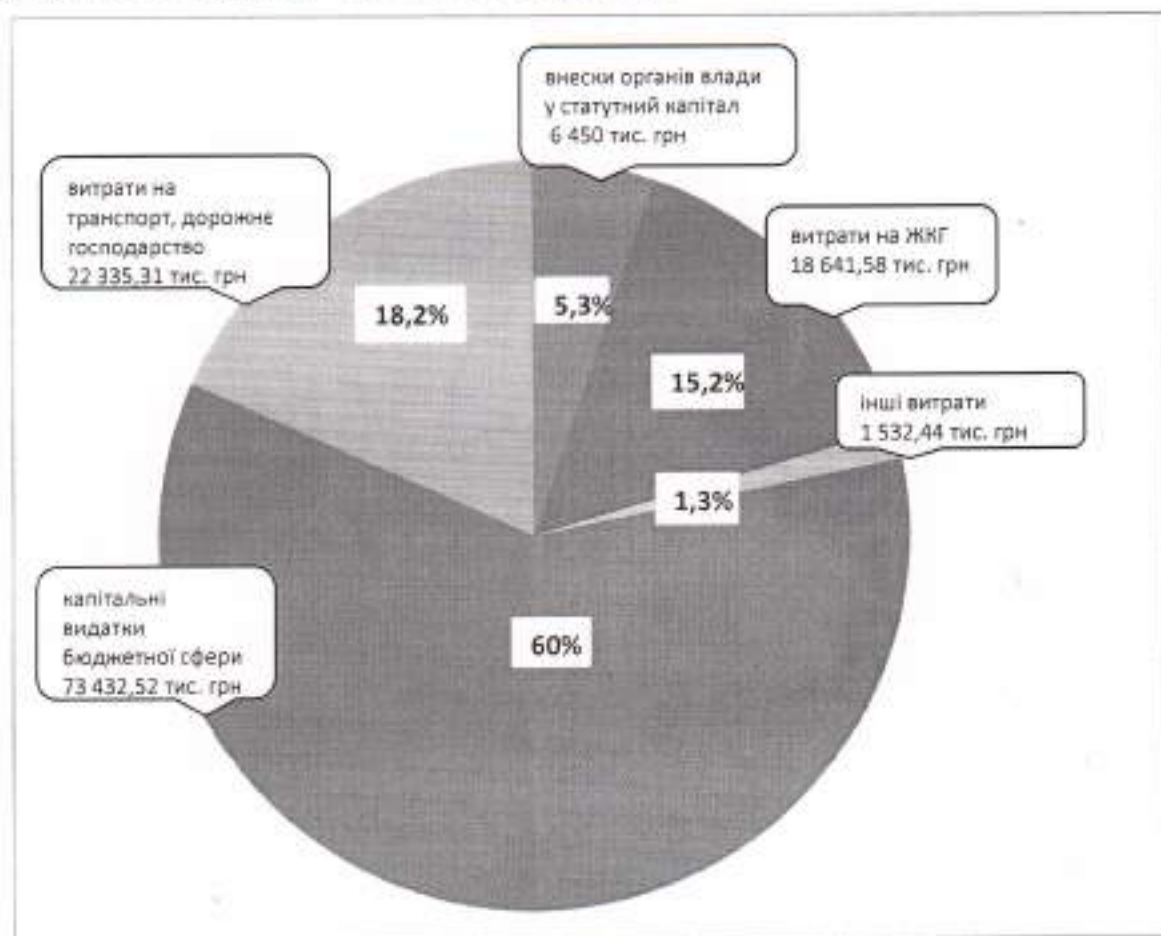
Уточнений плановий розмір видатків бюджету розвитку на 2015-2017 роки та 6 місяців 2018 року з урахуванням залишків і коштів, що передаються із загального фонду міського бюджету до спеціального фонду (бюджету розвитку) складає: 23 431,93 тис. грн (2015 р), 61 763,71 тис. грн. (2016 р), 55 085,77 тис. грн (2017 р) та 15 100,96 тис. грн (I півріччя 2018 року).

Залишки асигнувань за вказаний період складають 31 968,86 тисяч гривень.

Залишок асигнувань за 2015-2017рр на заходи з будівництва, в житлово-комунальному, транспортному та дорожньому господарствах міста складає 3 673,03 тис. грн, за 6 місяців 2018 року – 6 238,44 тисяч гривень.

Водночас, залишки невикористаних коштів бюджету розвитку становили від 9 850,91 тис. грн (01.01.2015) до 984,15 тис. грн (01.01.2018).

Станом на 01.07.2018 залишок коштів бюджету розвитку місцевого бюджету м. Лисичанська – 884,97 тис. гривень.



Мал. 9 Аналіз витрат бюджету розвитку м. Лисичанськ за 2015-2017 роки та I півріччя 2018 року.

В.І.Радовітченко
В.І.Радовітченко

1. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Гіпотеза 1. Несвочасне та (або) неприйняття органом місцевого самоврядування відповідних рішень, відсутність дієвого контролю за виконанням прийнятих рішень та належного рівня їх виконання (координації, взаємодії з органами, які визначені як адміністратори) не сприяє залученню до бюджету фінансових ресурсів у максимально можливому обсязі.

Гіпотеза підтверджується.

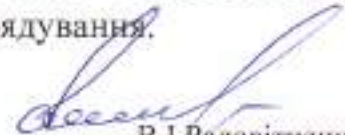
1.1. Невжиття достатніх дієвих заходів щодо адміністрування місцевих податків і зборів, максимального залучення усіх джерел при формуванні доходів місцевих бюджетів не сприяє наповненню місцевого бюджету необхідними ресурсами.

Статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (далі – Закон № 280/97-ВР) визначене основне базове поняття місцевого самоврядування в Україні, як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. [7]

Крім того, частиною 2 статті 2 цього Закону № 280/97-ВР визначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Практично аналогічні поняття містить також і Статут територіальної громади міста Лисичанська, прийнятого на XVI сесії міської ради XXIV скликання рішенням від 25.03.2004 № 576 (із змінами) та зареєстрованого Лисичанським міським управлінням юстиції 16.06.2004 та 24.11.2011 (далі – **Статут територіальної громади м. Лисичанська**). [54]

Однією із найголовніших складових фінансової основи територіальної громади міста, визначених главою 5.2. Статуту територіальної громади м. Лисичанська є кошти **міського бюджету**, яким є план утворення і використання фінансових ресурсів, **необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування**, та який розробляється, затверджується і виконується органами місцевого самоврядування.


В.І.Радовітченко

Статтею 5.3.5 Статуту територіальної громади м. Лисичанська визначено, що міський бюджет повинен бути достатнім для виконання функцій місцевого самоврядування та наданих законодавством окремих повноважень органів виконавчої влади та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.

Крім того, Законом № 280/97-ВР визначено, що місцеві бюджети мають бути достатніми для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень і забезпечення мешканців відповідних громад якісними публічними послугами. [7]

Отже, для якісної та повної реалізації гарантованого державою права вирішувати питання місцевого значення (самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування), забезпечення мешканців територіальної громади м. Лисичанська якісними публічними послугами у значній мірі залежить від повноти наповнення доходної частини місцевого бюджету та вжиття для цього повного комплексу заходів, зокрема шляхом застосування та прийняття всіх законодавчо визначених джерел, виходячи з нагальних та першочергових потреб територіальної громади та враховуючи її об'єктивні можливості та спроможності.

Статтею 142 Конституції України та статтею 60 Закону № 280/97-ВР визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, що є у комунальній власності територіальної громади. [1, 7]

Тому, здійснення якісного управління комунальним майном, забезпечення надходжень коштів від продажу або оренди майна, у тому числі землями територіальної громади, що знаходиться у комунальній власності, є вкрай перспективним напрямом наповнення бюджету і відповідно, соціально-економічного розвитку міста.

Одним з найбільш ефективних методів управління комунальною власністю є продаж або передача комунального майна в платне користування юридичним та фізичним особам за відповідну плату.

В ході проведення аудиту досліджено питання повноти надходження коштів, зокрема, від відчуження земельних ділянок територіальної громади м. Лисичанськ, за результатами якого встановлено, що протягом періоду з 01.01.2015 по 30.06.2018 до бюджету розвитку м. Лисичанськ за кодом класифікації доходів бюджету 3300000 «Кошти від продажу землі і нематеріальних активів» надійшло коштів від відчуження земельних ділянок у загальній сумі **1 082,38 тис. грн**, з них:


В.І.Радовітченко

- у 2015 році при уточненому плані надходжень 100,00 тис. грн фактично надійшло 106,59 тис. грн, що складає 106,59% від планових надходжень;
- у 2016 році при уточненому плані надходжень 222,52 тис. грн фактично надійшло 274,52 тис. грн, що складає 123,37% від планових надходжень;
- у 2017 році при уточненому плані надходжень 649,50 тис. грн фактично надійшло 701,27 тис. грн, що складає 107,97% від планових надходжень;
- протягом періоду з 01.01.2018 по 30.06.2018 план надходжень не встановлено та фактично кошти не надходили.

Проте, наведений аналіз засвідчив незначну складову надходжень від продажу земельних ділянок від загальної суми надходжень в цілому до бюджету розвитку м. Лисичанськ. Крім того, аналіз структури доходів місцевого бюджету м. Лисичанськ показав вкрай низьку питому вагу такого виду доходів, як операції з власним капіталом (отже, дохід від відчуження земельних ділянок належить саме до цієї групи доходів бюджету) у загальному обсязі отриманих доходів складає трохи більше 0,1 %.

Наряду із вищенаведеним, зазначений вид надходжень займає найбільшу питому вагу у формуванні бюджетів розвитку окремих територіальних громад Луганської області, що дає підстави вважати наявні невикористані резерви для поповнення спеціального фонду бюджету розвитку саме за рахунок підвищення ефективності роботи саме з власним капіталом.

При цьому, проведенням аналізом прийнятих рішень суб'єктом нормотворення територіальної громади м. Лисичанськ встановлено, що рішенням сесії Лисичанської міської ради від 29.01.2015 № 78/1257 визначено перелік земельних ділянок комунальної власності, які або права на які будуть виставлятися на земельні торги окремими лотами. [60]

Незважаючи на прийняте рішення торги за окремими лотами не відбулися у зв'язку із відсутністю плану зонування або детального плану території м. Лисичанськ, як то передбачено нормами законодавства наведеними нижче по тексту.

Так, відповідно до статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI (далі – Закон № 3038-VI) у разі *відсутності плану зонування або детального плану території*, затвердженого відповідно до вимог цього Закону, передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб *забороняється*. Також, *забороняється зміна цільового призначення земельної*


В.І.Радовітченко

ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території. [18]

Згідно з визначеннями, наведеними у статті 1 Закон № 3038-VI *план зонування території (зонінг)* - містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон.

Тобто, план зонування території – це вид містобудівної документації місцевого рівня, який розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ) з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон.

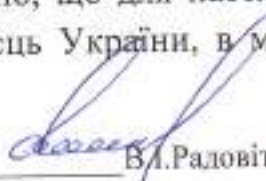
План зонування території розробляється з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення та об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, а також земель сільськогосподарського призначення і лісів.

Відповідно до ДСТУ-Н Б Б.1-1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)» план зонування складається з текстової та графічної частини. Текстова частина зонінгу надається у вигляді пояснювальної записки. Графічні матеріали містять схеми обумовлені державним стандартом України.

План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації. Рішення про розроблення Плану зонування території приймає відповідна сільська, селищна, міська рада. Зміст зонінгу конкретизується з урахуванням містобудівних особливостей населеного пункту та чинних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування у сфері містобудування та архітектури.

Також, пунктом 1 постанови Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 № 878, затверджено Список історичних населених місць України, до складу якого увійшло м. Лисичанськ, дата заснування – 1710 рік. [24]

При цьому, у статті 17 Закону № 3038-VI визначено, що для населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, в межах


В.І. Радовітченко

визначених історичних ареалів у складі генерального плану населеного пункту визначаються режими регулювання забудови та розробляється історико-архітектурний опорний план, в якому зазначається інформація про об'єкти культурної спадщини.

Отже, визначений законодавчо статус м. Лисичанськ, як історичного населеного пункту, потребує визначення історико-культурної цінності території міста та відповідно передбачає розробку історико-архітектурного опорного плану.

Станом на момент прийняття рішення сесії Лисичанської міської ради від 29.01.2015 № 78/1257 та станом на момент проведення аудиту вищенаведена містобудівна документація, у відповідності до норм діючого законодавства, не розроблена та, відповідно, не затверджена. [60]

Згідно з наявними документами, відповідальними структурами органу місцевого самоврядування проведена *лише часткова розробка містобудівної документації*. Так, у зазначеному напрямку, забезпечено виконання:

- оновлення містобудівної документації, актуалізації картографо-геодезичної основи діючого Генерального плану м. Лисичанськ М 1:5000, з урахуванням містобудівної документації ситуації на 01.01.2015 року. Сума договору склала 99,50 тис. грн з ПДВ;
- розроблення плану зонування території міста Лисичанська. Сума договору склала 198,61 тис. грн з ПДВ.

При цьому, відповідно до Протоколу № 1 засідання архітектурно-містобудівної ради при управлінні містобудування та архітектури Луганської обласної державної адміністрації, який затверджений заступником голови Луганської обласної державної адміністрації Гуц В.В. від 30.01.2017, розглянуто проектне рішення «План зонування території (зонінг) м. Лисичанська».

За результатами розгляду визначені наступні зауваження:

- 1) Матеріали плану зонування м. Лисичанськ на час розгляду не були погоджені з автором генерального плану м. Лисичанськ (п. 6.1. ДСТУ-Н Б Б.1.1-2011).
- 2) План зонування м. Лисичанська не відповідає пункту 3 статті 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо розроблення містобудівної документації на паперових і електронних носіях на оновленій картографічній основі в цифровій формі у державній геодезичній системі координат УСК-2000.


В.І.Радовітченко

3) У зв'язку з відсутністю історико-архітектурного опорного плану міста Лисичанська, історико-культурна цінність його території, об'єкти культурної спадщини, їх охороні зони не враховані під час розроблення зазначеного плану зонування.

4) Схема прибережних захисних смуг не відповідає підпункту 7 пункту 3 статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо відображення меж прибережних захисних смуг водних об'єктів міста Лисичанська відповідно до ситуації що склалася. Не зазначено зони підтоплення річки Біленька.

Крім того, за результатами розгляду, вирішено рекомендувати Лисичанській міській раді:


- доопрацювати проект «План зонування міста (зонінг) міста Лисичанська» та затвердити його у встановленому порядку;
- вжити заходів щодо розроблення історико-архітектурного опорного плану міста Лисичанська та внести ці дані до відповідної містобудівної документації та містобудівного кадастру, для їх використання при складанні містобудівних умов та обмежень забудови земельних ділянок, підготовці завдань на проектування, розроблені і погоджені відповідних видів проектною документації.

Зазначений факт свідчить про здійснення міською радою непродуктивних витрат бюджетних коштів у загальній сумі 298,11 тис. грн у зв'язку із недосягненням кінцевого результату – отримання всієї містобудівної документації, яка надасть можливість територіальній громаді додатково отримувати кошти від продажу та оренди земельних ділянок.

Отже, проведене дослідження документів, наданих до аудиту, засвідчило відсутність комплексного підходу до розробки повного пакету містобудівної документації.

При цьому, наявність лише його окремих складових частин, не надає можливості отримання кінцевого результату - документу, який надавав би право та законодавчо закріплену можливість у повній мірі розпоряджатися землями територіальної громади м. Лисичанськ, зокрема, шляхом їх продажу або здавання у тимчасове платне користування (оренду).

Тобто, комплексний підхід із вищезазначеного питання та відповідно виділення коштів місцевого бюджету м. Лисичанськ на розробку повного пакету містобудівної документації можливо розглядати, як інвестиції, що в


В.І.Радовітченко

подальшому призведуть до наповнення бюджету м. Лисичанськ від продажу або здавання в оренду земельних ділянок комунальної власності.

В ході аудиту проведений розрахунок прогнозованих надходжень від продажу зазначених земельних ділянок комунальної власності, які б мали бути виставлені на земельні торги окремими лотами. В результаті розрахунку встановлено, що бюджетом розвитку м. Лисичанськ упущено вигод (неотримано доходів) від продажу земельних ділянок на загальну суму 206 752,89 тисяч гривень. [103]


Крім того, в ході аудиту проведений розрахунок прогнозованих надходжень від здавання в оренду зазначених земельних ділянок, за результатами якого встановлено, що бюджетом м. Лисичанськ упущено вигод (неотримано доходів), виходячи із розрахунку за один рік, у сумі 2 649,68 тисяч гривень. [104]

Відповідно до п. 2.2 Положення про управління архітектури та містобудування Лисичанської міської ради, затверджене рішенням сесії Лисичанської міської ради від 22.11.2012 № 39/701, до основних завдань Управління архітектури та містобудування Лисичанської міської ради входить аналіз стану містобудування на території міст Лисичанська, Новодружеська та Привілля, організація розробки, експертизи, а також надання на затвердження в установленому Законом порядку генеральних планів міст Лисичанська, Привілля, Новодружеська та іншої містобудівної документації. [58]

Враховуючи наведене, аудиторська група дійшла висновку, що відсутність дієвого контролю за виконанням прийнятих рішень та належного рівня їх виконання (координації, взаємодії з органами, які визначені як адміністратори) не сприяє залученню до бюджету фінансових ресурсів у максимально можливному обсязі.

Так, неприйняття Управлінням архітектури та містобудування Лисичанської міської ради кваліфікованих та достатніх професійних управлінських дій (рішень) по формуванню та забезпеченню комплексного підходу для розробки повного пакету містобудівної документації м. Лисичанськ (у тому числі в частині визначення потреби у бюджетних коштах, за закріпленням профільним напрямком) призводить до упущення вигод (неотримання доходів) бюджетом розвитку м. Лисичанськ від продажу земельних ділянок у загальній сумі 206 752,89 тисяч гривень.

Неефективні управлінські рішення щодо адміністрування місцевих податків, зборів та інших надходжень мають негативний вплив на наповнення доходної частини бюджету міста.


В.І. Радовітченко

Місцеві податки і збори у сукупності податків, що справляються в Україні, займають особливе місце. Їхня специфіка полягає в тому, що на відміну від загальнодержавних податків, чинним законодавством визначено тільки види місцевих податків і зборів, їхні граничні розміри, платників та порядок розрахунків. Конкретні ж види податків для кожної місцевості, їхні ставки, порядок сплати встановлюють і визначають органи місцевого самоврядування відповідно до переліку, встановленого законодавством. Вони ж мають право вводити, в межах своєї компетенції, пільгові податки і збори, або звільняти від їх сплати певні категорії платників, а також надавати відстрочки та розстрочки по сплаті місцевих податків і зборів.

Місцеві податки та збори — це податки та збори, які встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства, вони є обов'язковими до сплати в межах адміністративно-територіальних одиниць та зараховуються до їх бюджетів.

Податковий кодекс України у статті 10 визначає, що:

10.1. *До місцевих податків належать:*

10.1.1. податок на майно;

10.1.2. єдиний податок.

10.2. *До місцевих зборів належать:*

10.2.1. збір за місця для паркування транспортних засобів;

10.2.2. туристичний збір. [3]

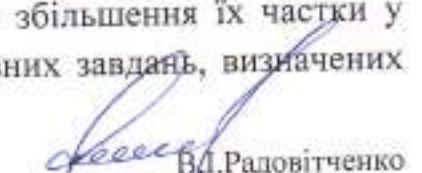
Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що місцеві бюджети мають бути достатніми для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень і забезпечення мешканців відповідних громад якісними публічними послугами.

Основним інструментом, за допомогою якого територіальні громади здійснюють свої функції, є обласний, районні, міські, сільські, селищні, бюджети та бюджети ОТГ. [7]

Тому питанням і проблемам щодо формування дохідної частини місцевих бюджетів, пошуку і реалізації резервів їх наповнення, розширенню бази оподаткування наразі приділяється увага.

Одним із суттєвих джерел доходів місцевих бюджетів є надходження від визначених законодавством податків, зборів та інших платежів, у тому числі за рахунок місцевих податків і зборів. [7]

Підвищення ролі місцевих податків і зборів та збільшення їх частки у власних доходах місцевих бюджетів – є одне з головних завдань, визначених


В.Д.Радовітченко

Урядом України і у виконанні якого безпосередньо зацікавлені органи місцевого самоврядування та інші учасники бюджетного процесу. [7]

Проте, протягом періоду, що підлягає аудиторському дослідженню, Лисичанською міською радою *приймались рішення, які не сприяли наповненню місцевого бюджету, та/або взагалі не приймалися рішення щодо залучення надходжень.*

Так, Лисичанською міською радою не запроваджено здійснення збору за місця для паркування транспортних засобів, при тому, що відповідно до рішення Лисичанської міської ради «Про збір за місця для паркування транспортних засобів» від 10.02.2011 №8/93, міською радою затверджено та введено в дію Положення про збір за місця для паркування транспортних засобів та Перелік спеціальних земельних ділянок, відведених для організації та провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів.

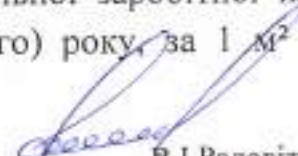
Відповідно до Переліку спеціальних земельних ділянок, відведених для організації та провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів, загальна площа земельних ділянок, відведених для організації та провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів, становить 789 м² (105 місць для паркування транспортних засобів). [55]

Протягом періоду, який підлягав аудиторському дослідженню, Лисичанською міською радою не приймалися рішення щодо здійснення збору за місця для паркування транспортних засобів, відповідно збір за місця для паркування транспортних засобів до бюджету Лисичанської міської ради не надходив.

Таким чином, через не запровадження здійснення збору за місця для паркування транспортних засобів Лисичанською міською радою упущено вигід (не отримано доходів) за період з 01.01.2015 по 30.06.2018 на суму 1 897,46 тисяч гривень. [105]

Крім того, в ході дослідження зазначеного питання, на думку аудиторської групи, від встановлення у 2015-2018 роках ставок по податку на нерухоме майно у розмірах нижчих від максимального рівня, визначеного законодавством, бюджетом м. Лисичанська *не отримано доходи за період з 01.01.2015 по 01.07.2018 у загальній сумі 18 447,45 тисяч гривень. [108]*

Так, проведеним аналізом рішень, прийнятих міською радою по податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, встановлено, що у місті прийняті ставки на рівні 0,1 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 м² бази


В.І.Радовітченко

оподаткування на всі типи нежитлової нерухомості та 0,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 м² бази оподаткування на всі типи житлової нерухомості.

При цьому, відповідно до п.33 підрозділу 10 розділу XX Перехідних положень Податкового кодексу України, 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%. [3]

Відповідно до п.п. 266.5.1 п. 266.5 ст. 266 Податкового кодексу України ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, встановлюються:

- у 2016 році за рішенням сільської, селищної, міської ради, залежно від місця розташування (зональності) та типів таких об'єктів нерухомості у розмірі, що не перевищує 3,0 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 м² бази оподаткування;

- у 2017 році за рішенням сільської, селищної, міської ради, залежно від місця розташування (зональності) та типів таких об'єктів нерухомості у розмірі, що не перевищує 1,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 м² бази оподаткування.

Таким чином, запровадження міською радою у 2015-2018 роках ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, нижче максимального рівня, визначеного Податковим кодексом України позбавило можливості суттєво збільшити дохідну частину міського бюджету, а відтак призвело до упущених вигод (не отриманих доходів) у періоді аудиту коштів на розвиток територіальної громади загалом на суму 18 447,45 тисяч гривень. [108]

Неповне використання органами місцевого самоврядування можливостей щодо управління наявним земельним фондом призводить до неотримання додаткових доходів бюджету (упущених вигод) та забезпечує існування значного резерву наповнення його доходної частини.

Результати аудиту показали, що однією з важливих складових доходів бюджету м. Лисичанськ є *плата за землю*.


В.К.Радовітченко

Відповідно до відомостей Державного земельного кадастру, площа земель м. Лисичанська складає 7 603,0 га, з них по угіддям:

- 1) сільськогосподарські землі – 1 824,9394 га;
- 2) ліси та інші лісовкриті площі – 438,0 га;
- 3) забудовані землі – 2 562,0097 га, з них:
 - під житловою забудовою – 497,9527 га;
 - під промисловістю – 368,1096 га;
 - під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами та відповідними спорудами – 181,2886 га;
 - землі комерційного та іншого використання – 78,2961 га;
 - землі громадського призначення – 141,5828 га;
 - землі, які використовуються для транспорту та зв'язку – 335,9141 га;
 - землі, які використовуються для технічної інфраструктури – 71,7324 га;
 - землі, які використовуються для відпочинку та інші відкриті землі – 887,1334 га;
- 4) відкриті заболочені землі – 1,0000 га;
- 5) відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом – 2 627,9761 га;
- 6) води – 149,0748 гектар.

Відповідно до діючого законодавства та Положення про Управління власності Лисичанської міської ради (далі – Управління), затвердженого рішенням Лисичанської міської ради Луганської області від 24.11.2016 № 18/278, Управління забезпечує виконання вимог чинного законодавства України та інших законодавчих актів у сфері земельних відносин, оренди, приватизації та управління власністю. [63]

В структурі доходів бюджету м. Лисичанськ надходження плати за землю є значним за обсягами джерелом формування *дохідної частини* та у *досліджуваному періоді склали 39 832,69 тис. грн*, що становить **6,2** відсотка обсягу доходів загального фонду бюджету (без врахування трансфертів).

Впродовж 2015, 2016, 2017 років та першого півріччя 2018 року надходження плати за землю до бюджету м. Лисичанськ *збільшилися майже у 2 рази* та склали відповідно по роках: 7 613,11 тис. грн, 12 287,84 тис. грн, 13 358,34 тис. грн та за I півріччя 2018 року 6 573,40 тисяч гривень.

При цьому, планові *показники надходжень* плати за землю було виконано:


В.І.Радовітченко

- у 2015 році на 90,5 відсотків (на 76,7 відсотків за надходженнями з земельного податку та на 97,8 відсотків за надходженнями від орендної плати);
- у 2016 році на 152,1 відсотка (273,1 відсотка за надходженнями з земельного податку та на 103,5 відсотків за надходженнями від орендної плати);
- у 2017 році на 112,0 відсотків (106,6 відсотків за надходженнями з земельного податку та на 115,5 відсотків за надходженнями від орендної плати);
- у I півріччі 2018 року на 98,5 відсотків (при тому, що за надходженнями від земельного податку було виконано на 75,2 відсотка, та за надходженнями від орендної плати виконано на 122,6 відсотків).

В структурі надходжень плати за землю орендна плата за користування земельними ділянками та податок на землю у розрізі років розподіляються наступним чином:

- у 2015 році: податок – 70,7 відсотків, орендна плата – 29,3 відсотка;
- у 2016 році: податок – 51,5 відсотків, орендна плата – 48,5 відсотків;
- у 2017 році: податок – 49,6 відсотків, орендна плата – 50,4 відсотків;
- у I півріччі 2018: податок – 38,9 відсотків, орендна плата – 61,1 відсоток.

