

Причирник 1



**ДЕРЖАВНА АУДИТОРСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ**  
**ПІВНІЧНИЙ ОФІС ДЕРЖАУДИТСЛУЖБИ**  
*Управління Північного офісу Держаудитслужби*  
*В Житомирській області*

24.07.2017  
м. Житомир

№ 06-08-33/005

**Звіт**  
*державного фінансового аудиту виконання бюджету*  
*м. Коростень*  
*Житомирської області*  
*за період з 01.01.2013 по 01.04.2017*

м. Житомир  
2017

A handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page. The signature is stylized and appears to be a single name.

У звіті представлено результати дослідження стану виконання та ефективності використання коштів бюджету м. Коростень Житомирської області.

Державний фінансовий аудит проведено в квітні-червні 2017 року на виконання п. 3.5.1 Плану контрольно-ревізійної роботи на II квартал 2017 року, наказом Північного офісу Держаудитслужби від 17.03.2017 за № 66.

Контрольний захід здійснено відповідно до вимог ст. 113 Бюджетного кодексу України, Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 698, а також Методичних рекомендацій з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджених наказом ГоловокРУ України від 13.03.2007 № 50.

Аудиторський звіт призначений для керівників та спеціалістів Коростенської міської ради, фінансового управління виконавчого комітету Коростенської міської ради, головних розпорядників, розпорядників та одержувачів коштів бюджету м. Коростень.

Підготовлено фахівцем відділу контролю органів влади, оборони, правоохоронних органів та місцевих бюджетів Управління Північного офісу Держаудитслужби в Житомирській області Бондарчук А.В.

## ЗМІСТ

<b>Резюме</b>	4-5
<b>1. Вступ</b>	5-6
<b>2. Структура аудиту</b>	6-7
2.1 <i>Мета аудиту</i>	6-6
2.2 <i>Учасники аудиту</i>	6-7
2.3 <i>Методи аудиту</i>	7-7
2.4 <i>Об'єкт аудиту</i>	7-7
<b>3. Опис об'єкта аудиту.</b>	7-18
3.1 <i>Оцінка стану виконання доходної частини бюджету</i>	7-