Слід відмітити, що протягом досліджуваного періоду в місті спостерігається значне збільшення боргів щодо сплати за землю (більш ніж у 2 рази за період аудиторського дослідження).

Так, **податковий борг** по орендній платі за земельні ділянки державної та комунальної власності склав загалом:

- станом на 01.01.2016 – 10 327,68 тис. грн;
- станом на 01.01.2017 – 14 507,86 тис. грн, тобто зріс на 4 180,18 тис. грн, або на 40,5 відсотка у порівнянні з минулим періодом;
- станом на 01.01.2018 – 20 752,20 тис. грн, тобто зріс на 6 244,34 тис. грн, або на 43 відсотка у порівнянні з минулим періодом;
- станом на 30.06.2018 – 21 356,76 тис. грн, тобто зріс на 604,56 тис. грн, або на 2,9 відсотка у порівнянні з минулим періодом.

Списано безнадійного податкового боргу по орендній платі за землю за період з 01.01.2015 по 30.06.2018 загалом на суму: 202,38 тис. грн, з яких:

- у 2015 році – 70,80 тис. грн;
- у 2016 році – 130,99 тис. грн;
- у 2017 році списань не було;



В.І.Радовітченко

- протягом I півріччя 2018 року – 0,59 тисяч гривень.

У відповідності до Земельного Кодексу України використання земельних ділянок фізичними та юридичними особами здійснюється на підставі правовстановлюючих документів. [4]

Як показали результати аудиторського дослідження, органи місцевого самоврядування м. Лисичанськ частіше приймають рішення в інтересах та на користь орендарів земельних ділянок.

Аналізом даних Головного управління ДФС у Луганській області (лист від 09.07.2018 № 4640/9/-32-12-03-13) щодо заборгованості платників за землю, які отримані в ході аудиту, відслідковується ріст заборгованості по оплаті оренди землі та земельного податку. [70]

Законом України «Про місцеве самоврядування» визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землі, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єктів їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. [7]

Відповідно до Податкового кодексу України, плата за землю – обов'язковий платіж у складі податку на майно, що справляються у формі земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності. [3]

В свою чергу, статтю 21 Закону України «Про оренду землі» від 06.10.98 №161-XIV передбачено, що орендна плата за землю – це платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою згідно з договором оренди. [12]

Про недостатність заходів, вжитих Лисичанською міською радою для забезпечення повноти надходження від орендної плати за земельні ділянки свідчить той факт, що сума податкового боргу станом на 01.06.2018 (21 356,76 тис. грн) зросла в порівнянні з 01.01.2016 (10 327,68 тис. грн) на 11 029,08 тис. грн, або майже у два рази.

Серед найбільших боржників, якими несвочасно проводиться плата за землю станом на 01.06.2018 є ПАТ «Лисичанський склозавод «Пролетарій», заборгованість якого складає 18 615,6 тис. грн, що складає 87% від загальної заборгованості (21 356,76 тис. грн).

Законом «Про місцеве самоврядування» визначено, що до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських


В.І.Радовітченко

рад у сфері регулювання відносин та охорони навколишнього природного середовища належить справляння плати за землю (пп4 пункту «а» ч.1 ст.33). [7]

Отже, в результаті недостатньої взаємодії відділу земельних відносин Управління власності Лисичанської міської ради з підрозділами ДФС щодо обміну інформацією про заборгованість з плати за землю, недостатній рівень аналітичної роботи у відділі для забезпечення контролю за надходженнями до бюджету плати за землю, недотримання окремими землекористувачами своїх зобов'язань в частині оплати орендної плати та земельного податку місцевим бюджетом Лисичанської міської ради *втрачена можливість (упущено вигоду) додатково отримати кошти у сумі 18 615,6 тис. грн* (сума податкової заборгованості ПАТ «Лисичанський склозавод «Пролетарій»).

Слід зазначити, що станом на 01.06.2018 Ухвалою Господарського суду Луганської області від 04.04.2016 по справі № 913/412/16 порушено провадження у справі про банкрутство акціонерного товариства «Лисичанський склозавод «Пролетарій». [97]

Крім того, згідно з даними Головного управління ДФС у Луганській області (вищезазначений лист) у періоді з 01.01.2015 по 31.05.2018 була списана сума заборгованостей по орендній платі за землю у загальній сумі *202,38 тис. грн*, а саме:

- у 2015 році списано безнадійного податкового боргу по орендній платі за землю, стосовно якого минув строк давності (1095 днів) у загальній сумі 70,8 тис. грн, а саме:

1. ПРАТ «Восточная строительная компания» (код ЄДРПОУ 35389230) у сумі 61,85 тис. грн;

2. ПП «Евродом» (код ЄДРПОУ 32792472) у сумі 8,95 тис. грн;

- у 2016 році списано безнадійного податкового боргу по орендній платі за землю, стосовно якого минув строк давності (1095 днів) у загальній сумі 130,99 тис. грн, а саме:

1. ПРАТ «Восточная строительная компания» (код ЄДРПОУ 35389230) у сумі 44,54 тис. грн;

2. ПП «Евродом» (код ЄДРПОУ 32792472) у сумі 5,54 тис. грн;

3. ТОВ «Луганськпереробка» (код ЄДРПОУ 36561994) у сумі 76,75 тис. грн;

4. ПП «Лис» (код ЄДРПОУ 13387348) у сумі 4,16 тисяч гривень.

У 2017 році списання безнадійного податкового боргу по орендній платі за землю не було.



В.І.Радовітченко

У 2018 році списано безнадійного податкового боргу по орендній платі за землю, стосовно якого минув строк давності (1095 днів) у загальній сумі 0,59 тисяч гривень. [70]

Отже, в результаті дослідження цього питання аудиторська група дійшла висновку, що внаслідок недостатнього вжиття дієвих заходів, як з боку виконавчих органів влади, так і органу місцевого самоврядування, виходячи з обсягу повноважень, визначених нормативно-правовими та законодавчими актами, регламентуючими та регулюючими їх діяльність з цього питання, у періоді, що підлягає аудиторському дослідженню, міською радою не отримано додатково доходів (упущено вигід) від надання у користування земельних ділянок, зазначених вище по тексту, у загальній сумі 18 817,98 тисяч гривень.

Резерви наповнення доходної частини бюджету м. Лисичанськ за рахунок збільшення коефіцієнту орендної плати за землю для виробничих підприємств.

Одним із джерел наповнення бюджету м. Лисичанськ є збільшення розміру ставок орендної плати за використання землі.

У 2018 році тільки за 37 діючими договорами оренди земельних ділянок, укладених з виробничими підприємствами для розміщення їх виробничих потужностей нараховано орендної плати на загальну суму 5 301,10 тисяч гривень.

Слід зазначити, що при обрахуванні сум орендної плати застосовувався коефіцієнт орендної плати за землю для виробничих підприємств у розмірі 3 відсотка від нормативно – грошової оцінки землі, встановленому згідно рішення Лисичанської міської ради.

При цьому, на законодавчому рівні органам місцевого самоврядування визначено можливість для застосування зазначеного коефіцієнта до 12 відсотків від нормативно – грошової оцінки землі.

Так, статтею 288.5. Податкового Кодексу України [3] визначено, що розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу:

- згідно із статтею 288.5.1. цього Кодексу не може бути меншою за розмір земельного податку;

- згідно із статтю 288.5.2. Податкового Кодексу України не може перевищувати 12 відсотків нормативної грошової оцінки.



В.І.Радовітченко

Тобто, за умови збільшення коефіцієнту орендної плати за вищевказаними договорами до середньозваженого значення, а саме до 6 відсотків (беручи до уваги мінімальне його значення – 3 відсотка та максимальне – 12 відсотків) можливо було б нараховувати до сплати орендної плати за використання земельних ділянок за один рік 10 602,20 тис. грн, тобто додатково залучати до бюджету понад 5 301,10 тис. грн щорічно. [109] (Визначена сума річної орендної плати за даними договорів оренди промислового призначення).

Так, на 30.06.2018 у м. Лисичанську діяли 37 договорів оренди землі, які за цільовим призначенням за класифікацією видів цільового призначення земель, затвердженою наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 № 548 «Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель» [53] підпадають під категорію 11 - «землі промисловості» (землі, надані для розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель та споруд промислових, гірничодобувних, транспортних та інших підприємств, їх під'їзних шляхів, інженерних мереж, адміністративно-побутових будівель, інших споруд), загальною площею 83,7545 гектарів.

Таким чином, неповне використання органами місцевого самоврядування можливостей щодо управління наявним земельним фондом забезпечує існування значного резерву наповнення його доходної частини на понад 5 301,10 тис. грн щорічно.

Неповне використання Лисичанською міською радою, як органом місцевого самоврядування, можливостей щодо управління наявним земельним фондом призводить до існування значного резерву наповнення його доходної частини.

Відповідно до частини 2 статті 19 Закону України "Про оренду державного та комунального майна" від 10.04.1992 № 2269-ХІІ (із змінами, які набрали чинності з 24.05.2011) методика розрахунку орендної плати та пропорції її розподілу між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем визначається органами місцевого самоврядування (для об'єктів, що перебувають у комунальній власності) на тих самих методологічних засадах, як і для об'єктів, що перебувають у державній власності. [9]

Слід зазначити, що відповідно до пункту 17 Методики розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 № 786, зокрема, що:


В.І.Радовітченко

- у разі коли *орендодавцем майна є Фонд державного майна, його регіональне відділення чи представництво*, орендна плата спрямовується: за нерухоме майно державних підприємств, установ, організацій (крім підприємств, установ та організацій галузі кінематографії, що належать до сфери управління Мінкультури, - на період до 31 грудня 2019 р.) - 70 відсотків орендної плати до державного бюджету, 30 відсотків державному підприємству, організації, на балансі яких перебуває це майно;

- у разі коли *орендодавцем майна є державне підприємство, організація* за нерухоме майно - 70 відсотків орендної плати підприємству, організації, 30 відсотків - до державного бюджету. [21]

Так, протягом періоду з 01.01.2015 по 01.08.2018 зазначене питання (тобто, розподіл коштів від оренди між орендодавцями та місцевим бюджетом) було врегульоване відповідними Методиками розрахунку та порядку використання плати за оренду майна, що знаходиться у власності територіальної громади м. Лисичанська (комунальній власності), затверджені відповідними рішеннями сесій Лисичанської міської ради, а саме (мовою оригіналу):

- Методика расчета и порядок использования платы за аренду имущества, находящегося в собственности территориальной громады г. Лисичанска (коммунальной собственности), затверджена рішенням Лисичанської міської ради від 14.04.2010 № 1401 (далі – Методика № 1401); [57]

- Методика розрахунку плати за оренду майна, що знаходиться у власності територіальної громади м. Лисичанська та пропорції її розподілу, затверджена рішенням Лисичанської міської ради від 26.02.2015 №79/1278 (згідно з пунктом 4 якого набирає чинності з 01.03.2015 року, далі – Методика № 79/1278). [61]

Так, зокрема, згідно з п 2. Методики № 79/1278 Орендодавцями майна територіальної громади м. Лисичанська є:

2.2.1. Управління власності міської ради щодо:

- цілісних майнових комплексів комунальних підприємств та їх структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць);

- нерухомого майна (будівлі, споруди, нежитлові приміщення) та іншого окремого індивідуально визначеного майна, яке знаходиться на балансі управління власності;


В.І.Радовітченко

- нерухомого майна, що знаходиться на балансі комунальних підприємств, організацій, установ та загальна площа якого перевищує 200 квадратних метрів на одне підприємство, організацію, установу;

2.2.2. Комунальні підприємства, установи, організації (надалі – балансоутримувачі) – щодо нерухомого майна, загальна площа якого не перевищує 200 кв. м. на одне підприємство, установу, організацію та іншого окремого індивідуально визначеного майна.

Крім того, зазначеною Методикою визначено, зокрема, що:

3.5. У разі коли орендодавцем майна є управління власності міської ради орендна плата спрямовується:

- за цілісні майнові комплекси комунальних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць) - до місцевого бюджету в повному обсязі;

- за нерухоме майно, яке знаходиться на балансі комунальних підприємств, установ, організацій – на відповідний рахунок цих комунальних підприємств, установ, організацій та розподіляється таким чином: 30 відсотків орендної плати залишається у розпорядженні цього комунального підприємства, установи, організації, 70 відсотків перераховується до місцевого бюджету.

При цьому особою, відповідальною за перерахування орендної плати, що спрямовується до місцевого бюджету, є керівник (або особа, що його заміщує) комунального підприємства, установи, організації, на балансі якого знаходиться таке комунальне нерухоме майно.

3.6. У разі коли орендодавцем є комунальне підприємство, установа, організація орендна плата спрямовується на відповідний рахунок цього комунального підприємства, установи, організації та розподіляється таким чином: 70 відсотків орендної плати залишається у розпорядженні цього комунального підприємства, установи, організації, 30 відсотків перераховується до місцевого бюджету.

При цьому, особою, відповідальною за перерахування орендної плати, що спрямовується до місцевого бюджету, є керівник (або особа, що його заміщує) комунального підприємства, установи, організації, на балансі якого знаходиться таке комунальне нерухоме майно.

В той же час пунктом 5.1 розділу 5 «Порядок зачислення и использования арендной платы» Методики № 1401 визначено, що (далі – мовою оригіналу):
«Плата за аренду целостных имущественных комплексов предприятий,


В.І.Радовітченко

организаций, их структурных подразделений (филиалов, цехов, участков) поступает в местный бюджет, за аренду отдельного индивидуального определенного имущества поступает предприятиям, учреждениям, организациям, являющимся арендодателями этого имущества, используются ими на пополнение собственных оборотных средств».

Проте, враховуючи, що норми розподілу орендної плати між місцевим бюджетом та орендодавцем (балансоутримувачем), визначені Методикою № 79/1278 введені пунктом 4 відповідного рішення тільки з 01 березня 2015 року, **протягом періоду з січня-лютого 2015 року** внаслідок не приведення положень Методики № 1401 відповідно до норм, визначених частиною 2 статті 19 Закону України "Про оренду державного та комунального майна" від 10.04.1992 № 2269-ХІІ (в частині невідповідності пропорції її розподілу орендної плати між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем для об'єктів, що перебувають у комунальній власності таким пропорціям на тих самих методологічних засадах, як і для об'єктів, що перебувають у державній власності) Лисичанським міським бюджетом не отримано доходів (упущено вигід) у загальній сумі **67,29 тисяч гривень**. [110]

Тобто, несвочасне або неприйняття органом місцевого самоврядування рішень щодо наповненню доходної частини місцевого бюджету виходячи із законодавчо визначених розмірів її складових (джерел) не сприяє залученню до бюджету фінансових ресурсів у максимально можливому обсязі для якісної та повної реалізації гарантованого державою права вирішувати питання місцевого значення (самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування), забезпечення мешканців територіальної громади м. Лисичанська якісними публічними послугами.

1.2. Незабезпечення належного контролю за повнотою перерахувань коштів до доходної частини бюджету м. Лисичанська позбавляє можливості отримання додаткових коштів і подальших їх витрачанням на потреби територіальної громади.

У сучасних умовах неабиякого значення набуває питання використання місцевого бюджету як дієвого інструмента управління економікою і важливої основи фінансового забезпечення повноважень місцевого органу влади у процесі виконання своїх конституційних зобов'язань.


В.І.Радовітченко

Місцевий бюджет є основним інструментом, за допомогою якого місцева влада може впливати на локальну активність і створювати умови для економічного та соціального розвитку відповідної території.

Проблеми ефективного формування дохідної бази місцевих бюджетів, яка була б достатньою насамперед для виконання місцевими органами самоврядування їхніх повноважень, завжди є вкрай актуальними і залишаються невирішеними в Україні.

Повнота і своєчасність виконання покладених на орган місцевого самоврядування функцій цілковито залежить від наповнення дохідної частини місцевого бюджету.

Реальні фінансові можливості місцевого органу влади значно обмежені, що в свою чергу є гальмівним фактором позитивних перетворень в рамках окремо визначеної територіальної громади. [91]

В даному контексті для максимального наповнення доходної частини місцевого бюджету особливого значення набуває питання дотримання всіма учасниками бюджетного процесу – підприємствами, організаціями та установами всіх форм власності правил, встановлених органом місцевого самоврядування правил, визначеними відповідними рішеннями, які встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на території Лисичанської міської ради правила поведінки.

Отже, частиною 1 статті 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] визначено, *що акти міської ради, прийняті в межах наданих повноважень, є обов'язковими для виконання* всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

В ході проведення аудиту, аналізом дослідженням питання повноти перерахування коштів комунальними підприємствами до місцевого бюджету, отриманих від надання в оренду стороннім фізичним та юридичним особам нежитлових приміщень, розташованих в будівлях, які перебувають на їх балансі встановлено випадки неотримання доходів спеціальним фондом бюджету м. Лисичанська внаслідок не перерахування належної частки коштів, отриманих від надання нерухомого майна у тимчасове платне користування.

Так, аналізом зазначеного питання встановлено, що протягом періоду з 01.01.2015 по 01.07.2018 Комунальна установа «Територіальне медичне об'єднання м. Лисичанська» (далі – КУ «ТМО м. Лисичанська») була


В.І.Радовітченко

балансоутримувачем нерухомого майна, яке входило до переліку комунального майна територіальної громади м. Лисичанська, яке, на підставі укладених договорів, надавалось у тимчасове платне користування (оренду) стороннім фізичним та юридичним особам.

Так, для надання в оренду протягом досліджуваного періоду було укладені та діяли відповідні договори оренди (розрізі років), а саме:

- **протягом 2015 року** (у періоді з 01.05.2015 по 01.01.2016) - договори оренди нерухомого майна, загальна площа орендованого майна за якими становила **28 855,74 м. кв.;**
- **протягом 2016 року** – договори оренди нерухомого майна, загальна площа орендованого майна за якими становила **31 858,64 м. кв.;**
- **протягом 2017 року** – договори оренди нерухомого майна, загальна площа орендованого майна за якими становила **31 733,63 м. кв.;**
- **протягом I півріччя 2018 року** – договори оренди нерухомого майна, загальна площа орендованого майна за якими становила **37 266,32 м. кв.**

При цьому, за умовами укладених договорів та відповідно до вимог п.2. Методики № 79/1278, яка вступила в дію з 01.03.2015 Орендодавцем зазначеного майна територіальної громади м. Лисичанська, балансоутримувачем якого є КУ «ТМО м. Лисичанська» (враховуючи, зокрема п. 2.2.1 Методики № 79/1278, згідно з яким Управління власності міської ради є Орендодавцем щодо нерухомого майна, що знаходиться на балансі комунальних підприємств, організацій, установ та загальна площа якого перевищує 200 квадратних метрів на одне підприємство, організацію, установу) було саме Управління власності міської ради.

Крім того, пунктом 3.5. зазначеної Методики № 79/1278 визначено, зокрема, що у разі, коли орендодавцем майна є Управління власності міської ради орендна плата спрямовується за нерухоме майно, яке знаходиться на балансі комунальних підприємств, установ, організацій – на відповідний рахунок цих комунальних підприємств, установ, організацій та розподіляється таким чином:

- **30 відсотків орендної плати залишається у розпорядженні цього комунального підприємства, установи, організації,**
- **70 відсотків перераховується до місцевого бюджету. [61]**

Крім того, аналізом зазначеного питання встановлено, у досліджуваному періоді КУ «ТМО м. Лисичанська» було зареєстроване 28.04.2015 (протягом періоду з 01.01.2015 по 28.04.2015 – Управління охорони здоров'я Лисичанської міської ради) та протягом періоду з 01.05.2015 по 01.07.2018 належну частку коштів у розмірі 70%, визначену пунктом 3.5. зазначеної


В.І.Радовітченко

Методики № 79/1278, до місцевого бюджету не перераховувало, а залишало на рахунку спеціального фонду кошторису зазначеної комунальної установи для власних потреб.

Всього ж протягом періоду з 01.05.2015 по 01.07.2018 до спеціального фонду кошторису КУ «ТМО м. Лисичанська» за зазначеним напрямом надійшло коштів у сумі 1 092,50 тис. грн, в тому числі:

- протягом періоду з 01.05.2015 по 01.01.2016 – у сумі 267,19 тис. грн;
- протягом 2016 року – у сумі 336,12 тис. грн;
- протягом 2017 року – у сумі 332,66 тис. грн;
- протягом I півріччя 2018 року – у сумі 156,53 тисяч гривень.

Тобто, враховуючи вищезазначене, протягом періоду з 01.05.2015 по 31.05.2018 КУ «Територіальне медичне об'єднання м. Лисичанськ» (Балансоутримувач) *не перераховано до бюджету м. Лисичанськ коштів у загальній сумі 764,75 тис. грн* (70 відсотків від загальної суми надходжень за винятком податку на землю з орендарів та податку на додану вартість), які надійшли від оренди нерухомого майна (орендодавець – Управління власності Лисичанської міської ради), що є порушенням пункту 3.5 Методики № 79/1278.

Внаслідок зазначеного *Лисичанським міським бюджетом недоотримано доходів місцевим бюджетом (нанесено втрат фінансових ресурсів) у зазначеній сумі. [87,111]*

При цьому, слід зазначити, що як вже зазначалось вище по тексту, згідно з п. 3.5 Методики № 79/1278 особою, відповідальною за перерахування орендної плати, що спрямовується до місцевого бюджету, є керівник (або особа, що його заміщує) комунального підприємства, установи, організації, на балансі якого знаходиться таке комунальне нерухоме майно.

Поряд з цим, дослідженням зазначеного питання встановлено, що листом від 03.06.2015 № 213 КУ «ТМО м. Лисичанська» [72] вже зверталась до міської ради з ініціативою щодо перегляду норм Методики № 79/1278 стосовно зазначеної комунальної установи, якими визначаються пропорції розподілу сум отриманої орендної плати та надала пропозицію щодо звільнення КУ «ТМО м. Лисичанська» від відрахування належної частки отриманих сум орендної плати до міського бюджету. Проте, відповідних змін станом на теперішній час до Методики № 79/1278 в цій частині не внесено.


В.І.Радовітченко

Слід зазначити, що згідно із частиною 1 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. [7]

Усі акти, які рада має право приймати як орган місцевого самоврядування, традиційно поділяються на два види:

- акти нормативно-правового характеру;
- ненормативні акти.

Актами нормативно-правового характеру є локальні документи, які встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на певній території правила поведінки.

Такі акти не стосуються якогось одного суб'єкта правовідносин і розраховані на багаторазове застосування.

Такими актами, крім інших, згідно вищезгаданої статті 59 цього закону і рішення ради. [92]

Крім того, *статтею 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»* закріплена обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування. [7]

Частиною 1 цієї статті визначено, що акти міської ради, прийняті в межах наданих повноважень, *є обов'язковими для виконання* всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Крім того, дослідженням зазначеного питання, в ході заходу державного фінансового контролю було встановлено, що Методика розрахунку плати за оренду майна, що знаходиться у власності територіальної громади м. Лисичанська та пропорції її розподілу, затверджена рішенням Лисичанської міської ради від 26.02.2015 №79/1278 *має статус регуляторного акту* та входить до переліку таких актів органу місцевого самоврядування, які були прийняті місцевою радою та діяли у періоді, що підлягав аудиторському дослідженню. [61]

Тобто, враховуючи вищезазначені твердження, зазначена Методика №79/1278 *є актом нормативно-правового характеру та регуляторного акта місцевого самоврядування* та *є обов'язковими для виконання* всіма розташованими на території м. Лисичанськ органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями,


В.І.Радовітченко

посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

В той же час, враховуючи соціальну значимість цілої галузі охорони здоров'я м. Лисичанська, вкрай незадовільну забезпеченість її за основними напрямками діяльності коштами місцевого бюджету (про що йдеться нижче по тексту у відповідному розділі цього Аудиторського звіту) аудиторська група має припущення щодо доцільності перегляду органом місцевого самоврядування вимог Методики №79/1278 в частині визначення вимог щодо перерахування коштів, отриманих від оренди у визначених у цій Методиці пропорціях, до місцевого бюджету, а зараховувати отримані суми у розпорядженні комунальної установи «Лисичанське ТМО» для подальшого використання для забезпечення потреб галузі.

Оцінка стану залучення забудовників до пайової участі у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста.

Відповідно до статті 71 Бюджетного кодексу України [2] надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів включають, зокрема, «кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038 (далі – Закон № 3038) [18], які можуть використовуватися виключно на створення і розвиток інфраструктури відповідного населеного пункту.

Зазначений Закон № 3038 надає досить широке коло повноважень органам місцевого самоврядування, адже саме вони встановлюють «порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту».

Розвиток інженерно-транспортної і соціальної інфраструктури міста 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 міста фінансуються за рахунок коштів міського бюджету.

Відповідно до частини 2 статті 40 Закону № 3038, замовник, який має намір щодо забудови земельної ділянки у відповідному населеному пункту, зобов'язаний взяти участь у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури даного населеного пункту.

Величина пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту визначається у договорі, укладеному з органом місцевого самоврядування.


В.І.Радовітченко

Рішенням сесії Лисичанською міською радою від 21.12.2012 № 41/732 затверджено Положення про порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста Лисичанська (далі – Положення № 41/732). [59]

За 2015-2018 роки до місцевого бюджету від забудовників надійшло коштів пайового внеску на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури м. Лисичанська на суму 96,19 тис. грн, у тому числі у 2015 році – 28,09 тис. грн (140,5 % від уточненого плану), у 2016 році – 20,72 тис. грн (103,6% від уточненого плану), у 2017 році 41,36 тис. грн (206,8% від уточненого плану), у 2018 році – 6,02 тис. грн (92,6% від уточненого плану).

Відповідно до пункту 3.2 Положення № 41/732, договір укладається до реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт або отримання дозволу на виконання будівельних робіт в інспекції Державного архітектурно-будівельного контролю у Луганській області, про що зазначається у проекті рішення виконавчого комітету про надання містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки.

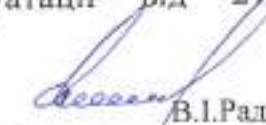
Пунктом 1.4 Положення № 41/732 передбачено, що пайова участь у розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста є обов'язковим внеском та полягає у перерахуванні замовником до прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію до місцевого бюджету коштів для створення і розвитку інфраструктури міста.

Під час аудиторського дослідження опрацьовано інформацію щодо об'єктів будівництва, прийнятих в експлуатацію у періоді з 01.01.2015 по 30.06.2018, що розташовані на території м. Лисичанська, отриману від Департаменту Державної архітектурно-будівельної інспекції у Луганській області (далі - ДАБІ) супровідним листом від 11.07.2018 № 1012-313 к-вих18. [73]

В ході проведення аудиту проведено детальний аналіз переліку забудовників, згідно наданої інформації ДАБІ, та кількістю укладених договорів пайової участі.

За результатами проведеного аналізу встановлено не укладання договорів пайової участі у розвитку інфраструктури м. Лисичанськ 5-ма замовниками будівництва по 5-ти об'єктам.

Так наприклад, відповідно до зазначеної інформації встановлено, що замовником будівництва - ПАТ «Лисичанський склозавод «Пролетарій» подано декларацію про готовність об'єкта до експлуатації від 21.07.2015


В.І.Радовітченко

№ 143152020524, а саме: «Реконструкція частини будівлі цеху № 2-2 під цех промислової переробки флоат-скла» (адреса: м. Лисичанськ, вул. Жовтнева, будинок 318), яка здана в експлуатацію у 2015 році.

Проте, ПАТ «Лисичанський склозавод «Пролетарій» до прийняття об'єкта в експлуатацію не звертався до структурного підрозділу Лисичанської міської ради (Управління архітектури та містобудування) щодо укладення договору про пайову участь у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури м. Лисичанськ, та відповідно договір не укладався. Згідно з наданою інформацією ДАБІ кошторисна вартість будівництва складає 6 687,938 тисяч гривень.

Відповідно до вимог Положення № 41/732 для обрахування суми коштів пайової участі, за зазначеним об'єктом будівництва, необхідно застосувати відсоток від загальної кошторисної вартості будівництва, а саме: інші об'єкти містобудування – 3 відсотка. Внаслідок вищенаведеного місцевим бюджетом м. Лисичанськ недоотримано коштів у сумі 200,64 тисяч гривень.

Аналогічні випадки не укладання договорів пайової участі встановлено з ТОВ «Смерічка», ТОВ «Бізнес-сервіс», гр. , гр.

Під час аудиту Лисичанською міською радою були направлені листи до забудовників (ТОВ «Бізнес Сервіс», ТОВ «Смерічка», гр. , гр.) щодо укладання договорів про пайову участь.

Ухвалою Господарського суду Луганської області від 04.04.2016 по справі № 913/412/16 порушено провадження у справі про банкрутство акціонерного товариства «Лисичанський склозавод «Пролетарій».

Таким чином, порушення зазначених норм Закону № 3038 та Положення № 41/732 призвело до втрат місцевого бюджету м. Лисичанськ внаслідок недоотримання коштів пайової участі від 5-ти замовників будівництва на загальну суму 217,77 тисяч гривень. [112]

Статтею 40 Закону № 3038 визначено, що обов'язок ініціювати укладання договору про пайову участь покладено саме на забудовника і звернення замовника будівництва до органу місцевого самоврядування з метою укладання такого договору. [18]

Згідно з частиною третьою статті 179 Господарського кодексу України від 16.01.2003 №436-IV (далі – Господарський кодекс України) укладання господарського договору є обов'язковим для сторін, якщо виконання його є обов'язком для суб'єкта господарювання чи органів державної влади або органів місцевого самоврядування. [6]


В.І.Радовітченко

Тобто, невиконання замовником будівництва обов'язку укласти договір про пайову участь до прийняття в експлуатацію об'єкта контролю будівництва не звільняє його від такого обов'язку.

Органи місцевого самоврядування мають право на вимогу до забудовника будівництва щодо пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту з моменту заявлення останнім наміру щодо забудови відповідної земельної ділянки.

Статтею 187 Господарського кодексу України визначено, що укладання договорів, укладання яких є обов'язковим, на підставі закону розглядається судом, тобто договір може бути укладений у судовому порядку, якщо інша сторона відмовляється добровільно укласти договір про пайову участь. [6]

З огляду на зазначене, Лисичанська міська рада не скористалася своїм правом і не уклала їх у судовому порядку.

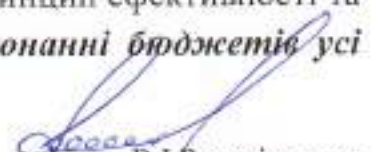
При цьому, пунктом 6.4 Положення № 41/732 передбачено, що Управління архітектури та містобудування міської ради що півроку надає інформацію до юридичного відділу стосовно замовників, які отримали декларацію про початок виконання будівельних робіт або дозвіл на виконання будівельних робіт з метою здійснення контролю за замовниками, що не уклали договір про пайову участь замовника будівництва у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста Лисичанськ. [59]

Враховуючи наведене, аудиторська група дійшла висновку, що незабезпечення належного контролю та невжиття дієвих заходів з боку відповідальних виконавчих органів Лисичанської міської ради за реалізацією регіональної програми, прийнятої органом місцевого самоврядування (зокрема, шляхом забезпечення укладання договорів пайової участі із зазначеними забудовниками будівництва у судовому порядку), не сприяє наповненню місцевого бюджету м. Лисичанська та призвело до його втрат на загальну суму 217,77 тисяч гривень.

Гіпотеза 2. Відсутність дієвого механізму контролю з боку органу місцевого самоврядування (його виконавчих органів) за використанням коштів розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів призводить до непродуктивних витрат та витрачання коштів з порушенням чинного законодавства.

Гіпотеза підтверджується.

Одним з головних базових принципів Бюджетної системи України, визначених статтею 7 Бюджетного Кодексу України, є принцип ефективності та результативності, згідно з яким *при складанні та виконанні бюджетів усі*


В.І.Радовітченко

учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. [2]

Отже, суворо дотримуючись зазначеного принципу, при взятті юридичних та фінансових зобов'язань розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів на здійснення певного виду видатків (на виконання рішень органу місцевого самоврядування) повинна бути сформована та чітко діяти модель контролю за відповідністю напрямів використання бюджетних коштів, визначених рішенням органу місцевого самоврядування та обсягу відповідних повноважень розпорядників та одержувачів на взяття таких юридичних та фінансових зобов'язань станом на час здійснення таких видатків.

Дослідженням зазначеного питання, під час аудиторського дослідження встановлено здійснення видатків одержувачами коштів місцевого бюджету м. Лисичанськ на утримання бюджетних установ, що мають фінансуватись з державного бюджету.

Відповідно до частини 2 статті 10 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 № 2269-ХІІ (далі – Закон № 2269-ХІІ), укладений сторонами договір оренди в частині істотних умов повинен відповідати типовому договору оренди відповідного майна. Типові договори оренди майна, що перебуває у комунальній власності затверджують органи місцевого самоврядування. [9]

Рішенням сесії Лисичанської міської ради від 26.02.2015 № 79/1278 затверджено Методику розрахунку плати за оренду майна, що знаходиться у власності територіальної громади м. Лисичанська та пропорції її розподілу (далі – Методика № 79/1278). [61]

Наведені вище норми Закону № 2269-ХІІ також викладені у пункті 3.3 Методики № 79/1278 у якій зазначено, що договір оренди нерухомого майна повинен дорівнювати примірному договору оренди нерухомого майна територіальної громади м. Лисичанська.

При цьому, відповідно до пункту 4.5 примірного договору оренди нерухомого майна, яке перебуває у комунальній власності м. Лисичанськ, встановлено, що *орендар зобов'язується своєчасно за власний рахунок*


В.І.Радовітченко

здійснювати капітальний, поточний і інші види ремонтів орендованого майна. Дана умова договору не розглядається як дозвіл на здійснення поліпшень орендованого майна і не тягне за собою зобов'язання «Орендодавця» щодо компенсації вартості поліпшень.

В ході аудиту проведено детальний аналіз видатків місцевого бюджету м. Лисичанськ та умов взятих господарських зобов'язань сторін в частині передачі майна, що перебуває у комунальній власності, у користування фізичним та юридичним особам.

Так до аудиту надано договір оренди нерухомого майна, що перебуває у комунальній власності від 14.06.2016 № 114/163 (далі – Договір № 114/163) укладений між Управлінням власності Лисичанської міської ради (Орендодавець), Комунальне підприємство «Лисичанська житлово-експлуатаційна контора № 1 (Балансоутримувач) та Департамент патрульної поліції (Орендар).

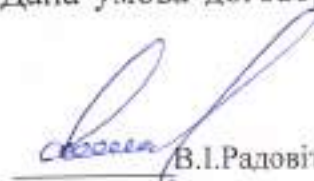
Відповідно до предмету Договору № 114/163, Орендодавець на підставі наказу Управління власності Лисичанської міської ради № 101 від 06.06.2016 передає, а Орендар приймає в строкове платне користування нежитлову будівлю (далі - Майно) загальною площею 623,57 кв.м, що розміщене за адресою: м. Лисичанськ, вул. Штейгерська, 8, та перебуває на балансі Комунального підприємства «Лисичанська житлово-експлуатаційна контора № 1». Майно передається в оренду з метою розміщення бюджетної установи, а саме: структурного підрозділу Департаменту патрульної поліції – Управління патрульної поліції в містах Северодонецьку, Лисичанську та Рубіжному Департаменту патрульної поліції.

Також, відповідно до предмету Договору № 114/163, стан Майна на момент укладання договору не вимагає поточного або капітального ремонту визначається в акті приймання-передачі.

При цьому, відповідно до Акту прийому-передачі нежитлової будівлі від 04.06.2016 встановлено, що *технічний стан будівлі не потребує поточного та капітального ремонту.*

Умовами Договору № 114/163 визначено, що цей договір діє з 04.06.2016 по 30.05.2019.

Крім того, відповідно до пункту 4.5 Договору № 114/163, *орендар зобов'язується своєчасно за власний рахунок здійснювати капітальний, поточний і інші види ремонтів орендованого майна.* Дана умова договору не


В.І.Радовітченко

розглядається як дозвіл на здійснення поліпшень орендованого майна і не тягне за собою зобов'язання «Орендодавця» щодо компенсації вартості поліпшень.

Поряд із цим, у періоді, що підлягав аудиту, головним розпорядником коштів Управління з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі УЖКГ здійснювалось фінансування Комунального підприємства «Лисичанська житлово-експлуатаційна контора № 1» (одержувача бюджетних коштів) за кодом економічної класифікації видатків 3210 «Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)», зокрема, на проведення капітального ремонту адміністративної будівлі (адреса: м. Лисичанськ, вул. Штейгерська, 8), з них:

- кошти місцевого бюджету м. Лисичанськ виділені рішенням сесії Лисичанської міської ради від 30.08.2016 № 13/202 у сумі 390,00 тис. грн;
- кошти місцевого бюджету, які надійшли у вигляді міжбюджетного трансферту (інша субвенція) відповідно до розпорядження голови обласної державної адміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 18.05.2016 № 281 у сумі 341,00 тисяч гривень.

Із загальної суми виділених коштів КП «Лисичанська житлово-експлуатаційна контора № 1» проведено касові видатки по капітальному ремонту адміністративної будівлі (адреса: м. Лисичанськ, вул. Штейгерська, 8) на загальну суму 675,55 тис. грн, у тому числі: кошти місцевого бюджету на суму 344,63 тис. грн та кошти іншої субвенції на суму 330,92 тисяч гривень.

Аналогічна ситуація склалася по будівлі, яка розташована за адресою: м. Лисичанськ вул. Канатна, 45, загальна площа будівлі згідно технічного паспорта складає 900,6 кв. метрів.

Так, на момент здійснення касових видатків КП «Лисичанська житлово-експлуатаційна контора № 1», по капітальному ремонту зазначеної адміністративної будівлі, користувачами нежитлових приміщень були наступні юридичні особи, а саме:

- Головне управління Національної поліції в Луганській області, договір оренди від 01.01.2016 № 68/02, загальна площа нежитлових приміщень 477,9 кв. м., технічний стан приміщень – приміщення знаходяться у задовільному стані (акт прийому-передачі від 01.01.2016), майно передано з метою розміщення Головного управління Національної поліції в Луганській області;

- Регіональний сервісний центр МВС в Луганській області, договір оренди від 07.11.2015 № 65, загальна площа нежитлових приміщень 425,67 кв. м., технічний стан приміщень – приміщення знаходяться у


В.І.Радовітченко

задовільному стані (акт прийому-передачі від 07.11.2015), майно передано з метою розміщення Регіонального сервісного центру МВС в Луганській області № 4444 у м. Лисичанську.

Відповідно до пунктів 4.5 зазначених договорів оренди, *орендар зобов'язується своєчасно за власний рахунок здійснювати капітальний, поточний і інші види ремонтів орендованого майна. Дана умова договору не розглядається як дозвіл на здійснення поліпшень орендованого майна і не тягне за собою зобов'язання «Орендодавця» щодо компенсації вартості поліпшень.*

У періоді, що підлягав аудиту, головним розпорядником коштів Управління з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі УЖКГ здійснювалось фінансування Комунального підприємства «Лисичанська житлово-експлуатаційна контора № 1» за кодом економічної класифікації видатків 3210 «Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)», зокрема, на проведення капітального ремонту адміністративної будівлі (адреса: м. Лисичанськ вул. Канатна, 45), з них:

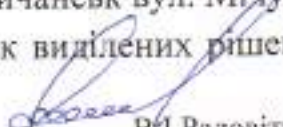
- кошти місцевого бюджету м. Лисичанськ виділені рішенням сесії Лисичанської міської ради від 30.03.2017 № 24/360 у сумі 500,00 тис. грн;

- кошти місцевого бюджету, які надійшли у вигляді міжбюджетного трансферту (інша субвенція) відповідно до розпорядження голови обласної державної адміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 23.03.2017 № 177 у сумі 990,00 тисяч гривень.

Із загальної суми виділених коштів КП «Лисичанська житлово-експлуатаційна контора № 1» проведено касові видатки по капітальному ремонту адміністративної будівлі (адреса: м. Лисичанськ вул. Канатна, 45) на загальну суму 1 452,34 тис. грн, у тому числі: кошти місцевого бюджету на суму 462,34 тис. грн та кошти іншої субвенції на суму 990,00 тисяч гривень.

Таким чином, з недотримання вимог статті 18-1 Закону № 2269-ХІІ та пунктів 4.5 вищезазначених договорів оренди КП «Лисичанська житлово-експлуатаційна контора № 1» здійснено касові видатки у сумі 806,97 тис. грн на утримання установ, що фінансуються з державного бюджету.

До того ж, у періоді, що підлягав аудиту, головним розпорядником коштів Управління з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі УЖКГ здійснювалось фінансування Комунального підприємства «Лисичанськміськесвітло» за кодом економічної класифікації видатків 3210 «Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)», зокрема, на проведення капітального ремонту будівлі (адреса: м. Лисичанськ вул. Мічуріна, 22) за рахунок коштів місцевого бюджету м. Лисичанськ виділених рішенням


В.І.Радовітченко

сесії Лисичанської міської ради від 25.05.2017 № 28/407 у сумі 642,00 тисяч гривень.

При цьому, комплекс будинків та споруд (адреса: м. Лисичанськ вул. Мічуріна, 22) перебуває у користуванні Луганського обласного військового комісаріату на підставі договору безкоштовного користування (позики) від 27.05.2016 № 21 для розміщення Лисичанського міського військового комісаріату.

Із загальної суми виділених коштів КП «Лисичанськміськесвітло» проведено касові видатки по капітальному ремонту будівлі (адреса: м. Лисичанськ вул. Мічуріна, 22), користувачем якої є установа, яка фінансується з державного бюджету, на загальну суму 626,37 тис. гривень.

Слід зазначити, що *статтею 22 Бюджетного Кодексу України визначені основні функції, повноваження та обов'язки головного розпорядника бюджетних коштів.* [2]

Так, згідно з п. 5 ст. 22 Бюджетного Кодексу України, головний розпорядник бюджетних коштів, зокрема:

- здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

- здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі.

Згідно з п. 18 ст. 2 Бюджетного Кодексу України головні розпорядники бюджетних коштів - *бюджетні установи в особі їх керівників*, які відповідно до ст. 22 цього Кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

Враховуючи наведене, аудиторська група дійшла висновку, що при виконанні бюджету міської ради за видатками (зокрема, в частині здійснення господарських операцій, викладених вище по тексту) вищезазначені факти свідчать про відсутність належної координації та чіткої взаємодії при між учасниками бюджетного процесу – сукупності дій уповноважених осіб, на основі норм бюджетного права, органів державного влади та органів місцевого самоврядування, визначених Бюджетним Кодексом України.



В.І.Радовітченко

Як наслідок, прийняття рішення органом місцевого самоврядування щодо здійснення видатків на проведення вищезазначених ремонтів приміщень та будівель, які на період дії відповідних договорів тимчасового платного (безоплатного) користування знаходяться у користуванні інших юридичних осіб державної форми власності на умовах, визначених укладеними договорами, не дають можливості та права (крім зазначеного рішення органу місцевого самоврядування) на взяття юридичних та фінансових зобов'язань головним розпорядником та одержувачами коштів на проведення конкретних господарських операцій та що призвело до зайвих (непродуктивних) витрат на загальну суму 1 433,34 тисяч гривень.

В ході дослідження зазначеного питання, аналізом прийнятих Лисичанською міською радою нормативно-правових актів встановлено, що розглянувши звернення начальника Лисичанського відділу поліції Головного управління Національної поліції (ВП ГУНП) у Луганській області Топольскова М.С., керуючись ст.25, ч.5 ст.60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», п.3.4. Методики розрахунку та порядку використання оплати за оренду майна, яке знаходиться у власності територіальної громади м. Лисичанська (комунальній власності),

рішенням Лисичанської міської ради
(далі – Рішення) визначено:

1.Звільнити Лисичанський ВП ГУНП в Луганській області від оплати комунальних послуг, а саме: теплопостачання, водопостачання, водовідведення та електроенергію відповідно договору безоплатного користування (позички) приміщень КЗ «Лисичанська міська дитячо-юнацька школа

2. Витрати на оплату комунальних послуг, що використовує Лисичанський ВП ГУНП в Луганській області, покласти на КЗ «Лисичанська МДЮСШ» (Семенов А.М.) за рахунок коштів місцевого бюджету.

3. Фінансовому управлінню міської ради (Солодовник М.Г.) передбачити при плануванні бюджетних призначень на 2016 рік КЗ «Лисичанська МДЮСШ» витрати на оплату комунальних послуг з урахуванням витрат на комунальні послуги, що використовує Лисичанський ВП ГУНП у Луганській області. [62]

На підставі вищезазначеного рішення між на КЗ «Лисичанська МДЮСШ»(Позичкодавець) та Лисичанським відділом поліції Головного


В.І.Радовітченко

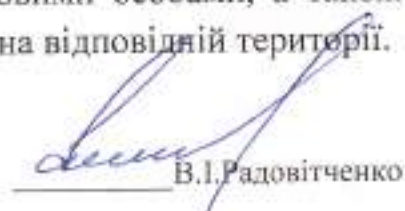
управління Національної поліції в Луганській області (Користувач) було укладено договір безоплатного користування (позички) для безоплатного користування

При цьому, до істотних умов зазначеного договору *не віднесено обов'язки Користувача по оплаті витрат на утримання майна та оплаті послуг, які зобов'язується надавати Позичкодавець.*

При цьому, слід зазначити, що п. 3.3 Методики розрахунку плати за оренду майна, що знаходиться у власності територіальної громади м. Лисичанська та пропорції її розподілу, затверджена рішенням Лисичанської міської ради від 26.02.2015 №79/1278 (згідно з пунктом 4 якого набирає чинності з 01.03.2015 року, далі – Методика № 79/1278) визначено, що договір оренди нерухомого майна повинен дорівнювати примірному договору оренди нерухомого майна територіальної громади м. Лисичанська, а **п. 3.4 Методики № 79/1278** – за погодженням з міським головою, з орендарями, які мають суспільне або соціальне значення, укладаються договори безоплатного користування (договір позички – викладений у Додатку 4 до цієї Методики), **в яких передбачаються умови оплати витрат на утримання майна та оплата послуг, які зобов'язується надавати Позичкодавець.** [61]

Так, у додатку 4 до цього рішення органу місцевого самоврядування наведено Договір безоплатного користування (позички), розділом 3 якого визначені права та обов'язки Користувача. Так, зокрема, згідно з п. 3.9. цього Договору безоплатного користування (позички) **Користувач зобов'язується компенсувати Позичкодавцю оплату фактичних витрат по утриманню приміщення та його території (плати за землю), для чого в 15-ти денний термін з моменту підписання договору укласти договір на відшкодування витрат Позичкодавцю на утримання майна та сплату спожитих комунальних послуг.**

Слід зазначити, що нормами **статті 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»** від 21.05.1997 № 280/97-ВР (далі – Закон України «Про місцеве самоврядування») [7] закріплена обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування та, зокрема, частиною 1 цієї статті визначено, що акти ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.


В.І.Радовітченко

Частиною ж *3 цієї статті* визначено, що місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

При цьому, слід зазначити, що згідно з наданими до аудиту документами, протягом періоду з 01.01.2015 по 01.07.2018 Лисичанською міською радою було прийнято та діяло *5 регуляторних актів*, в тому числі й рішення Лисичанської міської ради від 26.02.2015 №79/1278, яким затверджена вищезазначена Методика № 79/1278 із всіма ознаками, притаманними регуляторного акту [61], який:

- має владно-організаційний характер;
- приймається (видається) уповноваженим на це суб'єктом;
- встановлює загальні правила безособистісного характеру;
- розрахований на багаторазове використання для всіх передбаченими ним випадків;
- йому притаманна стабільність;
- його юридична сила зберігається незалежно від виконання приписів в часі.

Отже, *регуляторний акт* – це прийнятий уповноваженим регуляторним органом (яким, в даному випадку, й є Лисичанська міська рада, як орган місцевого самоврядування) нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

При цьому, вищезгадане рішення Лисичанської міської ради - *Рішення не є регуляторним актом органу місцевого самоврядування.*


В.І.Радовітченко

Слід зазначити, що стороною за вищезгаданим договором є Лисичанський ВП ГУНП в Луганській області, який фінансується *за рахунок коштів Державного бюджету України*, що є підставою для наступних висновків.

По-перше, відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI (далі – Бюджетний Кодекс) бюджетні кошти використовуються *тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями*. [2]

По-друге, відповідно до статті 23 Бюджетного Кодексу будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються *лише за наявності відповідного бюджетного призначення*, якщо інше не передбачено законом про Держбюджет.

По-третє, відповідно до статті 48 Бюджетного Кодексу розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі *тільки в межах бюджетних асигнувань, установлених кошторисами*.

При цьому *кошторис* бюджетної установи – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період установлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів *для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів*, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Також згідно з п. 20 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок № 228) [25], під час визначення обсягів видатків бюджету розпорядників нижчого рівня головні розпорядники повинні враховувати *об'єктивну потребу в коштах кожної установи виходячи з її основних виробничих показників і контингентів, які встановлюються для установ, обсягу виконуваної роботи, штатної чисельності, необхідності погашення дебіторської і кредиторської заборгованості* та реалізації окремих програм і намічених заходів щодо скорочення витрат у плановому періоді.

При цьому під час визначення видатків у проектах кошторисів установи повинен забезпечуватися *суворий режим економії коштів і матеріальних цінностей*. До кошторисів можуть включатись тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких обумовлена *характером діяльності установи*.


В.І.Радовітченко

Таким чином, вищезазначені норми наведених документів наголошують, що в кошторисі бюджетної установи повинні бути передбачені кошти на утримання *лише цієї установи*.

Тому проведення оплати за комунальні послуги та енергоносії, які спожили інші юридичні особи, лише підтверджує те, що при розрахунку потреби в бюджетних асигнуваннях на оплату комунальних послуг та енергоносіїв вона була *фактично завищена* на вартість комунальних послуг та енергоносіїв, спожитих Користувачем.

У цьому випадку має місце планування та проведення видатків на утримання іншої установи.

Більш того, утримання відділів міліції відповідно до *ст. 24 Закону України «Про міліцію» від 20.12.1990 № 565-XII [20]* здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету, а в даному випадку йдеться про кошти місцевого бюджету.

При цьому, слід пам'ятати, що головним законодавчим актом України, який регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства – Бюджетним Кодексом – визначено основні базові принципи бюджетної системи України (стаття 7 цього Кодексу) одним з яких є *принцип ефективності та результативності*, згідно з яким при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих місцевим самоврядуванням при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів

Крім того, слід зазначити, що рішення сесії Лисичанської міської ради, як органу місцевого самоврядування можуть оскаржити в суді органи прокуратури.

Дослідженням зазначеного питання встановлено, що протягом дії договору, 2016-2017 років та I півріччя 2018 року за рахунок коштів кошторису КЗ «Лисичанська МДЮСШ» було оплачено вартість спожитих Користувачем комунальних послуг *у загальній сумі 467,45 тис. грн* (з яких: *вартість теплопостачання – у сумі 394,41 тис. грн та вартість спожитої електроенергії – у сумі 73,04 тис. грн*), в тому числі:


В.І. Радовітченко

- протягом 2016 року – у сумі 179,10 тис. грн;
- протягом 2017 року – у сумі 190,03 тис. грн;
- протягом I півріччя 2018 року – у сумі 98,32 тисяч гривень.

Таким чином, через взяття КЗ «Лисичанська МДЮСШ» юридичного зобов'язання по наданню сторонній юридичній особі, яка фінансується з Державного бюджету України, у безоплатне користування (позичку) майном територіальної громади м. Лисичанська на умовах, що не відповідають умовам, зазначеним у Типовому договорі безоплатного користування (позички), який міститься у Методиці № 79/1278, протягом 2016-2017 років та I півріччя 2018 року *внаслідок прийнятих неефективних управлінських дій (рішень) Лисичанською міською радою зазначеною бюджетною установою було здійснено непродуктивних витрат у загальній сумі 467,45 тисяч гривень.*

Слід зазначити, що у періоді, що підлягав аудиторському дослідженню, питання законності та ефективності використання коштів бюджету Лисичанської міської ради на задоволення потреб територіальної громади було досліджено в рамках досудового розслідування у кримінальному провадженні, Управлінням Північно-східного офісу Держаудитслужби в Луганській області, проведено позапланову ревізію окремих питань фінансово-господарської діяльності Управління з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі житлово-комунального господарства (далі – Управління) за період з 30.08.2016 по 08.02.2017. [76]

Так, зазначеним заходом державного фінансового контролю було встановлено, що в порушення вимог ст. 49 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI [2], п. 20 Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 [25] Управлінням безпідставно здійснено касові видатки на користь ТОВ «Автомайстер і К» у сумі 2 276,00 тис. грн за поставлений транспортний засіб, який не відповідає умовам договору, а саме:

- автомобіль не є новим. Відповідно до довідки ТСЦ № 4442 Регіонального сервісного центру МВС в Луганській області від 06.01.2017 року № 31/12/4442/22, перша реєстрація автомобіля здійснена в 2007 році з подальшим його перепродажем та використанням;

- автомобіль не відповідає вимогам по якості, у зв'язку із наявністю недоліків, які неможливо усунути. Так, на автомобіль КраЗ (спеціалізований вантажний самоскид), в порушення вимог Порядку про переобладнання транспортних засобів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України


В.І.Радовітченко

№ 607 від 21.07.2010, встановлено додаткове навісне обладнання КДМ 15224.00.000, що, відповідно до вимог ст. 37 Закону України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 № 3353-ХІІ, унеможливило експлуатацію транспортного засобу та перереєстрацію у ТСЦ МВС України у тому вигляді, в якому він знаходиться.

Також, автомобіль неможливо було зареєструвати для отримання технічного паспорту, у зв'язку із порушенням ідентифікаційного номеру транспортного засобу, що підтверджується висновком експертного дослідження від 17.01.2017 № 13/4444/33 виданого Луганським НДЕКЦ МВС України.

Крім того, відповідно до протоколів оглядів транспортного засобу від 15.02.2017 та від 06.03.2017 встановлено, що за своїми характеристиками транспортний засіб істотно відрізняється від технічних характеристик нового транспортного засобу, тобто не відповідає умовам договору.

Таким чином, враховуючи вищенаведене зазначений факт свідчить про відсутність системного підходу з боку відповідних структурних підрозділів-виконавчих органів Лисичанської міської ради в частині здійснення дієвого контролю за витрачанням коштів місцевого бюджету, фактичним виконанням істотних умов укладеного договору на придбання товару (приймання товару, належної якості, встановленої умовами договорів, зокрема шляхом залучення вузькопрофільних спеціалістів, які мають фахові знання у зазначеній галузі), що призвело до втрат фінансових ресурсів місцевим бюджетом м. Лисичанськ на загальну суму 2 276,00 тисяч гривень. [76]

Гіпотеза 3. Діюча система планування та використання бюджетних коштів не забезпечує дотримання відповідних соціальних нормативів та призводить до неповного надання соціальних гарантій у галузі освіти та охорони здоров'я.

Гіпотеза підтверджується.

3.1. Використання коштів міжбюджетних трансфертів призводить до їх залишків на кінець року.

Важливість державного бюджету для соціального розвитку регіонів полягає у тому, що держава гарантує своїм громадянам надання певних соціальних гарантій та послуг, проте делегує ці обов'язки місцевим органам влади, а витрати, які при цьому здійснюють місцеві органи влади, компенсуються з державного бюджету, в результаті чого виникають міжбюджетні відносини.


В.І. Радовітченко

Головною ознакою міжурядових відносин у будь-якій країні є організація та способи переміщення фінансових ресурсів від одного рівня влади до іншого, основним інструментом якого є система бюджетних трансфертів.

Україна згідно з Конституцією є унітарною державою, але так історично склалося, що рівень економічного розвитку областей є різним. Для сталого соціального забезпечення необхідно застосовувати механізм перерозподілу між доходами і видатками областей через державний бюджет. Така ж ситуація наявна і всередині самих областей, між її окремими містами та районами.

Бюджетні відносини - це перш за все розподіл повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, а вже потім - розподіл обов'язків за видатками і джерел доходів між бюджетами різних рівнів.

Міжбюджетні відносини - відносини між державою, АР Крим і місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Мета регулювання міжбюджетних відносин - забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами і бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

У Бюджетному кодексі України передбачено спеціальний механізм міжбюджетних трансфертів, які у свою чергу базуються на фінансових нормативах бюджетної забезпеченості та відповідних коригуючих коефіцієнтах.

Механізм міжбюджетних відносин має:

- сприяти гармонійному соціально-економічному розвитку регіонів;
- враховувати зацікавленість місцевих органів влади;
- базуватися не лише на нинішньому економічному стані регіонів, а й враховувати потенційні можливості.

Міжбюджетні трансферти як одна із форм реалізації засад міжбюджетного регулювання одночасно є інструментом формування бюджетної політики та організації бюджетного процесу в Україні за умов передачі повноважень щодо використання ресурсів від бюджетів одного рівня до бюджетів іншого рівня. На практиці бюджетний рівень забезпечує:


В.І.Радовітченко

1) компенсацію бюджетам нижчого рівня затрат на організацію заходів загальнонаціонального значення, вартість яких перевищує бюджетні можливості місцевого органу влади;

2) сприяння розв'язанню проблем, зумовлених особливостями бюджетної сфери та нерівномірністю у мобілізації доходів бюджету. [93]

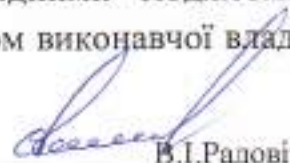
Бюджет м. Лисичанська протягом 2015-2017 років отримав 211 940,70 тис. грн освітньої та 280 904,96 тис. грн медичної субвенцій, використання яких забезпечив лише на 98,5-97,6-99,6% та 99,3-91,2 - 99,4%, утворивши залишки на загальну суму 15 162,21 тис. грн, що становить 3,1% від загальної суми отриманих субвенцій.

Згідно з пунктом 3 статті 89 Бюджетного кодексу України [2] видатки на амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, спеціалізовані медико-санітарні частини, пологові будинки, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, дільничні лікарні), первинну медичну допомогу (медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські і фельдшерські пункти, центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та інші заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу), програми медико-санітарної освіти, інші державні програми медичної та санітарної допомоги (територіальні медичні об'єднання, центри медичної статистики, автопідприємства санітарного транспорту, інші програми і заходи), здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Також, з метою фінансового забезпечення видатків на охорону здоров'я з державного бюджету місцевим бюджетам спрямовується медична субвенція на первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, програми медико-санітарної освіти та інші державні програми медичної та санітарної допомоги, яка регламентована статтею 103⁴ Бюджетного кодексу України.

Постановою КМУ від 23 січня 2015 року № 11 «Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» (далі – Порядок №11) затверджено порядок та умови надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, які визначають механізм надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам (далі – медична субвенція). [31]

Медична субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що


В.І.Радовітченко

забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я та затверджується Кабінетом Міністрів України (п.3 ст. 103⁴ Бюджетного кодексу України). [2]

Показники обсягу медичної субвенції для обласного бюджету та для зведеного бюджету міста обласного значення та об'єднаної територіальної громади, району та об'єднаної територіальної громади між місцевими бюджетами здійснюється згідно з формулою розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 618 із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 09.12.2015 №1188, від 28.12.2016 №1008, від 28.03.2018 №294. [32]

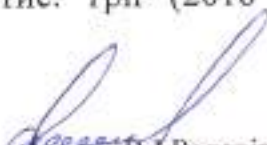
Під час аудиту встановлено, що протягом періоду, що підлягає дослідженню, згідно із бюджетними запитами потреба в коштах на медичну субвенцію відповідно до розрахунків комунальної установи «Територіальне медичне об'єднання м. Лисичанськ» (далі – КУ «ТМО м. Лисичанськ») складає 668 426,91 тис. грн, в тому числі по роках:

- у 2015 році – 140 094,95 тис. грн;
- у 2016 році – 151 220,20 тис. грн;
- у 2017 році – 187 671,48 тис. грн;
- у 2018 році – 189 440,28 тис. грн, з яких на I півріччя 2018 року – 94 720,13 тисяч гривень.

Обсяг медичної субвенції для КУ «ТМО м. Лисичанськ» затверджено у загальній сумі 372 275,36 тис. грн, що на 296 151,55 тис. грн. менше розрахункової потреби, в тому числі по роках:

- на 2015 рік в сумі 85 896,80 тис. грн. (або на 54 198,15 тис. грн менше розрахункової потреби),
- на 2016 рік в сумі 92 473,94 тис. грн (або на 58 746,26 тис. грн менше розрахункової потреби),
- на 2017 рік в сумі 102 534,22 тис. грн (або на 85 137,26 тис. грн менше розрахункової потреби),
- на 2018 рік в сумі 91 370,40 тис. грн (або на 98 069,88 тис. грн менше розрахункової потреби на цей рік), з яких на I півріччя 2018 року – 53 330,00 тис. грн (або на 41 390,13 тис. грн менше розрахункової потреби на цей період).

За 2015-2017 роки та I півріччя 2018 року отримано медичної субвенції відповідно 85 896,80 тис. грн (2015 рік), 92 473,94 тис. грн (2016 рік),


В.І.Радовітченко

102 534,22 тис. грн (2017 рік) та 53 330,00 тис. грн (I півріччя 2018 року), що становить 100 % від запланованих надходжень.

При цьому, протягом досліджуваного періоду мали місце залишки коштів медичної субвенції. Так, станом на 01.01.2016 залишки коштів медичної субвенції склали 612,11 тис. грн; станом на 01.01.2017 – 8 131,84 тис. грн; станом на 01.01.2018 – 642,43 тисяч гривень.

Із загального обсягу залишків медичної субвенції за 2015-2017 роки (9 386,38 тис. грн):


- 2 799,74 тис. грн або 29,8% – залишки коштів на оплату праці і нарахування на заробітну плату;

- 6 119,22 тис. грн або 65,2% - залишки коштів на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

Інші суми залишків, згідно з наданими документами, виникли внаслідок фактичного виконання ряду господарських договорів.

Залишки невикористаних коштів медичної субвенції з оплати праці і нарахувань на заробітну плату у сумі 2 508,62 тис. грн виникли у грудні 2016 року через додаткове затвердження бюджетних призначень та виділення асигнувань на оплату праці з нарахуваннями у сумі 6 672,39 тис. грн відповідно до розпорядження голови обласної військово-цивільної адміністрації від 08.12.2016 №744 «Про внесення змін до обласного бюджету». Протягом року КУ «ТМО м. Лисичанськ» вжиті заходи щодо економного витрачання зазначених коштів шляхом обмеження роботи за сумісництвом та не заповнення вакантних посад. Залишок невикористаних планових асигнувань складається з цих додаткових коштів.

Крім того, із загальної суми залишку коштів медичної субвенції (8 131,84 тис. грн) за результатами її використання за 2016 рік, 5 522,32 тис. грн – залишок, який утворився за КЕКВ 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв» та пов'язаний із відшкодуванням комунальних послуг орендарями приміщень КУ «ТМО м. Лисичанська» *(отже в адміністративних будівлях зазначеної комунальної установи загальною площею понад 30 тис. кв. м. на умовах тимчасового платного користування з 2015 року розташовується ряд медичних закладів та установ, переміщених з тимчасово окупованої території Луганської області, які відшкодовували витрати за спожиті комунальні послуги та енергоносії на умовах укладених договорів оренди)* у грудні 2016 року за листопад та грудень цього ж року, а також внаслідок зменшення протягом року тарифів на тепlopостачання в місті.


В.І.Радовітченко

Крім того, однією із причин виникнення залишків невикористаних коштів медичної субвенції з оплати комунальних послуг та енергоносіїв є не проведення платежів Державною казначейською службою України за фактично спожиту електроенергію ТОВ «ЛЕО» у зв'язку з його не перереєстрацією на території, підконтрольній владі України. (Відповідно до листа Державної казначейської служби України від 19.12.2015 №19-10/666-31224, розрахунки із ТОВ «ЛЕО» будуть проводитися лише за умови його перереєстрації на територію, підконтрольну українській владі).

Планування, виконання та вартість ліжко-дня по медикаментам

Аналізом планування, виконання та вартості ліжко-дня по медикаментам за рахунок коштів медичної субвенції встановлено, що:

- на **2015 рік** потребу в коштах на медикаменти визначено із розрахунку вартості одного ліжко/дня у розмірі: 50,16 грн – на загальні ліжка та 40,00 грн – на ліжка ветеранів ВВВ (відповідно до норм, затверджених постановою КМУ від 26.04.2007 №680 «Про збільшення норм грошових витрат на харчування та медикаменти в лікувально-профілактичних закладах ветеранів війни» (далі - *постанова КМУ від 26.04.2007 №680*)). [28]

Бюджетні призначення на медикаменти затверджені із розрахунку **5,38 грн на 1 ліжко/день, що становить 11% від потреби.**

Фактична вартість 1 ліжко/дня по медикаментам склала 5,62 грн на добу, або на 0,24 грн більше, ніж затверджено кошторисом (за рахунок невиконання плану ліжко-дня) та на 44,54 грн менше розрахункової потреби.

Фактичні видатки на лікування одного хворого ветерана ВВВ в 2015 році становили – 10,64 грн, або 27% від потреби. Тобто, за кожну добу знаходження ветеранів війни в лікарні недотримані норми грошових витрат, доведених постановою КМУ від 26.04.2007 №680 на їх лікування, на 29,36 гривень.

- на **2016 рік** потребу в коштах на медикаменти було визначено із розрахунку вартості одного ліжко/дня у розмірі: 40,30 грн - на загальні ліжка та 40,00 грн - на ліжка ветеранів ВВВ (відповідно до норм, затверджених постановою КМУ від 26.04.2007 №680).

Бюджетні призначення на медикаменти затверджені із розрахунку **7,71 грн на 1 ліжко/день, що становить 19% від потреби.**

Фактична вартість 1 ліжко/дня по медикаментам склала 8,12 грн на добу, або на 0,41 грн більше, ніж затверджено кошторисом (за рахунок недовиконання плану ліжко-дня) та на 32,18 грн менше розрахункової потреби.


В.І.Радовітченко

Фактичні видатки на лікування одного хворого ветерана ВВВ в 2016 році становили – 33,29 грн, або 83% від потреби. Тобто, за кожну добу знаходження ветеранів війни в лікарні недотримані норми грошових витрат, доведених постановою КМУ від 26.04.2007 №680 на їх лікування, на 6,61 гривень. [28]

- на **2017 рік** було визначено із розрахунку вартості одного ліжка/дня у розмірі: 65,87 грн на загальні ліжка та 65,00 грн – на ліжка ветеранів ВВВ (відповідно до норм, затверджених постановою КМУ від 27.01.2016 №34 «Про збільшення норм грошових витрат на харчування та медикаменти в закладах охорони здоров'я для ветеранів війни» (далі за текстом - *постанова КМУ від 27.01.2016 №34*).

Бюджетні призначення на медикаменти затверджені із розрахунку **6,25 грн на 1 ліжко/день, що становить 9% від потреби.**

Фактична вартість 1 ліжка/дня по медикаментам склала 5,52 грн на добу, або на 0,73 грн менше, ніж затверджено кошторисом, та на 60,35 грн менше розрахункової потреби.

Фактичні видатки на лікування одного хворого ветерана ВВВ в 2017 році становили – 8,32 грн, або 13% від потреби. Тобто, за кожну добу знаходження ветеранів війни в лікарні не дотримані норми грошових витрат, доведених постановою КМУ від 27.01.2016 №34 на їх лікування, на 56,68 гривень. [33]

Планування, виконання та вартість ліжко-дня по продуктам харчування.

Аналізом планування, виконання та вартості ліжко-дня по продуктам харчування за рахунок коштів медичної субвенції встановлено, що протягом періоду з 01.01.2015 по 01.07.2018 розрахункова потреба у коштах на харчування одного хворого визначалася за середніми цінами відповідно до норм харчування на одного хворого на день, визначеного наказом Міністерства охорони здоров'я України від 29.10.2013 №931 «Про удосконалення організації лікувального харчування та роботи дієтологічної системи в Україні». [48]

Зокрема, на **2015 рік** потребу в коштах на продукти харчування визначено із розрахунку вартості середньодобового набору продуктів харчування для загальних ліжок у розмірі 44,57 грн; на ліжка ветеранів ВВВ – у розмірі 35,00 грн (відповідно до норм, затверджених постановою КМУ від 26.04.2007 №680). [28]


В.І.Радовітченко

Бюджетні призначення на продукти харчування на 2015 рік затверджені із розрахунку *вартості середньодобового набору продуктів харчування для загальних ліжок у розмірі 0,86 грн на 1 ліжко/день, що складає 2% від потреби.*

Фактична вартість 1 ліжко/дня по продуктам харчування склала 2,71 грн на добу, або на 1,85 грн більше, ніж затверджено кошторисом, та на 41,86 грн менше розрахункової потреби.

На **2016 рік** потребу в коштах на продукти харчування визначено із розрахунку вартості середньодобового набору продуктів харчування для загальних ліжок у розмірі 35,00 грн; на ліжка ветеранів ВВВ – у розмірі 35,00 грн (відповідно до норм, затверджених *постановою КМУ від 26.04.2007 №680*). [28]

Бюджетні призначення на продукти харчування на 2016 рік затверджені із розрахунку *вартості середньодобового набору продуктів харчування для загальних ліжок у розмірі 2,26 грн на 1 ліжко/день, що складає 6% від потреби.*

Фактична вартість 1 ліжко/дня по продуктам харчування склала 3,60 грн на добу, або на 1,34 грн більше, ніж затверджено кошторисом, та на 31,40 грн менше розрахункової потреби.

На **2017 рік** потребу в коштах на продукти харчування визначено із розрахунку вартості середньодобового набору продуктів харчування для загальних ліжок у розмірі 54,96 грн; на ліжка ветеранів ВВВ – у розмірі 55,00 грн (відповідно до норм, затверджених *постановою КМУ від 27.01.2016 №34*). [33]

Бюджетні призначення на продукти харчування на 2017 рік затверджені із розрахунку *вартості середньодобового набору продуктів харчування для загальних ліжок у розмірі 2,12 грн на 1 ліжко/день, що становить 4% від потреби.*

Фактична вартість 1 ліжко/дня по продуктам харчування склала 2,32 грн на добу, або на 0,20 грн більше, ніж затверджено кошторисом, та на 52,64 грн менше розрахункової потреби.

Таким чином, потреба в коштах для забезпечення медикаментами одного ліжко-дня була задоволена: у 2015 році – на 13,5%, у 2016 році – на 18,4%, у 2017 році – на 8,6%, за січень-червень 2018 року – на 5,2%.



В.І. Радовітченко

Потреба в коштах для забезпечення продуктами харчування одного ліжка-дня була задоволена: у 2015 році – на 6,6%, у 2016 році – на 10,8%, у 2017 році – на 4,6%, за січень-червень 2018 року – на 1,6%.

Згідно Глосарію банківської термінології Національного банку України, інфляція – це тривале зростання загального рівня цін, що відображує зниження купівельної спроможності грошової одиниці.

При цьому темпи інфляції визначаються як величина зміни індексів споживчих цін (індекс інфляції).

Згідно даних Державного Комітету Статистики України, індекс інфляції (індекс споживчих цін) у 2016 році склав 112,4%; у 2017 році - 113,7%.

Відносно рівня споживчих цін 2015 року, споживчі ціни підвищилися:

- у 2016 році на 12,4%;
- у 2017 році на 27,8%.

У той же час фактичні витрати на медикаменти на 1 ліжко/день у 2015 році склали 5,62 гривень.

У порівнянні з фактичними витратами на медикаменти на 1 ліжко/день у 2015 році (базовий рік):

- у 2016 році – витрати збільшились на 44,5% та склали 8,12 грн на 1 ліжко/день;
- у 2017 році – витрати зменшились на 1,7% та склали 5,52 грн на 1 ліжко/день.

Аналогічно, фактичні витрати на продукти харчування на 1 ліжко/день у 2015 році склали 2,71 гривень.

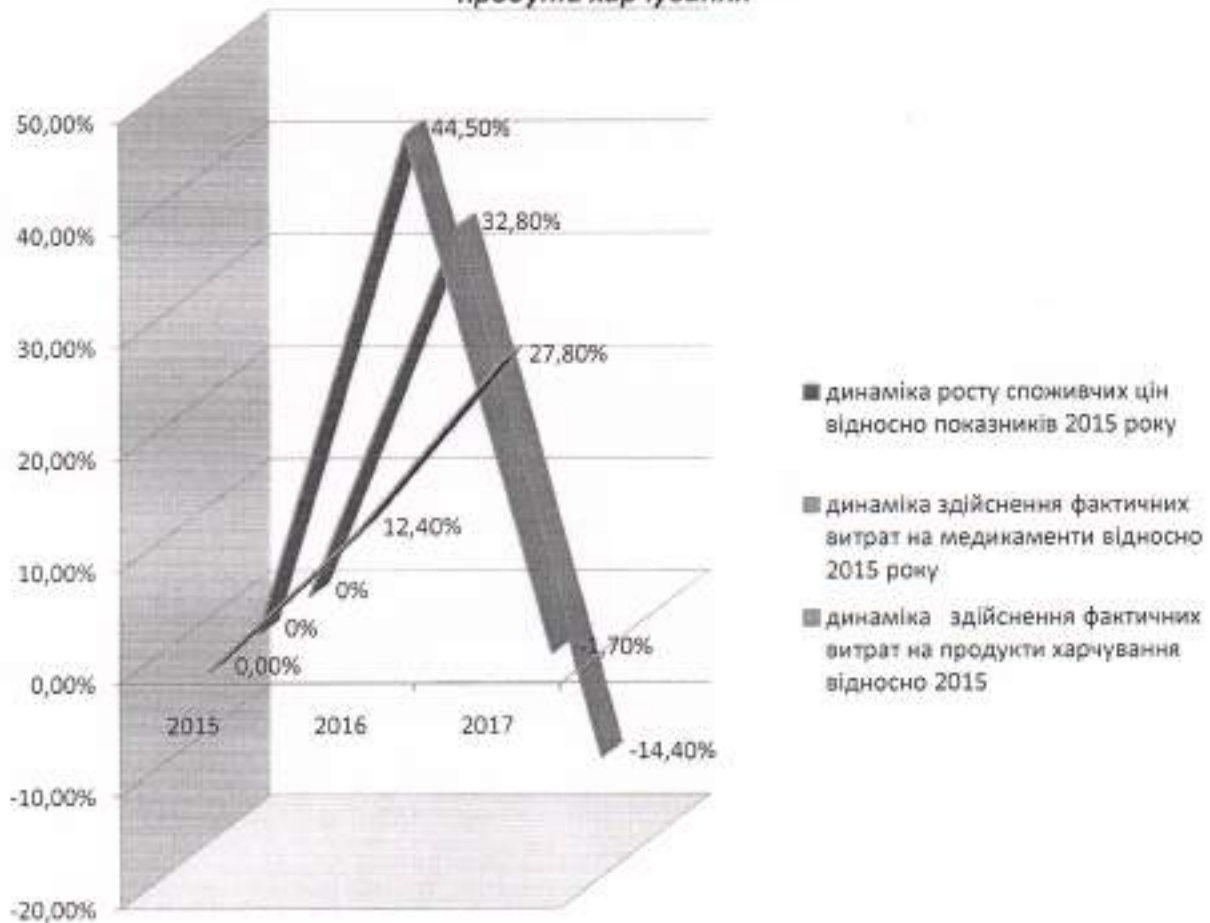
У порівнянні з фактичними витратами на вищезазначені продукти харчування у 2015 році (базовий рік):

- у 2016 році – витрати збільшились на 32,8% та склали 3,60 грн на 1 ліжко/день;
- у 2017 році – витрати зменшились на 14,4% та склали 2,32 грн, на 1 ліжко/день.

Порівнюючи показники забезпечення коштами на медикаменти та продукти харчування, можна зробити висновок, що за досліджуваній період видатки на медикаменти та продукти харчування в розрахунку на один ліжко-день мають тенденцію до зменшення, тоді як ціни постійно зростають. [87]


В.І.Радовітченко

Порівняльний графік динаміки росту споживчих цін (за індексом інфляції) з динамікою фактичних витрат на медикаменти та продукти харчування



Пріоритетним джерелом фінансових ресурсів галузі охорони здоров'я є кошти загального фонду місцевого бюджету.

Питому вагу фінансування галузі займають поточні видатки, зокрема, на придбання медикаментів та продуктів харчування, які щорічно поступово зменшуються.

Основною причиною зазначеного є *недофінансування галузі охорони здоров'я*, що значно ускладнює функціонування лікувально-профілактичних закладів міста, призводить до зменшення витрат на медикаменти та продукти харчування у порівнянні із встановленими нормами, та *не сприяє поліпшенню якості надання медичних послуг громаді міста Лисичанська*.

В.І.Радовітченко

Слід зазначити, що зазначена ситуація у такій найважливішій галузі має місце на фоні значних залишків коштів загального фонду місцевого бюджету, які склались на кінець кожного бюджетного року у періоді, що підлягає дослідженню, які стали наслідками прийнятих рішень місцевої ради, що визначають напрямками використання таких коштів та пріоритети у фінансуванні нагальних потреб територіальної громади м. Лисичанська та про що зазначено нижче по тексту цього аудиторського звіту.

Аналогічна ситуація склалась, також, і в частині формування потреби та використання коштів освітньої субвенції

Відповідно до статті 4 Закону України від 13.05.1999 № 651-XIV до системи загальної середньої освіти належать заклади загальної середньої освіти всіх типів і форми власності. [14]

Згідно зі статтею 89 Бюджетного кодексу України видатки на загальноосвітні заклади (у тому числі загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів, спеціалізовані школи (школи-інтернати), ліцеї (ліцеї-інтернати), гімназії (гімназії-інтернати) здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад.

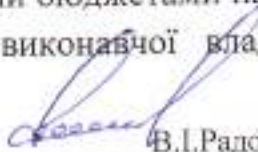
Також, з метою фінансового забезпечення видатків для здобуття повної загальної середньої освіти з державного бюджету місцевим бюджетам спрямовується освітня субвенція на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників, яка регламентована статтею 103² Бюджетного кодексу України. [2]

Постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 6 «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» (далі – Порядок № 6) затверджено порядок та умови, які визначають механізм надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам (далі – освітня субвенція). [35]

Освітня субвенція у 2015 та 2016 роках спрямовувалася на оплату поточних видатків загальноосвітніх навчальних закладів, вечірніх (змінні) школи усіх ступенів.

У 2017 та 2018 роках освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуванням педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів.

Освітня субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що


В.І.Радовітченко

забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти та затверджується Кабінетом Міністрів України (п.3 ст. 103² Бюджетного кодексу України). [2]

У формулі розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, затвердженій постановами Кабінету Міністрів України від 26.06.2015 № 435 та від 01.03.2017 № 114 передбачено, що розрахунковий показник обсягу видатків освітньої субвенції (за винятком резерву коштів) визначається залежно від її загального обсягу, фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня загальноосвітнього навчального закладу та іншого навчального закладу, який здобуває повну загальну середню освіту, приведених контингентів учнів усіх типів загальноосвітніх навчальних закладів станом на 5 вересня року, що передує поточному, а також учнів інших навчальних закладів, які здобувають повну загальну середню освіту станом на 1 січня року, що передує плановому. [36, 37]

Починаючи з 1 січня 2018 року Кабінетом Міністрів України від 27.12.2017 № 1088, затверджена нова Формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, якою враховані такі показники як кількість учнів і особливості території. [38]

Під час аудиту встановлено, що протягом періоду, що підлягає дослідженню, згідно із бюджетними запитами потреба в коштах на освітню субвенцію відповідно до розрахунків Відділу освіти Лисичанської міської ради (далі – Відділ освіти) складає **342 607,94** тис. грн, в тому числі по роках:

- у 2015 році – 74 572,56 тис. грн;
- у 2016 році – 79 564,55 тис. грн;
- у 2017 році – 86 183,98 тис. грн;
- у 2018 році – 102 286,85 тис. грн, з яких на I півріччя 2018 року – 56 766,21 тисяч гривень.

Обсяг освітньої субвенції для Відділу освіти затверджено у загальній сумі 289 194,70 тис. грн, що на 53 413,24 тис. грн менше розрахункової потреби, в тому числі по роках:

- на 2015 рік в загальній сумі 68 623,40 тис. грн (або на 5 949,16 тис. грн менше розрахункової потреби);
- на 2016 рік в загальній сумі 64 242,10 тис. грн (або на 15 322,45 тис. грн менше розрахункової потреби);
- на 2017 рік в загальній сумі – 75 491,0 тис. грн (або на 10 692,98 тис. грн менше розрахункової потреби);



В.І.Радовітченко

- на 2018 рік в загальній сумі 80 838,20 тис. грн (I півріччя 2018 року – 49 796,50 тис. грн) (або на 21 448,65 тис. грн менше розрахункової потреби).

Впродовж 2015-2017 років та I півріччя 2018 року до міського бюджету надійшло з державного бюджету 68 623,40 тис. грн (2015 рік), 64 242,10 тис. грн (2016 рік), 75 491,00 тис. грн (2017 рік) та 49 796,50 тис. грн (I півріччя 2018 року) освітньої субвенції, що становить 100 % до запланованих надходжень.

При цьому, протягом досліджуваного періоду мали місце залишки коштів освітньої субвенції. Так, станом на 01.01.2016 залишки коштів освітньої субвенції склали 418,07 тис. грн; станом на 01.01.2017 – 1 832,20 тис. грн, станом на 01.01.2018 – 2 568,46 тис. грн, та станом на 01.07.2018 – 7,21 тисяч гривень.

За інформацією головного бухгалтера Відділу освіти, залишки освітньої субвенції виникли у зв'язку із режимом жорсткої економії, відповідно до заходів з економного використання бюджетних коштів, розроблених Лисичанською міською радою. Певний час не заповнювались вакантні посади, економно використовувались кошти на комунальні послуги, проводились заходи з енергозбереження.

Відповідно до Порядку № 6 залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти, зазначених у цьому пункті. [35]

Залишки можуть спрямовуватися, зокрема, на такі видатки:

- придбання шкільних автобусів для перевезення дітей із закладів загальної середньої освіти, які будуть оптимізовані/об'єднані/реорганізовані;

- оновлення навчальної та матеріально-технічної бази закладів загальної середньої освіти, які оптимізовані/об'єднані/реорганізовані або які повністю укомплектовані і до яких будуть довозиться учні закладів загальної середньої освіти;

- придбання підручників і посібників закладів загальної середньої освіти (за погодженням з МОН);

- оснащення закладів загальної середньої освіти засобами навчання з фізики, хімії, біології, географії, математики, навчальними комп'ютерними комплексами з мультимедійними засобами навчання (інтерактивна дошка, інтерактивна панель із вмонтованим комп'ютером, мультимедійний


В.І.Радовітченко

проектор, під'єднаний до комп'ютера вчителя, учнівське комп'ютерне обладнання, програмне забезпечення, електронні підручники, комутаційне обладнання тощо), навчальним обладнанням і методичним забезпеченням для початкової школи;

- підключення закладів загальної середньої освіти до Інтернету, насамперед у сільській місцевості.

В ході аудиторського дослідження встановлено, що деякі заклади освіти не забезпечуються на належному рівні комп'ютерною технікою, у деяких закладах освіти комп'ютерна техніка є морально та фізично застарілою та не може конкурувати з новітніми технологіями, що не сприяє якості надання освітніх послуг.

Так, на 21 навчальний заклад рахується 677 одиниць комп'ютерної техніки, з якої: в предметних кабінетах - 108 одиниць, кабінетах інформатики – 414 одиниць, в початкових класах - 30 одиниць, бібліотеці - 34 одиниці, адміністративних кабінетах - 91 одиниця.

На придбання шкільного обладнання та інших предметів за період з 01.01.2015 по 30.06.2018 витрачено коштів у сумі 3 619,31 тис. грн, (в тому числі: бюджетних коштів – 2 065,74 тис. грн, коштів батьків – 1 553,57 тисяч гривень).

Таким чином, Лисичанська міська рада та Відділ освіти не скористалися можливістю використати залишки коштів освітньої субвенції, що утворилися станом на 01.01.2017, в сумі 1832,20 тис. грн, на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти, як це було передбачено у Порядку № 6 (в період чинності). [35]

Харчування дітей у дошкільних навчальних закладах.

Потреба в коштах на харчування дітей в дошкільних закладах освіти, Відділом освіти розрахована відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 22.11.2004 №1591 «Про затвердження норм харчування у навчальних та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку» (далі - Постанова №1591) [27] та становить 42 279,82 тис. грн, а саме:

- на 2015 рік – 8 189,34 тис. грн;
- на 2016 рік – 8 863,67 тис. грн;
- на 2017 рік – 16 621,33 тис. грн;
- на I півріччя 2018 року – 8 605,48 тисяч гривень.


В.І.Радовітченко

Протягом досліджуваного періоду Відділу освіти затверджені бюджетні призначення на придбання продуктів харчування дошкільним закладам освіти Лисичанської міської ради на загальну суму 23 451,73 тис. грн, що на 18 828,09 тис. грн менше розрахункової потреби, в тому числі по роках:

- 2015 рік – 2 989,04 тис. грн (або на 5 200,30 тис. грн менше розрахункової потреби);
- 2016 рік – 6 128,70 тис. грн (або на 2 734,97 тис. грн менше розрахункової потреби);
- 2017 рік – 8 781,61 тис. грн (або на 7 839,72 тис. грн менше розрахункової потреби);
- I півріччя 2018 року – 5 552,38 тис. грн (або на 3 053,10 тис. грн менше розрахункової потреби).

Протягом 2015-2017 років та I півріччя 2018 року на здійснення видатків з придбання продуктів харчування отримано асигнувань на загальну суму 21 330,59 тис. грн або 50,5% від загальної потреби, а саме:

- за 2015 рік – 2 803,52 тис. грн або 34,2% від фактичної потреби на відповідний період;
- за 2016 рік – 5 393,02 тис. грн або 60,8% від фактичної потреби на відповідний період;
- за 2017 рік – 8 633,44 тис. грн або 51,9% від фактичної потреби на відповідний період;
- за I півріччя 2018 року – 4 500,61 тис. грн або 52,3% від фактичної потреби на відповідний період.

Крім того, протягом досліджуваного періоду, мало місце невиконання дошкільними закладами освіти натуральних норм харчування, затверджених Постановою №1591, по всіх видах продуктів. [27]

Зокрема, рівень виконання норм по: м'ясу та м'ясопродуктах коливався від 51,45% до 82,52%, рибі та рибопродуктам – від 42,41% до 66,01%, молоці та кисломолочним продуктам – від 23,3% до 45,87%, фруктам свіжим та citrusовим – від 22,63 % до 49,22%.

У раціоні харчування дітей відстежується дефіцит продуктів, багатих на білок та вітаміни.

Недостатнє забезпечення дітей всіма необхідними продуктами харчування обумовлюється рядом причин, зокрема:


В.І.Радовітченко

- зростанням цін на сир твердий;
- несвоєчасним проведенням процедур закупівель на постачання молока та сиру кисломолочного;
- низькими грошовими нормами харчування для дітей ДНЗ, визначені органами місцевого самоврядування.

В період проведення аудиту здійснено анкетування у 5 дошкільних закладах.

В проведенні анкетування прийняло участь 333 респондентів або 72,7% від загальної кількості батьків, а саме: КЗ ДНЗ № 3 «Барвінок» прийняло участь 20 респондентів або 58,8 % від загальної кількості батьків, КЗ ДНЗ № 10 «Малютко» 67 респондентів або 70,53%, КЗ ДНЗ № 12 «Катруся» 51 респондентів або 78,46%, КЗ ДНЗ №1 «Шпачок» 126 респондентів або 76,83%, КЗ ДНЗ № 7 «Іскорка» 69 респондентів або 69 %.

Варто зазначити, що при опитуванні батьків з питання «Які страви, приготовлені у дошкільному навчальному закладі, Ваша дитина любить найбільше?» 19,4% опитаних відповіли «борщ», 17% «котлета», 15% «картопляне пюре», та 14,25% «суп».

Крім цього, анкетуванням з'ясовано, що 39% респондентів частково володіють нормами, в той же час 8% потребують консультації про норми харчування. Поряд з цим є батьки (19% від загальної кількості опитаних), які зазначили, що завідувач інколи звітує щодо організації харчування в закладі.

Основними пропозиціями батьків щодо поліпшення якості харчування є: надання більше фруктів, овочів, молочних та м'ясних продуктів, збільшити фінансування на організацію харчування. [77]

Таким чином, враховуючи наявні залишки міжбюджетних трансфертів, які надійшли до бюджету м. Лисичанськ у вигляді медичної та освітньої субвенції, на кінець кожного бюджетного року, їх виділення, зарахування та витрачання у розмірах, порядку та терміни, які описані вище по тексту є не ефективним витрачанням коштів державного бюджету, виділених у вигляді міжбюджетних трансфертів та фактично є відволіканням при наявності нагальної потреби у таких коштах як у розрізі потреб територій, так і на загальнодержавному рівні.


В.І.Радовітченко

3.2. Прийняті рішення щодо напрямів витрачання бюджетних коштів призводять до незабезпеченості потреби у соціально значущих галузях та створення залишків коштів.

Статтею 65 Бюджетного Кодексу України врегульовано питання використання вільного залишку коштів місцевих бюджетів. [2]

Перевищення залишку коштів загального фонду місцевого бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок коштів місцевих бюджетів, який використовується на проведення витрат місцевого бюджету згідно із змінами до рішення про місцевий бюджет.

Згідно із статтею 66 цього Кодексу, декларуючою збалансування місцевих бюджетів, місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами *не нижче рівня мінімальних соціальних потреб*. При цьому, повноваження на здійснення витрат місцевого бюджету мають відповідати обсягу надходжень місцевого бюджету.

В ході дослідження зазначеного питання встановлено, що при формуванні бюджету м. Лисичанська на 2015-2017 роки, визначення:

- *прогнозних показників по податкових надходженнях до бюджету* здійснювалось на підставі відповідних розрахунків, наданих органами Державної фіскальної служби. При цьому, не враховані усі можливі джерела надходжень до бюджету. Зокрема не враховано можливість погашення податкового боргу, збільшення кількості об'єктів оподаткування тощо.

- *прогнозних показників по неподаткових надходженнях до бюджету* здійснювалось на підставі інформацій відповідних органів стягнення, які не мають достатніх обґрунтувань і пояснень.

Вищезазначене призвело до понадпланових надходжень доходів та зборів до міського бюджету та, як наслідок, утворення тимчасово вільних залишків коштів міського бюджету у значних розмірах.

При цьому, тимчасово вільні залишки коштів міського бюджету мали тенденцію до зростання з **8 394,82 тис. грн** (станом на 01.01.2015) до **46 614,26 тис. грн** (станом на 01.01.2017). [115]



В.І.Радовітченко

Так, *станом на 01.01.2015* тимчасово вільні залишки коштів міського бюджету склали **8 394,82 тис. грн**, з яких розподілено на поточні видатки загального фонду 6 162,61 тис. грн (73,4%), 2 232, 21 тис. грн залишилися не використаними;

- *станом на 01.01.2016* тимчасово вільні залишки коштів міського бюджету склали **49 276,15 тис. грн**, з яких **27 002,46 тис. грн (54,8%) передано до бюджету розвитку**, 5 000,00 тис. грн (10,1%) розміщено на депозитному рахунку в АТ «Ощадбанк», 17 273,69 тис. грн (35,1%) розподілено на поточні видатки загального фонду;

- *станом на 01.01.2017* тимчасово вільні залишки коштів міського бюджету склали **46 614,26 тис. грн**, з яких **17 683,01 тис. грн (37,9%) передано до бюджету розвитку**, 28 931,25 тис. грн (62,1%) розподілено на поточні видатки загального фонду;

- *станом на 01.01.2018* тимчасово вільні залишки коштів міського бюджету склали **22 412,34 тис. грн**, з яких протягом I півріччя 2018 року: **16 770,57 тис. грн (74,8%) передано до бюджету розвитку**, 2 406,50 тис. грн (10,7%) надані капітальні трансферти місцевим бюджетам, 3 234,93 тис. грн (14,4%) розподілено на поточні видатки загального фонду.

Протягом періоду з 01.01.2015 по 01.07.2018 майже 50% тимчасово вільних залишків коштів міського бюджету *передано із загального фонду бюджету м. Лисичанська до бюджету розвитку*.

При цьому, аудиторським дослідженням встановлено, що при затвердженні бюджету м. Лисичанська на відповідні роки мало місце незабезпечення бюджетними коштами стовідсоткової потреби Комунальної установи «Територіальне медичне об'єднання м. Лисичанськ» та Відділу освіти Лисичанської міської ради за захищеними статтями видатків, зокрема на медикаменти та продукти харчування. Так:

1. По КУ «ТМО м. Лисичанськ» потреба за захищеними статтями на 2015-2018 роки забезпечена на 15,2%, а саме:

- на 2015 рік потреба у коштах за КЕКВ 2220 «Медикаменти та перев'язувальні матеріали» становила 12 675,74 тис. грн, затверджено на 2015 рік (з урахуванням змін) 1 714,27 тис. грн, що становить 13,5% від заявленої потреби; потреба у коштах за КЕКВ 2230 «Продукти харчування» становила 9 596,95 тис. грн, затверджено на 2015 рік (з урахуванням змін) 582,08 тис. грн, що становить 6,1% від заявленої потреби;

- на 2016 рік потреба у коштах за КЕКВ 2220 «Медикаменти та перев'язувальні матеріали» становила 11 083,16 тис. грн, затверджено на 2016 рік (з урахуванням змін) 2 195,09 тис. грн, що становить 19,8% від


В.І.Радовітченко

заявленої потреби; потреба у коштах за КЕКВ 2230 «Продукти харчування» становила 7 405,23 тис. грн затверджено на 2016 рік (з урахуванням змін) 709,12 тис. грн, що становить 9,6% від заявленої потреби;

- на 2017 рік потреба у коштах за КЕКВ 2220 «Медикаменти та перев'язувальні матеріали» становила 17 636,15 тис. грн, затверджено на 2017 рік (з урахуванням змін) 3 479,62 тис. грн, що становить 19,7% від заявленої потреби; потреба у коштах за КЕКВ 2230 «Продукти харчування» становила 10 447,55 тис. грн, затверджено на 2017 рік (з урахуванням змін) 680,12 тис. грн, що становить 6,5% від заявленої потреби;

- на 2018 рік потреба у коштах за КЕКВ 2220 «Медикаменти та перев'язувальні матеріали» становила 19 807,87 тис. грн, затверджено на 2018 рік (з урахуванням змін) 4 946,66 тис. грн, що становить 25,0% від заявленої потреби; потреба у коштах за КЕКВ 2230 «Продукти харчування» становила 11 849,67 тис. грн, затверджено на 2017 рік (з урахуванням змін) 1 000,43 тис. грн, що становить 8,4% від заявленої потреби. [87]

II. По Відділу освіти Лисичанської міської ради потреба в кошах на продукти харчування протягом досліджуваного періоду забезпечена на 55,5%, а саме:

- на 2015 рік потреба у коштах за КЕКВ 2230 «Продукти харчування» становила 8 189,34 тис. грн, затверджено на 2015 рік (з урахуванням змін) 2 989,04 тис. грн, що становить 36,5% від заявленої потреби;

- на 2016 рік потреба у коштах за КЕКВ 2230 «Продукти харчування» становила 8 863,67 тис. грн, затверджено на 2016 рік (з урахуванням змін) 6 128,70 тис. грн, що становить 69,1% від заявленої потреби;

- на 2017 рік потреба у коштах за КЕКВ 2230 «Продукти харчування» становила 16 621,33 тис. грн, затверджено на 2017 рік (з урахуванням змін) 8 781,61 тис. грн, що становить 52,8% від заявленої потреби;

- на 2018 рік потреба у коштах за КЕКВ 2230 «Продукти харчування» становила 8 605,48 тис. грн, затверджено на 2017 рік (з урахуванням змін) 5 552,83 тис. грн, що становить 64,5% від заявленої потреби. [77]

Таким чином, враховуючи вищезазначене, аудиторська група дійшла висновку, що формування доходної частини бюджету м. Лисичанськ за прогнозними показниками, які не мають достатніх обґрунтувань і пояснень, призводить до утворення тимчасово вільних залишків коштів міського бюджету у значних розмірах та, як наслідок, до не спроможності забезпечити ресурсами надання основних соціальних гарантій і виконання зобов'язань перед громадою.



В.І.Радовітченко

Поряд з цим, прийняття неефективних управлінських рішень щодо використання тимчасово вільних залишків коштів бюджету призводить до не спроможності забезпечити ресурсами надання основних соціальних гарантій і виконання зобов'язань перед громадою за основними соціально значущими галузями – охорони здоров'я та освіти.

З метою повного, всебічного та неупередженого дослідження зазначеного питання та визначення загальної думки мешканців міста щодо якості надання медичних та освітніх послуг, аудиторською групою було проведено відповідне анкетування. [101]

У анкетуванні згодні прийняти участь загалом 94 респонденти, з яких:

- за статтю: чоловіки – 9 осіб; жінки – 85 осіб;
- а віком: 18-35 років – 27 осіб; 36-50 – 36 осіб; 50-60 – 21 осіб; понад 60 – 10 осіб;
- за освітою: середня – 3; середньо – спеціальна – 19; незакінчена вища – 3 особи; вища – 56; кілька вищих освіт – 13;
- за статусом: прописаних та постійно проживаючих у м. Лисичанськ – 86; вимушених тимчасових переселенців – 3; не маючих прописки/прописаних у іншому населеному пункті, але проживаючих у м. Лисичанськ – 3; інших – 2;
- за зайнятістю: осіб, що навчаються – 1; осіб, що навчаються і працюють – 1; осіб, що працюють – 86; працюючих пенсіонерів – 3; пенсіонерів – 4; тимчасово не працюючих – 1; інших – 1.

З опитаних респондентів до медичних закладів за медичними послугами звертаються: 23 особи (24%) - дуже рідко; 41 особа (44%) – рідко; 22 особи (23%) – регулярно; 4 особи (4%) – постійно; 1 особа (1%) – дуже часто.

Респондентам надавалася можливість оцінити якість наданих їм медичних послуг оцінкою від 1 до 10, де 1 – жахливо, 10 – дуже якісно.

Середній бал за якість наданих респондентам медичних послуг склав 5,7 бала, що свідчить про не дуже високу якість зазначених послуг.

Також респондентам було запропоновано оцінити (від 1 до 10) як змінилася якість медичних послуг, що надаються у медичних закладах м. Лисичанська відносно якості аналогічних послуг у 2014 році, де 1 – дуже погіршилася, 5 – нічого не змінилося, 10 – значно поліпшилася.

Середній бал за оцінками респондентів склав 5,1 бала, що свідчить про те, що з 2014 року покращення якості медичних послуг, що надаються населенню у медичних закладах м. Лисичанська не досягнуто.


В.І.Радовітченко

Респонденти оцінили (від 1 до 10, де 1 – жахливий стан, 10 – гордість вітчизняної медицини) загальний стан медичних закладів міста, середній бал склав 4,5 балів, що свідчить про нижче середнього, на думку респондентів, рівень.

Також респонденти оцінили зміни, що відбулися у загальному стані медичних закладів міста відносно рівня 2014 року (від 1 до 10, де 1 – дуже погіршився, 5 – ніяк не змінився, 10 – значно поліпшився).

Середній бал склав 5,3 бала, тобто на думку респондентів медичні заклади міста залишилися у тому ж самому стані. Покращення майже непомітно.

Респондентам було запропоновано надати оцінку медичній реформі, що була впроваджена в Україні (від 1 до 10, де 1 – стало значно гірше, 5 – нічого не змінилося, 10 – зміни позитивні).

На думку респондентів, реформа майже нічого суттєво не змінила, навіть трохи погіршила загальний стан медицини (середній бал – 4,6 при оцінюванні від 1 до 10, де 1 – стало значно гірше, 5 – нічого не змінилося, 10 – зміни позитивні).

Протягом 2015 – 2018 років за рішеннями Лисичанської міської ради з міського бюджету з метою поліпшення якості соціальних послуг у медичній галузі було витрачено значний обсяг коштів. За думкою більшості респондентів, зазначену мету досягнуто не було, позитивних зрушень у якості надання медичних послуг від поліпшення фінансування медичної галузі у м. Лисичанськ не відбулося (12 осіб (13%) – так; 54 особи (57%) – ні; 28 осіб (30%) – не визначилися).

За даними анкетування 82 респонденти (87%) особисто чи їх близькі користувалися послугами освітніх закладів м. Лисичанська (12 осіб (13%) навчалися в інших освітніх закладах).

Респондентам було запропоновано оцінити якість освітніх послуг, що надаються освітніми закладами м. Лисичанськ (від 1 до 10, де 1 – жахливо, 10 – дуже висока якість).

За оцінкою респондентів, середній бал склав 7,4 бала, що вказує на досить високий рівень надання освітніх послуг у місті.

Також було запропоновано оцінити, як змінилася якість послуг, що надають освітні заклади м. Лисичанська, відносно рівня 2014 року (від 1 до 10, де 1 – значно погіршилася, 5 – нічого не змінилося, 10 – значно поліпшилася).


В.І.Радовітченко

Середній бал склав 7,4 бала, що свідчить про значне поліпшення якості зазначених послуг.

Щодо зміни загального стану освітніх закладів м. Лисичанськ відносно їх стану у 2014 році (оцінювався від 1 до 10, де 1 – дуже погіршився, 5 – нічого не змінилося, 10 – значно поліпшився), від респондентів було отримано середній бал 7,1 бала, що свідчить про поліпшення стану освітніх закладів протягом 2015 – 2018 років.

Також загалом позитивна оцінка була надана респондентами освітній реформі, що була впроваджена в Україні. Середній бал склав 6,1 (від 1 до 10, де 1 – стало значно гірше, 5 – нічого не змінилося, 10 – зміни позитивні).

Протягом 2015 – 2018 років за рішеннями Лисичанської міської ради з міського бюджету з метою поліпшення якості соціальних послуг у освітній галузі було витрачено значний обсяг коштів. За думкою більшості респондентів, зазначену мету досягнуто не було, позитивних зрушень у якості надання медичних послуг від поліпшення фінансування медичної галузі у м. Лисичанськ не відбулося (34 осіб (36%) – так; 36 особи (38%) – ні; 24 осіб (26%) – не визначилися).

Також під час анкетування, респондентам було запропоновано оцінити ефективність прийнятих органами місцевого самоврядування управлінських рішень щодо поліпшення якості соціальних послуг громаді м. Лисичанськ у медичній та освітній галузі (від 1 до 10, де 1 – неефективні, 10 – бездоганно).


За оцінкою респондентів, середній бал склав 4,7 бала, що свідчить про менш ніж середній рівень ефективності прийнятих рішень.

На думку респондентів, органи місцевого самоврядування мають ефективніше використовувати можливості місцевого бюджету за для досягнення основної мети – поліпшення якості соціальних послуг, що надаються громаді м. Лисичанськ.

Респондентам також було запропоновано залишити особистий коментар щодо теми опитування.

Вісім респондентів скористалися пропозицією, та залишили наступні коментарі (далі – мовою оригіналу):

- «Зміни є, але вони незначні»;
- «Наче б то зміни є, але настільки непомітні вони»;
- «Матеріальна база покращилась, а якість послуг не змінилась»;
- «Все тільки за гроші, а якості немає»;


В.І.Радовітченко

- «Не зрозуміла тема опитування»;
- «Роботи місцевої влади не бачу»;
- «Дитсадки не фінансуються, виживають за кошти батьків. Школи також фінансуються з батьківських кишень. Особливо СШ № 28»;
- «Відремонтувати стаціонарні відділення в лікарнях, послуги медицини повинні бути безкоштовними».

Таким чином, враховуючи вищезазначене, аудиторська група дійшла висновку, що формування доходної частини бюджету м. Лисичанськ за прогнозними показниками, які не мають достатніх обґрунтувань і пояснень, призводить до утворення тимчасово вільних залишків коштів міського бюджету у значних розмірах та, як наслідок, до не спроможності забезпечити ресурсами надання основних соціальних гарантій і виконання зобов'язань перед громадою.

Поряд з цим, прийняття неефективних управлінських рішень щодо використання тимчасово вільних залишків коштів бюджету призводить до не спроможності забезпечити ресурсами надання основних соціальних гарантій і виконання зобов'язань перед громадою за основними соціально значущими галузями – охорони здоров'я та освіти.

Гіпотеза 4. Запроваджена модель щодо організації та здійснення фінансово-господарської діяльності комунальних підприємств міста не забезпечує досягнення мети їх утворення.

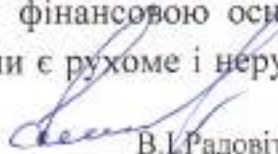
Гіпотеза підтверджується.

4.1. Недостатній контроль та не вжиття дієвих заходів за станом використання комунального майна не сприяє його збереженню та призводить до недоотримання місцевим бюджетом фінансових ресурсів.

Згідно із статтею 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. [1]

Крім того, розділом V Статуту територіальної громади м. Лисичанська визначені матеріальні і фінансові основи міського самоврядування.

Так, зокрема, статтею 5.1.1. Глави 5.1 розділу V Статуту територіальної громади м. Лисичанська визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування згідно з Конституцією України є рухоме і нерухоме


В.І.Радовітченко

майно, доходи міського бюджету, земля, природні ресурси, що є у власності територіальної громади.

Матеріальні та фінансові ресурси, що перебувають у комунальній власності міста, є надбанням територіальної громади і їх недоторканість захищається законодавством.

Статтею 5.1.2. цього Статуту визначено, що до комунальної власності територіальної громади включається рухоме і нерухоме майно міст Лисичанська, Новодружеська і Привілля, зареєстроване у визначеному законодавством порядку.

До комунальної власності міста можуть належати, крім інших, комунальні підприємства міста та комунальний житловий та нежитловий фонди. [54]

Слід зазначити, що ефективність місцевого самоврядування вимірюється наявністю у громади достатнього місцевого бюджету, а також ефективно працюючої комунальної власності. Майно комунальної власності громада може використовувати для підтримання життєдіяльності міста, селища чи села. Комунальна (муніципальна) форма власності, наприклад на нерухоме майно та землю, дозволяє органам місцевого самоврядування мати додаткові джерела доходів. Загалом, комунальна власність виражає суспільні, економічні, політичні та територіальні інтереси. [94]

Об'єкти права комунальної власності — це те майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді.

До об'єктів права комунальної власності, зокрема, належать: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, а також відумерла спадщина.

Враховуючи вищезазначене, для ефективного функціонування місцевого самоврядування в місті Лисичанську, яким є визнане та гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, особливого значення набуває його матеріальна основа

В рамках державного фінансового аудиту виконання бюджету м. Лисичанськ проведено вибіркове дослідження стану збереження майна та


В.І.Радовітченко

використання необоротних активів, в частині основних засобів, що обліковуються на балансі ряду комунальних підприємств та Управління власності Лисичанської міської ради (далі – Управління власності) – балансоутримувачів майна комунальної власності громади м. Лисичанська.

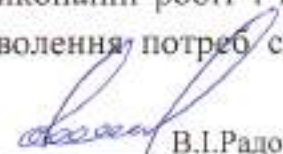
На підставі наказу Управління власності від 18.07.2018 № 126 «Про створення комісії для проведення візуального обстеження об'єктів житлового та нежитлового фонду» [69], комісійно було проведено 24 візуальних обстеження об'єктів житлового фонду та 4 візуальних обстеження об'єктів нежитлового призначення.

Проведеними візуальними обстеженнями встановлено незадовільний стан збереження та використання 24 об'єктів нерухомого майна житлового фонду, що обліковуються за 4 балансоутримувачами (ЛЖЕК № 1, ЛЖЕК № 6, ЛЖЕК № 8 та Управління власності), а також 4 об'єктів нерухомого майна нежитлового призначення, що обліковуються на балансі ЛЖЕК № 3.

Так, зокрема, в акті комісійного обстеження житлового об'єкту від 18.07.2018 розташованого за адресою: м. Лисичанськ, вул. Нагорна, буд. 68 (1/2 частина житлового будинку), що обліковується на балансі Управління власності зазначено (далі – мовою оригіналу): *Одноповерх ова будівля (житловий будинок) повністю зруйнований, не охороняється, не має огорожі, доступ до території вільний. Рештки фундаменту майже повністю зруйновані, стіни відсутні, дах відсутній, будматеріалів або їх рештків нема. На місці розташування будівлі знаходиться купа сміття. Ознак під'єднання до комунікацій не виявлено. Будівля непридатна до експлуатації за призначенням, не має потенціалу корисності для суспільства, тому, за ознаками, не може служити основним засобом.* [114]

Слід зазначити, що пунктом 2 розділу II Національного положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 «Основні засоби», затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202 (далі – Стандарт 121) [42] визначено, що об'єкт основних засобів визнається активом, коли існує ймовірність отримання суб'єктом державного сектору майбутніх економічних вигід, пов'язаних з його використанням, та/або він має потенціал корисності для суспільства і вартість об'єкта основних засобів може бути визначена.

Відповідно до пункту 4 розділу I Стандарту 121 надано визначення, що основні засоби – це матеріальні активи, які утримуються для використання їх у виробництві/діяльності або при постачанні товарів, виконанні робіт і наданні послуг для досягнення поставленої мети та/або задоволення потреб суб'єкта


В.І.Радовітченко

державного сектору або здавання в оренду іншим особам і використовуються, за очікуванням, більше одного року.

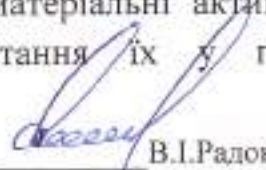
Поряд з цим, пунктом 1 розділу II Стандарту 121 визначено, що одиницею обліку основних засобів є об'єкт основних засобів, а саме:

- закінчений пристрій з усіма пристосуваннями і приладдям до нього;
- конструктивно відокремлений предмет, призначений для виконання певних самостійних функцій;
- відокремлений комплекс конструктивно з'єднаних предметів однакового або різного призначення, що мають для їх обслуговування загальні пристосування, приладдя, керування та єдиний фундамент, у наслідок чого кожен предмет може виконувати свої функції, а комплекс - певну роботу тільки в складі комплексу, а не самостійно;
- інший актив, що відповідає визначенню основних засобів, або частина такого активу, що контролюється суб'єктом державного сектору.

Також, в акті комісійного обстеження об'єкту нежитлового призначення від 18.07.2018, розташованого за адресою: м. Лисичанськ, вул. Мічуріна, буд. 75 (Будівля побутово-господарського призначення), що обліковується на балансі ЛЖЕК № 3, встановлено наступне (далі - мовою оригіналу): *«Одноповерхова нежитлова будівля знаходиться у напівзруйнованому аварійному стані, не охороняється не має огорожі. Фундамент має тріщини місцями напівзруйнований. Стіни сильно пошкоджені, мають крізні тріщини, місцями не вистачає окремих фрагментів стіни. Віконні рами відсутні, місцями забиті дошками. Двері відсутні. Дах шиферний сильно пошкоджений, місцями відсутній взагалі. Комунікації (у т.ч. електромережа) відсутні. Будівля не придатна до експлуатації за призначенням, не має потенціалу корисності для суспільства та за ознаками, на думку комісії, дана будівля не може служити основним засобом та потребує зносу».* [114]

Крім того, незадовільний стан збереження та використання майна комунальної власності підтверджено за результатами візуальних обстежень 26 об'єктів (23 об'єкта житлового призначення та 3 об'єкта нежитлового призначення), що обліковуються на балансі ЛЖЕК № 1, ЛЖЕК № 3, ЛЖЕК № 6 та ЛЖЕК № 8. [114]

Слід, також, зазначити, що пунктом 4 Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 7 «Основні засоби», затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 27.04.2000 № 92 (далі – Положення (стандарт) 7) [43] визначено, що основні засоби – матеріальні активи, які підприємство/установа утримує з метою використання їх у процесі


В.І.Радовітченко

виробництва/діяльності або постачання товарів, надання послуг, здавання в оренду іншим особам або для здійснення адміністративних і соціально-культурних функцій, очікуваний строк корисного використання (експлуатації) яких більше одного року (або операційного циклу, якщо він довший за рік).

Об'єкт основних засобів - це закінчений пристрій з усіма пристосуваннями і приладдям до нього, конструктивно відокремлений предмет, призначений для виконання певних самостійних функцій; відокремлений комплекс конструктивно з'єднаних предметів однакового або різного призначення, що мають для їх обслуговування загальні пристосування, приладдя, керування та єдиний фундамент, унаслідок чого кожен предмет може виконувати свої функції, а комплекс - певну роботу тільки в складі комплексу, а не самостійно; інший актив, що відповідає визначенню основних засобів, або частина такого активу, що контролюється підприємством/установою.

Згідно до пункту 6 Положення (стандарт) 7, об'єкт основних засобів визнається активом, якщо існує імовірність того, що підприємство/установа отримає в майбутньому економічні вигоди від його використання та вартість його може бути достовірно визначена.

В усіх вищезгаданих 28 випадках комісією зазначено, що у теперішньому стані досліджуваній об'єкт не може служити основним засобом (не придатний до експлуатації за призначенням та/або не має потенціалу корисності для суспільства).

В ході аудиту проведено порівняльний аналіз даних наведених у матеріалах останніх щорічних інвентаризацій (за 2017 рік) відповідних комунальних підприємств та Управління власності (балансоутримувачі) за субрахунком 103 «Будинки та споруди» та субрахунком 1013 «Будинки, споруди та передавальні пристрої» відповідно. В результаті проведеного аналізу 28 об'єктів встановлено, що дані бухгалтерського обліку відповідають даним фактичної наявності основних засобів без зазначення фактів відсутності ряду окремих деталей, конструктивних елементів та інших складових частин, що характеризують нерухоме майно (будівлю та(або) її частину) засіб у цілому. Лишків чи нестач інвентаризацією не встановлено.

При цьому, також в ході аудиту встановлено, що відповідно доданих бухгалтерського обліку зазначених підприємств та Управління власності загальна первісна вартість 28 досліджуємих об'єктів (основних засобів) складає **64 566,71 тис. грн**, залишкова вартість на момент проведення візуальних обстежень зазначених об'єктів – **8 272,12 тисяч гривень**. [13]


В.І.Радовітченко

Варто зазначити, що жодних дозволів на розбирання, демонтаж, розукомплектування зазначених основних засобів тощо у порядку, визначеному законодавством, під час аудиту також не надавалось.

При цьому, у пункті 3.1 Положення про *Управління власності Лисичанської міської ради*, затвердженого рішенням сесії Лисичанської міської ради від 26.02.2015 № 79/1278 визначено, що метою діяльності управління є *організація процесу управління комунальною власністю територіальної громади м. Лисичанська*. Пунктом 3.2 цього Положення встановлено, що предметом діяльності управління є *організація роботи з обліку, контролю за рухом та використанням, приватизації і оренди об'єктів комунальної власності*. [61]

З метою повного, всебічного та неупередженого дослідження зазначеного питання та визначення загальної думки мешканців міста щодо стану збереження та використання майна територіальної громади, аудиторською групою було проведено анкетування 207 робітників управління власності та комунальних підприємств (ЛЖЕК № 1, ЛЖЕК №3, ЛЖЕК №5, ЛЖЕК № 6, ЛЖЕК №8). [99]

За даними анкетування 95 осіб (45,89%) мають у своєму використанні (або підзвіті) матеріальні об'єкти комунальної власності, 107 осіб (51,69%) – не мають, та 5 осіб (2,42%) не визначились.

Відповідно, 93 особам (44,93%) відомо про затверджені документи (розпорядження, накази, тощо) щодо їхньої особистої відповідальності за підзвітне майно (114 особам (55,07%) про такі документи нічого не відомо).

З числа респондентів, 25 особам (12,8%) відомо про випадки утримання на балансі підприємства нерухомого майна та інших основних засобів, що знаходиться у незадовільному стані (пошкоджене, некомплектне, напіврозібране, розібране, відсутнє) (інші 182 особи (87,92%) не мають такої інформації).

Двом особам (0,97%) з опитаних відомо про випадки неналежного виконання посадових обов'язків працівників або керівного складу підприємства щодо збереження належного стану основних засобів (рухомого та нерухомого майна, що обліковується на балансі підприємства).

Респондентам було запропоновано оцінити (від 1 до 5, де 1 – дуже погано, 2 – погано, 3 – задовільно, 4 – добре, 5 – відмінно) ефективність роботи


В.І.Радовітченко

підприємства щодо збереження належного стану майна громади м. Лисичанськ, яке знаходиться на обліку відповідного підприємства.

За оцінками респондентів, середній бал склав 3,8 бали, при цьому більшість опитаних (125 осіб, або 60,39%) надали оцінку 4 (добре) (3 – 49 осіб, або 23,67%, 5 – 33 особи, або 15,94%)

Зі слів опитаних, про факти використання майна громади м. Лисичанська, що обліковується на балансі підприємства без укладення відповідних договорів оренди, безоплатного користування, тощо, респондентам (207 осіб, або 100%) нічого не відомо.

Було зазначено наступні адреси об'єктів основних засобів, які знаходяться у незадовільному стані: ½ будинку вул. Нагорна, 68, вул. Штейгерська, 12, вул. Героїв Сталінграда, 4, вул. Севастопольська, 3а, вул. Спортивна, 3,21,34,м. Привілля, вул. Ломоносова, 3а, с. Шамотний, 3,5,6,7,8,12,14,16, пр-т. Ростовський, 9.

Також, респондентами було зазначено чинники, що не дозволяють, на їх думку, утримувати та зберігати у належному стані майно громади:

- зазначене майно переходило у комунальну власність вже у занедбаному стані;
- фінансування на охорону та утримання майна більш затратне за його демонтаж;
- місцезнаходження зазначеного майна не приваблює потенційних орендарів та покупців;
- важке фінансове становище підприємств;
- погана платоспроможність населення;
- заборгованість мешканців за сплату комунальних послуг;
- відсутність цілодобової охорони об'єктів;
- зношеність житлового фонду;
- відсутність підтримки держави.

Побажання щодо покращення якості стану збереження підзвітного майна:

- виділення фінансування для організації цілодобової охорони об'єктів;
- розробка нормативної бази, регламентуючої порядок зберігання майна комунальної власності за умови сучасних реалій (економічних та соціальних);


В.І.Радовітченко

- пошук альтернативних джерел фінансування заходів щодо збереження комунального майна у належному стані (гранти фондів);
- збільшення фінансування у межах місцевого бюджету;
- для майна, що знаходиться у інвестиційно привабливих районах міста потрібно виділяти кошти для приведення його до товарного стану та на його охорону, і вже потім проводити конкурси зі здачі майна в довгострокову оренду, а не на продаж, щоб у громади залишалися важелі впливу на підприємців та постійно поповнювався бюджет коштами від оренди;
- зношене майно потрібно демонтувати у встановленому законодавством порядку;
- особиста відповідальність за експлуатацією та збереження майна;
- покращення фінансової ситуації в регіоні;
- виділення з бюджету дотацій на реконструкцію житлового фонду.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, аудиторська група дійшла висновку, що недостатній контроль та невжиття дієвих заходів з боку зазначених балансоутримувачів за станом збереження та використання майна комунальної власності територіальної громади м. Лисичанська призводить до неможливості його подальшого використання.

Органи місцевого самоврядування наділені відповідно до законодавства широким колом повноважень, направлених на забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Серед цих повноважень є й ті, що забезпечують оборот майна, яке знаходиться у комунальній власності й становить майнову основу місцевого самоврядування.

У комунальній власності територіальних громад знаходиться досить значна кількість майна. Джерела його походження є різними: створення за рахунок коштів громад; купівля; безоплатна передача із державної форми власності, дарування від фізичних або юридичних осіб тощо.

Від свого майна територіальні громади отримують доходи, наприклад, коли здають його в оренду чи продають. Водночас, вони як власники повинні нести витрати по утриманню свого майна за рахунок коштів власних бюджетів.

Відомо, що бюджетний процес в Україні жорстко централізований, тому говорити про достатню кількість повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері не доводиться. Більшість територіальних громад фінансово жорстко залежать від держави, а їх бюджети за рахунок власних доходів не покривають навіть необхідного мінімуму власних потреб громад.


В.І.Радовітченко

Недостатність власних бюджетних коштів не дає змоги громадам не тільки вкладати гроші в інфраструктуру, соціальний розвиток відповідних територій, а й часто - на належному рівні утримувати комунальне майно.

Особливо гостро стоїть ця проблема у тому випадку, коли йдеться про майно, що забезпечує життєдіяльність всієї громади чи більшості її мешканців - водогони, газопроводи, об'єкти енергозабезпечення тощо. Для обслуговування такого майна потрібні не тільки кошти, а й залучення спеціалізованих організацій, що мають відповідних спеціалістів та техніку.

Законодавчі принципи регулювання правовідносин у цій сфері закріплені, перш за все, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], хоча органи місцевого самоврядування, як юридичні особи публічного права, користуються й усіма правами власників, що визначені ЦК України та іншими законами.

Відповідно до ст.1 цього Закону право комунальної власності - це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Згідно з п.30 ч.1 ст.26 цього Закону питання прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна вирішуються **виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради.**

Отже, основними принципами володіння та користування майном територіальними громадами законодавець визначив **доцільність, економність, ефективність, а також не послаблення в результаті майнових операцій економічних основ місцевого самоврядування.**

В ході проведення аудиту досліджено питання повноти надходження коштів до бюджету розвитку місцевого бюджету м. Лисичанськ від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності.

Рішенням сесії Лисичанської міської ради від 21.02.2007 № 227 затверджено Порядок відчуження комунального майна, яке перебуває у власності територіальної громади м. Лисичанськ (далі – Порядок № 227). До Порядку № 227 вносилися зміни рішенням сесії Лисичанської міської ради від 29.09.2011 № 19/301 та від 21.12.2017 № 40/563. [56]

Пунктом 1.2 Порядку № 227 визначено, що з метою встановлення єдиних вимог визначається порядок відчуження комунального майна, яке знаходиться на балансах комунальних підприємств, організацій, установ


В.І.Радовітченко

(далі – Підприємство), шляхом його продажу, списання, безоплатної передачі з балансу на баланс, обміну.

Відповідно до пункту 1.3 Порядку № 227, дія цього Порядку розповсюджується на об'єкти незавершеного будівництва (незавершені капітальні інвестиції в необоротні активи), матеріальні активи, які відповідно до законодавства визнаються основними фондами (засобами) (далі - майно) та знаходяться на балансах комунальних підприємств, установ, організацій на правах повного господарського ведення або оперативного управління.

Також, відповідно до пункту 3.9 Порядку № 227, непридатні деталі та матеріали оприбутковуються, як інші *матеріали та підлягають обов'язковій здачі спеціалізованими установами зі збору такої сировини.*

При цьому, відповідно до пункту 3.12 Порядку № 227, кошти отримані в результаті списання майна, направляються згідно із вимогами діючого законодавства України.

Згідно із статтею **71 Бюджетного кодексу України 08.07.2010 № 2456-VI (далі - Бюджетний кодекс України)** надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів включають, у тому числі: кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності. [2]

З метою повного та всебічного дослідження питання повноти надходження коштів до бюджету розвитку місцевого бюджету м. Лисичанськ в ході проведення аудиту направлено запити до балансоутримувачів комунального майна щодо списання основних засобів та надходження коштів від зазначеного виду діяльності. [75]

Так, відповідно до листа-відповіді отриманого від Комунального підприємства «Лисичанськтепломережа» встановлено, що у періоді з 01.01.2015 по 31.05.2018 списано 144 одиниці основних засобів (або частини основних засобів), в результаті чого, маса отриманого металобрухту складає 122 614,00 кг, з них: чорний металобрухт – 122 605,00 кг та кольоровий металобрухт – 9,00 кілограмів.

КП «Лисичанськтепломережа» повністю реалізовано вищезазначений об'єм металобрухту, за що, підприємством було отримано коштів на загальну суму *292,94 тисяч гривень.*

При цьому, жодних перерахувань коштів, отриманих від списання основних засобів та реалізації отриманого металобрухту, до місцевого бюджету м. Лисичанськ КП «Лисичанськтепломережа» не здійснювало.



В.І.Радовітченко

Аналогічна ситуація склалася по Лисичанському комунальному автотранспортному підприємству 032806, яким списано основні засоби та реалізовано отриманий металобрухт на загальну суму *57,12 тис. грн*, Лисичанському комунальному спеціалізованому підприємстві по видобутку, обробці, реалізації води та очищенню стоків «Лисичанськводоканал» - *10,59 тис. грн* та по Комунальному підприємству «Лисичанське тролейбусне управління» - *6,22 тисяч гривень*.

Перерахувань коштів, отриманих від списання основних засобів та реалізації отриманого металобрухту, до місцевого бюджету м. Лисичанськ зазначені комунальні підприємства не здійснювали.

Отже враховуючи вимоги статті 71 Бюджетного кодексу України [2] вищезазначені кошти (отримані від списання основних засобів та реалізації отриманого металобрухту) не є власними коштами зазначених комунальних підприємств, а є надходженнями (доходами) бюджету розвитку місцевого бюджету м. Лисичанськ.

Слід зазначити, що згідно із частиною 1 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. [7]

Усі акти, які рада має право приймати як орган місцевого самоврядування, традиційно поділяються на два види:

- акти нормативно-правового характеру;
- ненормативні акти.

Актами нормативно-правового характеру є локальні документи, які встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на певній території правила поведінки. Такі акти не стосуються якогось одного суб'єкта правовідносин і розраховані на багаторазове застосування. Такими актами, крім інших, згідно вищезгаданої статті 59 цього закону і рішення ради. [92]

Крім того, *статтею 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»* [7] визначена обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а частиною 1 цієї статті що акти міської ради, прийняті в межах наданих повноважень, *є обов'язковими для виконання* всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.



В.І.Радовітченко

Крім того, частиною 3 статті 73 цього закону визначено, що місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни *несуть встановлену законом відповідальність* перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Враховуючи наведене, аудиторська група дійшла висновку, що вищезазначені факти свідчать про відсутність належного контролю з боку виконавчих органів Лисичанської міської ради за повнотою перерахуванням комунальними підприємствами коштів, отриманих від списання основних засобів та реалізації отриманого металобрухту, внаслідок чого місцевому бюджету м. Лисичанськ нанесено втрати фінансових ресурсів на загальну суму 366,87 тисяч гривень.

4.2 Відсутність системного підходу до контролю за діяльністю комунальних підприємств не сприяє їх фінансовій стійкості та негативно позначається на використанні ресурсів територіальної громади.


Одним із важливих засобів досягнення різних тактичних і стратегічних соціально-економічних цілей регіонального розвитку - є комунальні підприємства, які за своєю сутністю економічна основа місцевого самоврядування.

Наразі ефективне управління комунальними підприємствами в сучасних умовах глобалізації вимагає використання якісно нових, науково обґрунтованих підходів щодо оцінки ефективності їх діяльності.

Поняття ефективності, по відношенню до комунальних підприємств відрізняється від поняття економічної ефективності, яке застосовується під час оцінки діяльності приватних підприємств.

Діяльність об'єктів комунальної власності, на думку аудиторів, необхідно оцінювати не лише як економічну ефективність, а й соціальну, тобто визначати ефективність діяльності комунального підприємства з точки зору інтересів відповідної територіальної громади, яка є власником його активів.

Одне із найважливіших завдань будь-якого органу місцевого самоврядування полягає в забезпеченні комфортного проживання мешканців міста, раціональному використанні рухомого й нерухомого майна, земельних ділянок та інших ресурсів, що перебувають у комунальній власності. [95]


В.І.Радовітченко

Стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» каже, що право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, доцільно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. [7]

Правом розпоряджатись комунальною власністю від імені громади володіє місцева рада. На сесії ради можуть бути прийняті рішення щодо будь-яких дій з комунальним майном. Відповідно до статті 78 Господарського кодексу України *орган місцевого самоврядування може прийняти рішення про створення комунального підприємства, яке буде діяти на основі комунальної власності територіальної громади.* [6]

В ході дослідження зазначеного питання встановлено, що з метою вдосконалення системи управління житлово-комунальним господарством, керуючись Законами України «Про благоустрій населених пунктів», «Про житлово-комунальні послуги», «Про міський електричний транспорт», наказом Міністерства фінансів України від 09.12.2008 № 1467 «Про затвердження Порядку складання, затвердження та подання мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів на всіх рівнях і основні вимоги по ній», п. 22 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Лисичанською міською радою у періоді, що підлягав дослідженню затверджувались відповідні Програми благоустрою та економічного розвитку житлово-комунального господарства м. Лисичанська (далі – Програма благоустрою) на 2015-2017 роки (із змінами, які вносились протягом відповідних років). А саме:

- рішенням від 25.12.2014 № 77/1228 сімдесят сьомої сесії Лисичанської міської ради шостого скликання було затверджено Програму благоустрою на 2015 рік; [64]
- рішенням від 24.12.2015 № 4/41 четвертої сесії Лисичанської міської ради сьомого скликання було затверджено Програму благоустрою на 2016 рік; [65]
- рішенням від 22.12.2016 № 20/313 двадцятої сесії Лисичанської міської ради сьомого скликання було затверджено Програму благоустрою на 2017 рік. [66]

При цьому, пунктом 1 розділу Програм благоустрою на 2015-2017 роки «Очікувані результати Програми» визначено, що одним із найважливіших очікуваних результатів цих програм є *поліпшення фінансово-економічного становища житлово-комунальних підприємств.*


В.І.Радовітченко

Як вже зазначалось вище по тексту у відповідному розділі цього Звіту, послуги житлово-комунального господарства у періоді, що підлягав дослідженню надавались комунальними підприємствами м. Лисичанськ: ЛК СП «Лисичанськводоканал», КП «Лисичанськтепломережа», ЛКАТП № 032806 та житлово-експлуатаційними конторами.

В ході аудиторського дослідження встановлено, що головним розпорядником бюджетних коштів у сфері житлово-комунального господарства м. Лисичанськ є Управління з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі ЖКГ та 12 одержувачів бюджетних коштів (комунальні підприємства).

Відповідно до прийнятих рішень Лисичанської міської ради *комунальним підприємствам міста спрямовано 48 955,5 тис. грн коштів місцевого бюджету на виконання Програми благоустрою та економічного розвитку ЖКГ м. Лисичанськ, тобто більше як 40 % загальної суми бюджету розвитку міста, а також складає 98,6% від загальної суми здійснених за період дослідження капітальних видатків у галузі охорони здоров'я та 155,5% від зазначених витрат у галузі освіти.*


Зазначені витрати бюджету територіальної громади м. Лисичанська на комунальні підприємства складають понад *60 % всіх капітальних видатків*, направлених на забезпечення функціонування двох найбільших соціально значущих галузей міста – *галузей охорони здоров'я та освіти.*

Аудиторським дослідженням цього питання встановлено, що з бюджету м. Лисичанськ за 2015-2017 роки та 6 місяців 2018 року на поповнення статутного капіталу комунальним підприємствам міста спрямовано 6 450,00 тис. грн, які використані на розрахунки за енергоносії, природний газ та на придбання обладнання.

На виплату заробітної плати спрямовано 7 226,00 тис. грн, що складає 14,7% від суми виділених коштів місцевого бюджету, при цьому розмір заробітної плати керівників комунальних підприємств складає від 4,1 тис. грн до 21,5 тис. грн (КП «Лисичанська ритуальна служба» від 4,1 тис. грн до 8,6 тис. грн, Лисичанське комунальне автотранспортне підприємство 032806 від 13,0 тис. грн до 21,5 тисяч гривень).

За три роки з 12-ти комунальних підприємств (одержувачів бюджетних коштів) діяльність восьми є збитковою, з бюджету їм *виділено 26 613,2 тисяч гривень.*

В той же час до місцевого бюджету *цими підприємствами перераховано 14 799,00 тис. грн, (з яких лише 13 123,7 тис. грн, перераховано*


В.І.Радовітченко

КП «Лисичанськтепломережа», при отриманні бюджетних коштів в сумі 5 335,8 тисяч гривень).

Тобто *11-тю комунальними підприємствами* Лисичанської міської ради до місцевого бюджету *перераховано коштів у сумі 1 675,3 тис. грн*, при отриманні коштів з бюджету м. Лисичанська у сумі *21 277,4 тисяч гривень*.

Так, аудиторським дослідженням, наприклад, встановлено, що КП ЛМР «Електроавтотранс» при збитковій діяльності за період з 01.01.2015 по 31.06.2018 виділено 7 922,00 тис. грн, відрахування до місцевого бюджету за зазначений період склали 11,2 тисяч гривень.

Крім того, із загальної суми виділених коштів (7 922,00 тис. грн) на оплату праці працівників зазначеного комунального підприємства виділено 5 142,00 тис. грн (64,9%).

При виділенні фінансової підтримки на оплату праці в сумі 5 142,00 тис. грн, заборгованість із заробітної плати за період з 01.01.2015 по 31.06.2018 має тенденцію до збільшення.

Аналізом діяльності окремих комунальних підприємств м. Лисичанська, які включені до мережі одержувачів бюджетних коштів головного розпорядника коштів місцевого бюджету – Управління з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі житлово-комунального господарства, які отримали фінансову підтримку з місцевого бюджету, встановлено *не досягнення мети відповідних програм на 2015-2017 роки в галузі житлово-комунального господарства та мети діяльності кожного з комунальних підприємств, визначеної Статутом* кожного з таких підприємств – поліпшення їх фінансового становища, оскільки результати засвідчують збиткову діяльність, незважаючи на значні обсяги бюджетних потоків, що є значними додатковим фінансовим обтяженням для місцевих бюджетів.

З метою повного, всебічного та неупередженого дослідження зазначеного питання та визначення загальної думки мешканців міста щодо якості надання послуг у галузі житлово-комунального господарства, аудиторською групою було проведено відповідне анкетування. [100]

У анкетуванні згодні прийняти участь загалом 71 респондент, з яких:

За статтю: чоловіки – 7 осіб; жінки – 64 осіб;

За віком: 18-35 років – 14 осіб; 36-50 – 32 осіб; 50-60 – 15 осіб; понад 60 – 10 осіб;

За освітою: середня – 4; середньо – спеціальна – 20; незакінчена вища – 3; вища – 38; кілька вищих – 6;


В.І.Радовітченко

За статусом: прописаних та постійно проживаючих у м. Лисичанськ – 66; вимушених тимчасових переселенців – 3; прописаних у м. Лисичанськ але проживаючих у інших населених пунктах – 1, не маючих прописки/прописаних у іншому населеному пункті, але проживаючих у м. Лисичанськ – 4;

За зайнятістю: осіб, що навчаються – 2; осіб, що працюють – 57; працюючих пенсіонерів – 4; пенсіонерів – 5; тимчасово не працюючих – 3.

Опитані респонденти користуються наступними послугами ЖКГ:

- централізоване постачання холодної води – 61 особа;
- централізоване постачання гарячої води – 2 особи;
- централізоване водовідведення – 45 осіб;
- централізоване опалення – 26 осіб;
- електропостачання – 66 осіб;
- газопостачання – 66 осіб;
- збір, вивезення та утилізація відходів – 61 особа;
- обслуговування ліфтів – 22 особи;
- інші послуги – 5 осіб.

Зі слів опитаних, 44 особи (62%) не мають непогашених боргів по сплаті за послуги ЖКГ, у 19 осіб (27%) борги періодично виникають, та ще 8 (11%) осіб мають непогашені борги по сплаті за послуги ЖКГ.

Житлову субсидію отримують 45 осіб (64%), не отримують, проте мають право за законодавством на її оформлення 20 осіб (29%), і лише 6 опитуваних осіб (7%) не отримують та не мають права на отримання субсидії.

Респондентам було запропоновано оцінити якість надання основних послуг у галузі ЖКГ (від 1 до 10, де 1 – жахливо, 10 – дуже якісно).

За результатами оцінювання, було отримано середній бал – 3,7 бали, що є незадовільним показником якості послуг ЖКГ.

Також респондентам було запропоновано оцінити (від 1 до 10) як змінилася якість основних послуг ЖКГ, відносно якості аналогічних послуг у 2014 році, де 1 – дуже погіршилася, 5 – нічого не змінилося, 10 – значно поліпшилася.

Середній бал за оцінками респондентів склав 3,9 бала, що свідчить про те, що з 2014 року відбулося погіршення якості основних послуг ЖКГ у м. Лисичанськ.


В.І.Радовітченко

Респонденти оцінили (від 1 до 10, де 1 – жахливо, 10 – дуже якісно) якість виконання робіт з благоустрою та утримання прибудинкових територій, середній бал склав 3,6 балів, що свідчить про низьку якість надання зазначених послуг.

Аналогічно, респондентами надано оцінку (від 1 до 10, де 1 – жахливо, 10 – дуже якісно) якість виконання робіт з благоустрою та утримання доріг та тротуарів міста, середній бал склав 1,9 балів, що сигналізує про існування значних проблем з якістю вищеназваних послуг.

Також, було запропоновано надати оцінку якості освітлення вулиць, тротуарів та місць загального користування м. Лисичанськ (від 1 до 10, де 1 – місто майже не освітлюється, 10 – дуже якісне освітлення).

Середній бал за результатом оцінювання склав 3,7 балів, що вказує на недостатній рівень якості освітлення у місті.

Респондентам було поставлене запитання щодо виконання у будинках опитуваних поточних ремонтів конструктивних елементів будинку, внутрішньобудинкових систем гарячого і холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення та зливової каналізації і технічних пристроїв будинків та елементів зовнішнього упорядження, що розміщені на закріпленій в установленому порядку прибудинковій території, на яке 51 особа (72%) дала відповідь, що такі види робіт не проводились, 5 осіб (6%) дали ствердну відповідь та 15 осіб (22%) не визначились.

Також респондентам було запропоновано оцінити якість вищезазначених робіт (від 1 до 10, де 1 – жахливо, 10 – дуже якісно), середній бал склав 2,5 бали, що свідчить про дуже низьку, на думку респондентів, якість виконаних робіт.

Протягом 2015 – 2018 років за рішеннями Лисичанської міської ради з міського бюджету з метою поліпшення якості соціальних послуг у галузі ЖКГ було витрачено значний обсяг коштів. За думкою більшості респондентів, зазначену мету досягнуто не було, позитивних зрушень у якості надання послуг від поліпшення фінансування галузі ЖКГ у м. Лисичанськ не відбулося (55 осіб (77%) – ні; 1 особа (1%) – так; 15 осіб (22%) – не визначилися).

Під час анкетування, респондентам було запропоновано оцінити ефективність прийнятих органами місцевого самоврядування управлінських рішень щодо поліпшення якості соціальних послуг громаді м. Лисичанськ у галузі ЖКГ (від 1 до 10, де 1 – неефективні, 10 – бездоганно).


В.І.Радовітченко

За оцінкою респондентів, середній бал склав 2,7 бала, *що свідчить про низький рівень ефективності прийнятих управлінських рішень.*

На думку респондентів, органи місцевого самоврядування мають значно ефективніше використовувати можливості місцевого бюджету за для досягнення основної мети – поліпшення якості соціальних послуг, що надаються громаді м. Лисичанськ.

Респондентам також було запропоновано залишити особистий коментар щодо теми опитування.

Тринадцять респондентів скористалися пропозицією, та залишили наступні коментарі (далі – мовою оригіналу):

- «Жахливе водопостачання по вул. Севастопольська буд.12, жахливі дороги»;
- «Якість шляхів незадовільне, ремонт зовсім не робиться, автомобілі руйнуються космічними темпами, уночі в районі заводу РТІ виходять смердючі запахи»;
- «Мої бали за все говорять, місто спаплюжили дальше нікуди»;
- «Гірше нікуди»;
- «У місті нічого не відбувається і не відбувалось ніколи»;
- «Опитування дурне, бо нічого не робиться: ні дороги, ні територія біля будинків, за що платити квартплату?»;
- «Гірше вже нікуди»;
- «Дуже високі тарифи на водопостачання і якість води не відповідає нормам, розбиті дороги, не здійснюються заходи щодо енергозбереження та газозбереження, чому не закривають міську ТЕЦ і не будують міні котельні, які працюють автономно?»;
- «Думайте про людей а не про себе!»;
- «Думати треба про місто та мешканців!»;
- «Коли в будинку зникло світло змушені були заплатити кошти з власної кишені на бензин, щоб змогла приїхати аварійна бригада»;
- «Мені дуже прикро, що місто перетворилося на вотчину, яку особисто використовують всі, хто має владу, подумайте про дітей, людей і про те, що говорять люди за спиною керівників служб ЖКГ, чи вже досить? Давайте рятувати місто від сміття, бруду, безладу? Тут живемо ми і наші діти!».


В.І.Радовітченко

Слід також зазначити, що розділами Статутів, *які визначають мету та предмет діяльності* всіх зазначених комунальних підприємств Лисичанської міської ради однією із перших та найголовніших цілей визначається як раз досягнення позитивного фінансового результату – *забезпечення максимального рівня отримання прибутку*.

Аналогічну ціль віднесено також і *до обов'язків підприємств*, зазначених у відповідних розділах *«Права та обов'язки підприємства»* Статутів цих комунальних підприємств та здебільш (крім Статуту КП «Лисичанськтепломережа») яку визначено як *забезпечення рентабельної роботи підприємства та ефективне використання прибутку*.

Крім того, статтею 1.3.3 Статуту територіальної громади міста Лисичанська, прийнятого на XVI сесії міської ради XXIV скликання рішенням від 25.03.2004 № 576 (із змінами) та зареєстрованого Лисичанським міським управлінням юстиції 16.06.2004 та 24.11.2011 (далі – *Статут територіальної громади*) визначено, що у відношенні до підприємств, установ і організацій, що перебувають у комунальній власності територіальної громади, відповідні органи, зокрема:

- встановлюють для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної форми власності міської громади, розмір частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до міського бюджету;
- контролюють ефективність і законність використання майна комунальних підприємств, установ і організацій міста в порядку, визначеному чинним законодавством (не забезпечення якого на належному рівні проаналізовано вище по тексту у відповідному розділі цього Аудиторського звіту). [54]

Проте, протягом досліджує мого періоду *відповідного розміру частки прибутку, яка полягає зарахуванню до міського бюджету*, що визначено статтею 1.3.3 Статуту територіальної громади *встановлено не було та не діяло*.

В ході дослідження зазначеного питання, аудиторською групою встановлено, що *всіма комунальними підприємствами не розроблялись та затверджувались фінансові плани на 2015-2018 роки*. [78,79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90]

При цьому, для фінансового забезпечення розширення кругообігу виробничих фондів, досягнення високої результативності виробничо-господарської діяльності, створення умов, які забезпечили б платоспроможність та фінансову стійкість підприємства є необхідним проведення фінансового планування. Оскільки, через фінансове планування


В.І.Радовітченко

здійснюється активний вплив фінансів на господарську діяльність, аналіз виконання фінансового плану дає можливість контролювати всі сторони роботи підприємства.

Фінансове планування - процес визначення доходів та напрямів здійснення витрат підприємства з метою забезпечення його ефективної господарської діяльності. У процесі фінансового планування вирішуються певні завдання: визначення джерел і необхідних обсягів фінансових ресурсів; пошук джерел збільшення фінансових ресурсів; раціональний розподіл наявних фінансових ресурсів; контроль за ефективним формуванням і використанням фінансових ресурсів.

Відповідно до установчих документів комунальних підприємств засновником, яких є Лисичанська міська рада, встановлено, що до однією із основних цілей (мети) зазначених підприємств відноситься отримання прибутку від виконання робіт та надання послуг.

Згідно із статтею 1 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», який визначає правові засади регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності в Україні:

Доходи - збільшення економічних вигід у вигляді збільшення активів або зменшення зобов'язань, яке призводить до зростання власного капіталу (за винятком зростання капіталу за рахунок внесків власників).

Активи - ресурси, контрольовані підприємством у результаті минулих подій, використання яких, як очікується, приведе до отримання економічних вигод у майбутньому. [15]

До складу активів підприємства входить дебіторська заборгованість - сума заборгованості дебіторів на певну дату.

Дебітори - юридичні та фізичні особи, які внаслідок минулих подій заборгували підприємству певні суми грошових коштів, їх еквівалентів або інших активів. [41]

В рамках проведення зазначеного заходу державного фінансового контролю, в ході дослідження питання загальної ефективності роботи комунальних підприємств Лисичанською міською радою, досягнення ними основної мети та завдань, визначеними, зокрема, їх статутними документами було, крім інших, досліджено питання стан претензійно-позовної роботи по стягненню сум заборгованостей по розрахунках за надані такими комунальними підприємствами послуги фізичним та юридичним особам тощо.


В.І.Радовітченко

Отже, фінансова основа територіальної громади м. Лисичанська в цілому, визначена главою 5.2. Статуту територіальної громади м. Лисичанськ, у значній мірі складається із коштів підприємств, організацій і установ, що перебувають у комунальній власності міста.

Прагнучі досягнення основної кінцевої мети комунального підприємства, визначеної Статутом – підвищення показників фінансових результатів його діяльності, найважливішу роль відіграє здійснення такими комунальними підприємствами дієвих заходів по забезпеченню виконання своїх зобов'язань споживачів послуг, наданими ними та повного розрахунку за них.

В даному контексті особливу роль у підвищенні загальної ефективності роботи підприємства відіграє належна організація роботи комунальних підприємства по проведенню роботи претензійно-позовного характеру.

Отже, претензійно-позовна робота являє собою комплекс юридичних дій, спрямованих на упорядкування господарських відносин, відновлення порушених майнових і особистих немайнових прав підприємств, організацій, установ. Претензійно-позовна робота має забезпечувати:

- щонайшвидше відновлення порушених прав і комерційних інтересів підприємств на основі суворого дотримання законності;
- безпосереднє врегулювання господарських спорів у добровільному порядку з метою попередження необґрунтованих і безспірних справ у господарських судах та інших органах;
- обов'язкове і своєчасне пред'явлення обґрунтованих претензій (у випадках, передбачених договором або законом) та позовів до контрагентів, що порушують зобов'язання по договорах;
- зниження непродуктивних витрат, що спричиняються сплатою штрафних санкцій, як за рахунок підвищення вимогливості до виконання договірних зобов'язань перед контрагентами, так і за рахунок застосування санкцій до несправних контрагентів і стягнення з них збитків;
- встановлення суворої розрахункової дисципліни між підприємствами та своєчасне стягнення дебіторської заборгованості з несправних платників і санкцій за порушення правил розрахунків.

При цьому, в ході проведення аудиту встановлено, що станом на 01.07.2018 за даними бухгалтерського обліку комунальних підприємств Лисичанської міської ради обліковується дебіторська заборгованість термін позовної давності якої минув на загальну суму **18 791,33 тис. грн [74]**, з них:


В.І.Радовітченко

- КП «Лисичанський Шляхрембуд» на суму 254,20 тис. грн;
- КП «Лисичанськміськесвітло» на суму 772,00 тис. грн;
- КП ЛМН «Електроавтотранс» на суму 7,00 тис. грн;
- Лисичанське КАТП 032806 на суму 3 906,09 тис. грн;
- ЛЖЕК № 1 на суму 2 112,59 тис. грн;
- ЛЖЕК № 3 на суму 2 616,50 тис. грн;
- ЛЖЕК № 5 на суму 6 749,28 тис. грн;
- ЛЖЕК № 6 на суму 1 374,30 тис. грн;
- ЛЖЕК № 8 на суму 999,37 тисяч гривень.

Іншими комунальними підприємства Лисичанської міської ради данні щодо обліку дебіторської заборгованості, термін позовної давності якої минув, до аудиту не надано.

Робота претензійно-позовну характеру по стягненню зазначеної дебіторської заборгованості проводилась не на належному рівні.

Отже, дослідженням зазначеного питання аудиторська група дійшла висновку, що у періоді, який підлягав дослідженню, в порушення вимог статті 509 Цивільного кодексу України 16.01.2003 № 435-IV [5] комунальними підприємствами не проведено в повному обсязі претензійно-позовну роботу по стягненню дебіторської заборгованості, що призвело до спливу термінів позовної давності та, як наслідок, *втрати боржника у зобов'язанні на суму 18 791,33 тис. гривень.*

Слід зазначити, що відповідно до пункту 1.3 Порядку взаємодії державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України, затвердженого наказом Головкиру, МВС, СБУ та Генпрокуратури від 19.10.2006 №346/1025/685/53, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25.10.2006 за №1166/13040 [51] матеріальна шкода (збитки) це вартість втрачених активів або недоотриманих доходів, яка визначається за даними бухгалтерського обліку і фінансової звітності.

При цьому, під втратою активів розуміється безповоротне зменшення активів через втрату боржника у зобов'язанні.

Відповідно до статті 509 Цивільного кодексу України зобов'язанням є правовідношення, в якому одна сторона (боржник) зобов'язана вчинити на користь другої сторони (кредитора) певну дію (передати майно, виконати роботу, надати послугу, сплатити гроші тощо) або утриматися від певної дії, а кредитор має право вимагати від боржника виконання його обов'язку.


В.І.Радовітченко

Статтею 610 Цивільного кодексу України встановлено, що порушенням зобов'язання є його невиконання або виконання з порушенням умов, визначених змістом зобов'язання (неналежне виконання).

Згідно з *частиною 1 статті 611 Цивільного кодексу України* у разі порушення зобов'язання настають правові наслідки, встановлені договором або законом, зокрема, відшкодування збитків.

Главою 19 Цивільного кодексу України визначено поняття позовної давності та її види, якими встановлені конкретні строки, у межах яких особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу.

Пропуск строку позовної давності позбавляє сторону права на сплату боржником неустойки, відшкодування боржником завданих збитків невиконанням, неналежним виконанням зобов'язання, зокрема, невиконання умов договору (непоставлений товар, несплачені належні суми платежів за договорами тощо). Фактично відбувається втрата боржника у зобов'язанні, тобто, пропуск строків позовної давності кредитором має наслідком втрату активів підприємством, установою, організацією.

Таким чином, *аналіз ефективності діяльності більшості підприємств комунальної форми власності* (зокрема тих, які включені до мережі одержувачів бюджетних коштів головного розпорядника коштів місцевого бюджету – Управління з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі житлово-комунального господарства, які отримали фінансову підтримку з місцевого бюджету) *свідчить про невисоку їх прибутковість, переважну орієнтацію на отримання бюджетного фінансування, що певною мірою забезпечує їх діяльність та не завжди дозволяє якісно та в повному обсязі забезпечити вирішення саме соціальних задач відповідної територіальної громади м. Лисичанська, які покладаються на комунальні підприємства.*

Отже, у кінцевому результаті, *від загальної ефективності роботи кожного комунального підприємства, залежить здатність конкретно визначеного органу місцевого самоврядування забезпечувати територіальну громаду міста визнаними та гарантованими державою правами, вирішувати найнагальніші питання місцевого значення.*

Гіпотеза 5. Діюча система організації внутрішнього контролю не забезпечує належного дотримання фінансової дисципліни учасниками бюджетного процесу та не сприяє підвищенню ефективності функціонування фінансово-бюджетної системи територіальної громади.

Гіпотеза підтверджується.


В.І. Радовітченко

Згідно з визначенням, зазначеним у пункті 10 статті 2 Бюджетного Кодексу України, яким регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, **бюджетний процес** – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, **а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.** [2]

Крім того частиною 2 статті 19 Бюджетного Кодексу України визначено, **що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.**

Отже, в ході бюджетного процесу однією з головних його складових є саме контроль за дотриманням бюджетного законодавства всіма учасниками такого процесу.

Контроль передбачає перевірку виконання законів, рішень, повноважень та передусє відповідальності. Контроль здійснюється через нагляд та підзвітність. Підзвітність означатиме доповідь перед тим чи іншим суб'єктом про власні дії для встановлення об'єктивної інформації про стан ситуації та здійснення контролю. Нагляд означатиме самостійне встановлення об'єктивної інформації (без отримання звіту) та системне дослідження законності з правом надання обов'язкових для реагування вказівок або припинення (відміни) рішення. За підсумками контролюючих дій може виникнути відповідальність.

Відповідальність в місцевому самоврядуванні є відношенням між суб'єктом відповідальності (громадою, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та державної влади) та правопорушником, до якого застосовують політико-юридичні санкції з негативними для нього наслідками.

Як підсумок, **контроль можна вважати ефективним** лише тоді, коли організація фактично досягає бажаної мети і спроможна сформулювати нові цілі, які забезпечують її майбутнє. Для того, щоб бути ефективним, контроль повинен відповідати контролюваному виду діяльності, об'єктивно вимірювати та оцінювати те, що справді важливе

Коли контрольний механізм не спрацьовує, найчастіше причина полягає в тому, що необхідно вдосконалювати структуру прав і обов'язків, а не процедури вимірювань.


В.І.Радовітченко

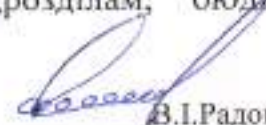
Таким чином, щоб бути ефективним, контроль повинен бути інтегрованим з іншими функціями керівництва. [98]

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 (далі – Постанова № 1001) [30], затверджено Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах *та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств*, інших центральних органів виконавчої влади, яким визначено механізм утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади такого аудиту.

І хоча сам зазначений нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України (навіть виходячи з самої назви цього порядку) не може спонукати до його обов'язкового виконання структурні підрозділи органів, не віднесених до центральних органів виконавчої влади, *пунктом 5 Постанови № 1001 все ж таки визначено рекомендувати органам місцевого самоврядування утворити з 1 січня 2012 року структурні підрозділи внутрішнього контролю.* [30]

Тобто, дотримуючись зазначених рекомендацій вищого органу виконавчої влади, зазначених Постановою № 1001, конкретно визначений орган місцевого самоврядування має нагоду та можливість організувати належним чином роботу структурного підрозділу внутрішнього аудиту, об'єктом якого буде - діяльність органу місцевого самоврядування, його структурних підрозділів та бюджетних установ в повному обсязі або з окремих питань (на окремих етапах) та заходи, що здійснюються його керівником для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності та ефективного використання коштів місцевого бюджету, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і дотримання вимог щодо діяльності органу місцевого самоврядування, його структурних підрозділів та бюджетних установ, а також підприємств, установ та організацій, які належать до комунальної власності територіальної громади.

Отже, на думку аудиторської групи, вкрай важливим та доцільним було б забезпечення у встановленому та затвердженому органом місцевого самоврядування порядку надання голові (та/або) відповідальній особі) органу місцевого самоврядування, його структурним підрозділам, бюджетним


В.І.Радовітченко

установам та комунальним підприємствам об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо:

- функціонування системи внутрішнього контролю та її удосконалення;
- удосконалення системи управління;
- запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів;
- запобігання виникненню помилок чи недоліків у діяльності органу місцевого самоврядування, його структурних підрозділів, бюджетних установ та комунальних підприємств.

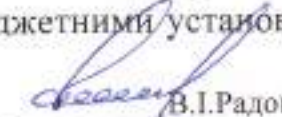
Крім того, на думку аудиторської групи, вкрай доцільним для забезпечення дієвого механізму внутрішнього контролю за дотриманням фінансово-бюджетної дисципліни є забезпечення виконання ряду першочергових завдань:

- 1) проведення оцінки:
 - ефективності функціонування системи внутрішнього контролю;
 - ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних (інших) планах та планових документів;
 - ефективності планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання;
 - якості надання адміністративних послуг та виконання контрольно-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства;
 - стану збереження активів та інформації;
 - стану управління комунальним майном;
 - правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності;
 - ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань органом місцевого самоврядування, його структурними підрозділами, бюджетними установами та комунальними підприємствами;

2) проведення за дорученням голови (та/або) відповідальній особі) органу місцевого самоврядування, його структурного підрозділу, бюджетної установи та комунального підприємства аналізу проектів наказів та інших документів, пов'язаних з використанням бюджетних коштів, для забезпечення їх цільового та ефективного використання;

3) планування, організація та проведення внутрішніх аудитів, документування їх результатів, підготовка аудиторських звітів, висновків та рекомендацій, а також проведення моніторингу врахування рекомендацій;

4) взаємодія з іншими структурними підрозділами органу місцевого самоврядування, його структурними підрозділами, бюджетними установами та


В.І.Радовітченко

комунальними підприємствами, іншими державними органами, підприємствами, їх об'єднаннями, установами та організаціями з питань проведення внутрішнього аудиту;

5) подання керівникові голові (та/або) відповідальній особі) органу місцевого самоврядування, його структурним підрозділам, бюджетним установам та комунальним підприємствам відповідних аудиторських звітів і рекомендацій для прийняття ними відповідних управлінських рішень;

6) звітування про результати діяльності перед територіальною громадою у порядку та терміну, затвердженими органом місцевого самоврядування.


Проте, згідно з наданими документами, встановлено, що протягом досліджуваного періоду, у структурі та штатному розписі виконавчих органів Лисичанської міської ради вищезазначений структурний підрозділ внутрішнього аудиту був відсутній. Відповідних рішень міською радою щодо його створення та порядку функціонування не приймалось, що, в свою чергу, не забезпечує належного дотримання фінансової дисципліни учасниками бюджетного процесу та не сприяє підвищенню ефективності функціонування фінансово-бюджетної системи територіальної громади.

Оптимізація мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, як один із дієвих чинників для підсилення загальної ефективності здійснення внутрішнього контролю за дотриманням фінансово-бюджетної дисципліни в ході виконання міського бюджету.

В ході проведення аудиторського дослідження, встановлено, що ряд проблемних питань та порушень фінансової дисципліни, допущених з боку розпорядників та одержувачів бюджетних коштів м. Лисичанська є наслідком відсутності дієвого контролю та систематичного невиконання відповідними учасниками бюджетного процесу своїх функцій, визначених вимогами нормативно-правових та законодавчих актів України та, зокрема, **статті 22 цього Кодексу – стосовно головного розпорядника. [2]**

Питання прозорості бюджетного процесу, ефективного використання коштів місцевого бюджету є особливо актуальними в умовах запровадження норм діючого бюджетного законодавства, які до того ж, досить часто набувають істотних змін.

Бюджетним Кодексом України [2] визначено, що головні розпорядники та розпорядники бюджетних коштів є учасниками бюджетного процесу на всіх його стадіях. Їх компетенція, функції та бюджетні повноваження (права та


В.І.Радовітченко

обов'язки з управління бюджетними коштами) визначені на законодавчому рівні і проявляються на стадіях бюджетного процесу:

- складання проектів бюджетних запитів, кошторисів, паспортів бюджетних програм та внесення змін до них;
- виконання кошторисів, паспортів бюджетних програм;
- ведення бухгалтерського обліку та складання звітності;
- здійснення внутрішнього контролю та аудиту.

Взаємовідносини між учасниками бюджетного процесу потребують чіткої координації їх дій, особливо в умовах змін бюджетного законодавства.

У зв'язку з цим, особливу роль у чіткій та налагодженій роботі всього механізму бюджетного процесу відіграють головні розпорядники бюджетних коштів.

Отже, відповідно до положень Бюджетного кодексу України головний розпорядник розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних програм (проектів)), організовує та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх місцевому фінансовому органу.

Бюджетні запити складаються з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Після затвердження рішення про місцевий бюджет на відповідний рік місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників відомості про граничні обсяги видатків бюджету та надання кредитів з бюджету загального фонду проекту відповідного бюджету на наступний рік, що є підставою для складання проектів кошторисів.

Головний розпорядник бюджетних коштів отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у рішенні про місцевий бюджет; приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань. Доведені обсяги асигнувань є підставою для складання розпорядниками бюджетних коштів кошторисів.



В.І.Радовітченко

Кошторис є основним плановим фінансовим документом бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень. [25]

Під час визначення обсягів видатків бюджету розпорядники коштів повинні враховувати об'єктивну потребу в коштах, виходячи з основних виробничих показників і контингентів, які встановлюються для установ, обсягу виконуваної роботи, штатної чисельності, необхідності погашення дебіторської і кредиторської заборгованості та реалізації окремих програм і намічених заходів щодо скорочення витрат у плановому періоді.

Обсяги надходжень до спеціального фонду кошторису визначаються на підставі розрахунків, які складаються за кожним джерелом доходів.

За основу цих розрахунків беруться такі показники:

- обсяг надання тих чи інших платних послуг, а також інші розрахункові показники (площа приміщень і вартість обладнання та іншого майна, що здаються в оренду, кількість місць у гуртожитках, кількість відвідувань музеїв, виставок тощо) та розмір плати в розрахунку на одиницю показника, який повинен встановлюватися відповідно до законодавства;
- прогнозне надходження зборів (обов'язкових платежів) до спеціального фонду бюджету;
- прогнозний обсяг повернення коштів до бюджету, що мають цільове призначення.

На підставі зазначених показників визначається сума надходжень на наступний рік за кожним їх джерелом з урахуванням конкретних умов роботи установи.

Складений кошторис та розрахунки до нього розпорядники бюджетних коштів надають головному розпоряднику для затвердження. Головний розпорядник коштів затверджує надані кошториси та штатний розпис.

У разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі головний розпорядник коштів розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм.


В.І.Радовітченко

Змінами до ст. 22 Бюджетного кодексу України конкретизовано вимоги та посилено відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів в частині формування, виконання паспортів бюджетних програм та звітування про їх виконання, зокрема, головні розпорядники мають забезпечити:

- своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься;

- відповідність змісту паспортів бюджетних програм закону про Державний бюджет України (рішенню про місцевий бюджет) та/або розпису бюджету (крім випадків внесення змін до паспортів бюджетних програм у разі внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ), порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання;

- підтвердження результативних показників бюджетних програм офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, запровадження форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору такої інформації.

З 2015 року головні розпорядники не лише коштів державного бюджету, але й коштів місцевих бюджетів у разі застосування програмно-цільового методу мають здійснювати публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами та показниками. Розпорядники всіх рівнів набули обов'язок оприлюднення паспортів бюджетних програм на поточний бюджетний період та звітів про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період.

Напрямами удосконалення здійснення функцій та повноважень розпорядників бюджетних коштів, їх взаємодії з іншими учасниками бюджетного процесу, зокрема, є:

- підвищення якості планування, орієнтованого на кінцевий результат. Від того, наскільки якісно буде здійснюватися планування, залежатиме обґрунтованість підготовки і прийняття рішення, які охоплюють всі сфери фінансово-господарської діяльності установи;

- запровадження в процесі оперативного управління бюджетними коштами системи електронного документообігу з елементами санкціонування електронних документів між розпорядниками бюджетних коштів, місцевим фінансовим органом та органом Казначейства України;



В.І.Радовітченко

- підвищення рівня професійної підготовки та бюджетно-правової відповідальності розпорядників бюджетних коштів;
- підвищення відповідальності розпорядників і одержувачів бюджетних коштів щодо недопущення ними порушень бюджетного законодавства в процесі здійснення видатків;
- удосконалення організації внутрішнього фінансового контролю та аудиту в бюджетних установах, створення єдиного інформаційного простору і інформаційної системи для забезпечення надійності і прозорості інформації державного фінансового контролю. [96]

Враховуючи вищезазначене та беручи до уваги пред'явлення на законодавчо визначеному рівні досить жорстких вимог до головних розпорядників бюджетних коштів та посилення їх відповідальності за загальну ефективність діяльності всіх учасників та недопущення ними порушень, зазначених у статті 116 Бюджетного Кодексу України на думку аудиторської групи існуюча мережа розпорядників та одержувачів бюджетних коштів дає підстави розгляду питання щодо її оптимізації.

Згідно рішення міської ради «Про міський бюджет на 2018 рік» головним розпорядником коштів комунальної установи «Центр соціально-психологічної реабілітації дітей» (далі – КЗ «Лисичанський центр соціально-психологічної реабілітації дітей», Центр) визначено *фінансове управління* Лисичанської міської ради (далі – фінансове управління).

Разом з тим, згідно п.3 Положення про КЗ «Лисичанський центр соціально-психологічної реабілітації дітей», затвердженого рішенням міської ради від 28.02.2013р. №43/445, Центр підпорядковується Службі у справах дітей Лисичанської міської ради (далі – Служба), яка, в тому числі, здійснює контроль за умовами утримання і виховання дітей. [67]

До того ж Служба, відповідно до відповідного Положення, затвердженого рішенням міської ради від 25.10.2012 року №38/673 є юридичною особою, може мати самостійний баланс, рахунки в органах Казначейства, має код ЄДРПОУ та гербову печатку. [68]

Аналогічно, потрібно привести у відповідність до вимог Бюджетного кодексу України та розглянути питання щодо визначення головного розпорядника для КЗ «Лисичанська міська дитячо-юнацька спортивна школа» та Центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді Лисичанської міської ради відповідно до підпорядкування, функцій та за галузевою ознакою.



В.І.Радовітченко

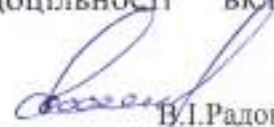
Згідно рішення міської ради «Про міський бюджет на 2018 рік» головним розпорядником коштів КЗ «Лисичанська міська дитячо-юнацька спортивна школа» та Центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді Лисичанської міської ради визначено *фінансове управління*.

При цьому, відповідно до правовстановлюючих документів та рішень міської ради КЗ «Лисичанська міська дитячо-юнацька спортивна школа» та Центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді Лисичанської міської ради підпорядковуються Відділу у справах сім'ї, молоді і спорту Лисичанської міської ради.

Крім того, виходячи з критеріїв відповідності, галузевої належності та професійної придатності головного розпорядника бюджетних коштів стосовно до вимог, визначених статтею 22 Бюджетного Кодексу України, на думку аудиторської групи, слід звернути увагу на доцільність включення (перебування станом на теперішній час) до *мережі Лисичанської міської ради*, як головного розпорядника бюджетних коштів таких вузькопрофільних та спеціалізованих структурних підрозділів органу місцевого самоврядування, як КУ «Лисичанське територіальне медичне об'єднання» та управління архітектури та містобудування Лисичанської міської ради.

Так, для більш дієвого забезпечення контрольних функцій за ефективним та раціональним використання фінансових ресурсів та комунального майна в галузі охорони здоров'я територіальної громади м. Лисичанська, вважається доцільним розгляд органом місцевого самоврядування питання оптимізації зазначеної мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів шляхом виведення КУ «Лисичанське територіальне медичне об'єднання» з мережі головного розпорядника - Лисичанської міської ради та віднесення (створення) до такого головного розпорядника, який має необхідний обсяг фахових знань, вмінь, професійних навичок та досвіду саме в галузі охорони здоров'я (*наприклад, шляхом створення спеціалізованого структурного підрозділу міської ради – Управління охорони здоров'я*).

Аналогічно, враховуючи, що згідно з Положенням про управління архітектури та містобудування Лисичанської міської ради, затвердженим рішенням міської ради від 22.11.2012 № 39/701, методологічне керівництво та нормативне забезпечення діяльності управління архітектури та містобудування здійснюється Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а також управлінням містобудування та архітектури Луганської обласної державної адміністрації, виникає питання щодо розгляду органом місцевого самоврядування доцільності включення


В.І.Радовітченко

(перебування) управління архітектури та містобудування Лисичанської міської ради у мережі головного розпорядника бюджетних коштів – Лисичанської міської ради та включення зазначеного структурного підрозділу до відповідної мережі головного розпорядника який, виходячи з обсягу наданих повноважень, функцій, виконуваних завдань та напрямів діяльності та за галузевою ознакою ближчий до діяльності та функцій управління архітектури та містобудування (зокрема, управління капітального будівництва, управління з виконання політики Лисичанської міської радив галузі житлово-комунального господарства). [58]

Отже, перебування головних розпорядників бюджетних коштів місцевого бюджету м. Лисичанська, у чіткій прив'язці до специфіки функціонування та напрямів діяльності розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів, визначених їх статутними документами та(або) галузевою ознакою і належністю, потребує від головного розпорядника у значній мірі володіння достатньо великим обсягом специфічних знань, навичок, вмінь та досвіду роботи саме у галузях, притаманних наведеними розпорядникам та одержувачам для якісного здійснення функцій на всіх стадіях бюджетного процесу при виконанні місцевого бюджету, як за доходами, так і за видатками.

Таким чином, аудиторська група дійшла висновку, що діюча мережа розпорядників та одержувачів коштів місцевого бюджету створена та діяла без врахування галузевих ознак головних розпорядників та розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів нижчого рівня та не сприяє максимальному забезпеченню ефективного функціонування системи внутрішнього контролю, дотримання принципів законності та ефективного використання коштів місцевого бюджету, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і дотримання вимог щодо діяльності органу місцевого самоврядування, його структурних підрозділів та бюджетних установ, а також підприємств, установ та організацій, які належать до комунальної власності територіальної громади.

З метою повного, всебічного та неупередженого дослідження питань, які полягли в основу гіпотез, викладених вище по тексту, був проведений збір первинної інформації шляхом інтерв'ювання відповідальної особи органу місцевого самоврядування з метою з'ясування окремих аспектів порушених питань в частинах: стану збереження та використання комунального майна та земель. [102]


В.І.Радовітченко

ВИСНОВКИ

Аудиторське дослідження засвідчило, що місцевий бюджет м. Лисичанська має високий ресурсний потенціал та переважно спроможний самостійно забезпечити надання на належному рівні соціальних послуг мешканцям міста.

Водночас аудитом виявлено окремі чинники, які, на думку аудиторів, не сприяють максимальному залученню додаткових джерел доходів та ефективному управлінню майном і землями.

Так, за результатами прийнятих органом місцевого самоврядування рішень щодо розподілу коштів місцевого бюджету та визначених пріоритетів у фінансуванні, при наявності значних сум вільних залишків на кінець кожного бюджетного періоду, зазначені кошти були не спрямовані на виконання запланованих заходів у основних соціально значущих галузях – охорони здоров'я та освіти.


Місцевий бюджет м. Лисичанська, володіючи достатніми власними фінансовими ресурсами для вирішення основних соціальних завдань, переважно орієнтувався на кошти міжбюджетних трансфертів, особливо з державного бюджету, заощаджуючи власний ресурс через розміщення тимчасово вільних коштів на рахунках в банках (5 000,00 тис. грн) та утворюючи значні суми залишки вільних коштів місцевого бюджету через не освоєння фінансових ресурсів (понад 126 697,00 тис. грн) тощо.

Суттєве навантаження на місцеві бюджети відіграло надання комунальним підприємствам області фінансової допомоги на загальну суму 48 955,5 тис. грн, які незважаючи на бюджетну підтримку здійснюють збиткову діяльність, надають послуги, товари та роботи та не вживають дієвих заходів по стягненню у встановленому законом терміні та порядку.

Спрямування коштів місцевого бюджету на забезпечення діяльності установ та організацій, що утримуються з державного бюджету, а це понад 1 900,00 тис. грн за свою суттю є завуальованим співфінансуванням, фактичним вилученням коштів від надання якісних соціальних послуг, в яких мають нагальну потреби жителі області.

При цьому допущено на суму понад 197 246,20 тис. грн незабезпеченість потреби основних соціальних галузей (охорона здоров'я, освіта) на оплату праці з нарахуваннями, харчування, медикаменти, виплату пільгових пенсій, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, в тому числі:

- по галузі охорони здоров'я – на суму 101 598,00 тис. грн;


В.І.Радовітченко

- по галузі освіти – на суму 95 648,20 тисяч гривень.

За результатами аудиторського дослідження з метою підвищення ефективності використання фінансової та ресурсної баз громад області розроблені відповідні пропозиції.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Опрацювати результати державного фінансового аудиту виконання бюджету м. Лисичанськ.

2. Вжити заходи щодо максимального залучення до місцевого бюджету доходів та зборів, не допускати утворення недоїмки та заборгованостей до бюджету.

3. Забезпечити максимально ефективне використання коштів місцевого бюджету та міжбюджетних трансфертів, контролювати їх використання, не допускати необґрунтоване утворення залишків.

4. Забезпечити максимально ефективне використання комунального майна, зокрема, станом кардинального перегляду та вдосконалення системи контролю за його використанням та станом збереження.

5. При плануванні видатків на утримання установ соціальної сфери (зокрема, в галузі охорони здоров'я та освіти) максимально враховувати потребу по захищених видатках.


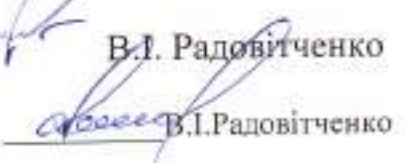
6. При формуванні бюджету розвитку бюджету м. Лисичанська за видатками виходити, в першу чергу, з необхідності забезпечення функціонування установ соціальної сфери (зокрема, в галузі охорони здоров'я та освіти).

7. Змінити підхід бюджетного утримання комунальних підприємств, надаючи їм фінансову допомогу на поповнення статутного капіталу, стимулювати здійснення ними прибуткової господарської діяльності.

8. Розглянути діючу мережу розпорядників та одержувачів бюджетних коштів та сформувати її з максимальним урахуванням галузевих належностей головних розпорядників та одержувачів.

9. Про стан розгляду аудиторського звіту та вжиті заходи поінформувати Держаудитслужбу.

Начальник відділу контролю
органів влади, оборони, правоохоронних
органів та місцевих бюджетів
Управління Північно-східного офісу
Держаудитслужби в Луганській області


В.І. Радовітченко

В.І. Радовітченко

Джерела інформації:**I. Законодавчі акти:**

1. Конституція України.
2. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 № 2456 – VI.
3. Податковий Кодекс України від 28.03.07 №3405.
4. Земельний кодекс від 25.10.2001 № 2768 – III.
5. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 №435 - VI.
6. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436 – IV.
7. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні».
8. Закон України від 19.09.1991 № 1576 –XII «Про господарські товариства».
9. Закон України від 10.04.1992 № 2269-XII «Про оренду державного та комунального майна».
10. Закон України від 06.03.1992 № 2171 – XII «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)».
11. Закон України від 14.05.1992 № 2343-XII «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».
12. Закон України від 06.10.1998 № 161-XIV «Про оренду землі».
13. Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII «Про освіту».
14. Закон України від 13.05.1999 № 651- XIV «Про загальну середню освіту».
15. Закон України від 16.07.1999 № 996- XIV «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні».
16. Закон України від 12.07.2001 № 2658 – III «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні».
17. Закон України від 11.12.2003 № 1378 – IV «Про оцінку земель».
18. Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності».
19. Закон України від 24.06.2004 № 1875-IV «Про житлово-комунальні послуги».
20. Закон України від 20.12.1990 № 565-XII «Про міліцію».

II. Нормативно-правові акти Кабінету міністрів України та центральних органів влади:

21. Методика розрахунку і порядок використання плати за оренду державного майна, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 №786.
22. Нормативи потреб у стаціонарній медичній допомозі в розрахунку на 10


В.І.Радовітченко

тисяч населення, затвержені постановою Кабінету Міністрів України від 28.06.1997 №640.

23.Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2000 № 783 «Про проведення індексації грошової оцінки земель».

24.Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 № 878 «Про затвердження Списку історичних населених місць України».

25. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228.

26.Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 №220 «Про затвердження типового договору оренди землі».

27. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.11.2004 №1591 «Про затвердження норм харчування у навчальних та оздоровчих закладах».

28.Постанова КМУ від 26.04.2007 №680 «Про збільшення норм грошових витрат на харчування та медикаменти в лікувально-профілактичних закладах ветеранів війни».

29.Правила паркування транспортних засобів, затвержені постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 №1342.

30.Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади».

31.Постанова Кабінету Міністрів України від 23.01.2015 року № 11 «Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам».

32.Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 618 « Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» із змінами.

33.Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 №34 «Про збільшення норм грошових витрат на харчування та медикаменти в закладах охорони здоров'я для ветеранів війни».

34. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 №710 «Про ефективне використання державних коштів».

35. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 6 «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам».

36. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.2015 № 435 «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими


В.І.Радовітченко

бюджетами».

37. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 114 «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами».

38. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 №1088 «Формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами».

39. Наказ Міністерства фінансів України від 09.12.2008 № 1467 «Про затвердження Порядку складання, затвердження та подання мережі розпорядників коштів місцевих бюджетів на всіх рівнях і основні вимоги по ній».

40. Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 №538.

41. Наказ Міністерства фінансів України від 08.10.1999 №237 «Про затвердження положення (стандарту) бухгалтерського обліку 10 «Дебіторська заборгованість».

42. Наказ Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202 «Про затвердження національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі».

43. Наказ Міністерства фінансів України від 27.04.2000 № 92 «Про затвердження положення (стандарту) бухгалтерського обліку 7 «Основні засоби».

44. Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 «Про бюджетну класифікацію».

45. Наказ Міністерства фінансів України від 27.07.2011 № 945 «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів», у редакції наказу Міністерства фінансів України від 10.09.2015 №765.

46. Наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 №333 «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету».

47. Методика щодо забезпечення стаціонарними лікарняними ліжками у розрахунку на 10 тисяч населення, затверджена наказом Міністерства охорони здоров'я України від 01.02.2016 №51.

48. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.10.2013 №931 «Про удосконалення організації лікувального харчування та роботи дієтологічної системи в Україні».


В.І.Радовітченко

49. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 №698.
50. Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджені наказом Головкиру України від 13.03.2007 №50.
51. Порядок взаємодії державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України, затверджений наказом Головкиру, МВС, СБУ та Генпрокуратури від 19.10.2006 №346/1025/685/53, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25.10.2006 за №1166/13040.
52. Роз'яснення Міністерства регіонального-розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 22.07.2011 №23-11/6294/0/6-1144.
53. Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 № 548 «Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель».

III. Розпорядчі та інші документи Лисичанської міської ради:

54. Статут територіальної громади міста Лисичанська, прийнятий на XVI сесії міської ради XXIV скликання рішенням від 25.03.2004 № 576 (із змінами) та зареєстрований Лисичанським міським управлінням юстиції 16.06.2004 та 24.11.2011.
55. Рішення сесії Лисичанської міської ради від 10.02.2011 № 8/93 «Про збір за місця для паркування транспортних засобів».
56. Рішення сесії Лисичанської міської ради від 21.02.2007 № 227 «Порядок відчуження комунального майна, яке перебуває у власності територіальної громади м. Лисичанськ» із змінами.
57. Рішення Лисичанської міської ради від 14.04.2010 № 1401 «Методика расчета и порядок использования платы за аренду имущества, находящегося в собственности территориальной громады г. Лисичанска (коммунальной собственности)».
58. Рішення сесії Лисичанської міської ради від 22.11.2012 № 39/701 «Про затвердження Положення про управління архітектури та містобудування Лисичанської міської ради».
59. Рішення сесії Лисичанською міською радою від 21.12.2012 № 41/732 «Про затвердження Положення про порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста Лисичанська».


В.І.Радовітченко

- 60.Рішення сесії Лисичанської міської ради від 29.01.2015 № 78/1257 «Про перелік земельних ділянок або прав на них, які будуть виставлятися на земельні торги».
61. Рішення сесії Лисичанської міської ради від 26.02.2015 №79/1278 «Методика розрахунку плати за оренду майна, що знаходиться у власності територіальної громади м. Лисичанська та пропорції її розподілу».
- 62.Рішення Лисичанської міської ради від 24.12.2015 № 4/47«Про укладання договору позички та звільнення від оплати за комунальні послуги Лисичанський ВП ГУНП у Луганській області».
63. Рішення сесії Лисичанської міської ради Луганської області від 24.11.2016 № 18/278 «Про затвердження Положення про Управління власності Лисичанської міської ради».
64. Рішення сесії Лисичанської міської ради від 25.12.2014 № 77/1228 «Про затвердження Програми благоустрою на 2015 рік».
65. Рішення сесії Лисичанської міської ради від 24.12.2015 № 4/41 « Про затвердження Програми благоустрою на 2016 рік».
- 66.Рішення сесії Лисичанської міської ради від 22.12.2016 № 20/313 «Про затвердження Програми благоустрою на 2017 рік».
67. Рішення міської ради від 28.02.2013 №43/445«Про затвердження Положення про КЗ «Лисичанський центр соціально-психологічної реабілітації дітей».
68. Рішення міської ради від 25.10.2012 року №38/673 «Про затвердження Положення Служби у справах дітей Лисичанської міської ради».
69. Наказ Управління власності від 18.07.2018 № 126 «Про створення комісії для проведення візуального обстеження об'єктів житлового та нежитлового фонду».

IV. Інформаційні матеріали виконавчих органів Лисичанської міської ради та інших органів:

- 70.Лист Головного управління ДФС у Луганській області від 09.07.2018 № 4690/9/12-32-12-03-13.
71. Лист Головного управління ДФС у Луганській області від 09.08.2018 № 5457/9/12-32-17-01-14.
72. Лист КУ «ТМО м. Лисичанська» від 03.06.2015 № 213.
- 73.Лист Департаменту Державної архітектурно-будівельної інспекції у Луганській області від 11.07.2018 № 1012-313 к-вих18.
74. Лист - запит до в. о. Лисичанського міського голови, першому заступнику міського голови Шальневу А.Л. щодо дебіторської та кредиторської заборгованості та листи – відповіді комунальних підприємств.


В.І.Радовітченко

75. Листи - запити до балансоутримувачів комунального майна щодо списання основних засобів та надходження коштів від зазначеного виду діяльності та листи – відповіді.

V. Матеріали заходів державного фінансового контролю:

76. Акт ревізії окремих питань фінансово-господарської діяльності Управління з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі житлово-комунального господарства за період з 30.08.2016 по 08.02.2017

77. Аудиторський звіт державного фінансового аудиту ефективності виконання відділом освіти Лисичанської міської ради бюджетних програм за період з 01.01.2015 по 30.06.2018.

VI. Довідки збору даних під час державного фінансового аудиту виконання бюджету м. Лисичанськ фахівців Управління Північно-Східного офісу Держаудителужби в Луганській області:

78. Довідка збору даних у КП «Лисичанська ритуальна служба» від 27.09.2018.

79. Довідка збору даних у КП «Електроавтотранс» від 08.08.2018.

80. Довідка збору даних у КП «Лисичанськтепломережа» від 20.08.2018.

81. Довідка збору даних у КП «Лисичанськтепломережа» від 18.09.2018.

82. Довідка збору даних у КП «Лисичанськводоканал» від 23.08.2018.

83. Довідка збору даних у КП «Лисичанськмиськсвітло» від 23.08.2018.

84. Довідка збору даних у ЛКАТП 032806 від 29.08.2018.

85. Довідка збору даних у КП «ЛЖЕК №6» від 07.09.2018.

86. Довідка збору даних у КП «ЛЖЕК №1» від 18.09.2018.

87. Довідка збору даних у КУ «ТМО м. Лисичанськ» від 18.09.2018

88. Довідка збору даних у КП «Лисичанський Шляхрембуд» від 18.09.2018.

89. Довідка збору даних у КП «ЛЖЕК №3» від 21.09.2018.

90. Довідка збору даних у КП «ЛЖЕК №8» від 21.09.2018.

VII. Інформація Інтернет ресурсу, ЗМІ, літературних видань:

91. Надія Лубкей, Світлана Крамарчук «Шляхи вдосконалення формування дохідної бази місцевих бюджетів України».

92. Олександр Врублевський «Зупинення, зміна та скасування рішень органу місцевого самоврядування, - роз'яснення експерта» Автор: експерт-консультант проекту DESPRO з питань діяльності старост та співробітництва територіальних громад.

93. Н.Д. Чала, Л.В. Лазаренко «Бюджетна система».


В.І. Радовітченко

94. Глинська О.В. «Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності// Форум права. – 2012.-№2.-с.120-125.
95. Посібник для журналістів «Як писати про місцеву владу».
96. Л. Є. Дейкало А. Ю. Чубак, Ефективна економіка № 3, 2015.
97. Ухвала Господарського суду Луганської області від 04.04.2016 по справі № 913/412/16 про провадження у справі про банкрутство акціонерного товариства «Лисичанський склозавод «Пролетарій».
98. Сайт «Государство для общества» стаття «Організація (здійснення) контролю в діяльності органів місцевого самоврядування».

VIII. Результати анкетувань та опитувань, які проведені в рамках державного фінансового аудиту виконання бюджету м. Лисичанськ:

99. Узагальнені результати проведеного опитування робітників управління власності та комунальних підприємств щодо стану збереження майна, яке належить громаді м. Лисичанськ та обліковується на балансі підприємства
100. Узагальнені результати проведеного опитування громадян міста Лисичанськ, щодо якості надання послуг в галузі житлово-комунального господарства
101. Узагальнені результати проведеного опитування громадян міста Лисичанськ, щодо якості надання медичних та освітніх послуг.
102. Результати інтерв'ювання посадової особи органу місцевого самоврядування з метою з'ясування окремих аспектів питань в частинах: стану збереження та використання комунального майна та земель.

Додатки:

103. Прогноз надходжень від продажу земельних ділянок комунальної власності, які будуть виставлені на земельні торги окремими лотами.
104. Прогноз надходжень від продажу земельних ділянок комунальної власності, які або права на які будуть виставлені на земельні торги окремими лотами.
105. Розрахунок від збору за місця для паркування транспортних засобів.
106. Аналіз виконання доходів за загальним та спеціальним фондом.
107. Аналіз фінансування установ за загальним та спеціальним фондом міста Лисичанськ.
108. Розрахунок ставки по податку на нерухоме майно у розмірах нижчих від максимального рівня, визначеного законодавством.


В.І.Радовітченко

109. Перелік орендарів з якими укладені договори оренди землі комунальної власності.
110. Розрахунок неотримання місцевим бюджетом коштів від орендної плати майна комунальних підприємств за січень-лютий 2015 року.
111. Розрахунок недоотримання доходів місцевим бюджетом від ТМО.
112. Відомості щодо неукладених договорів у розвитку інфраструктури м. Лисичанськ.
113. Звідна інформація щодо наявності за результатами інвентаризації та вартості окремих об'єктів основних засобів на субрахунках 103 «Будинки та споруди» та субрахунком 1013 «Будинки, споруди та передавальні пристрої» відповідних підприємств та Управління власності (балансоутримувачів).
114. Акти комісійних обстежень.
115. Дані про вільні залишки коштів загального фонду бюджету м. Лисичанськ.

Аудиторський звіт складено на 132 (ста тридцяти двох) аркушах.



В.І.Радовітченко

ПРОТОКОЛ
узгодження звіту про результати державного
фінансового аудиту місцевих бюджетів

28 вересня 2018 р.
(дата)

Лисичанська міська рада
(найменування об'єкта аудиту)

Лисичанський міський голова Шилін С.І.
(посада, прізвище та ініціали керівника об'єкта аудиту),

з однієї сторони, та

начальник відділу контролю органів влади, оборони, правоохоронних органів та місцевих бюджетів Управління Північно-східного офісу Держаудитслужби в Луганській області Радовітченко В.І.,
(посада, прізвище та ініціали керівника аудиту)

з іншої сторони, розглянули та обговорили проект звіту про результати державного фінансового аудиту місцевих бюджетів

державного фінансового аудиту виконання бюджету м. Лисичанськ у Лисичанській міській раді
(назва теми аудиту)

за період з 01 січня 2015 р. по 01 липня 2018 р.

ЗВІТ ПОГОДЖЕНО:

Без коментарів (зауважень).

начальник відділу контролю органів влади, оборони, правоохоронних органів та місцевих бюджетів Управління Північно-східного офісу Держаудитслужби в Луганській області
(керівник аудиту органу Держаудитслужби)



(підпис)

В.І. Радовітченко
(ініціали та прізвище)

Лисичанський міський голова
(керівник об'єкта аудиту)



(підпис)

С.І. Шилін
(ініціали та прізвище)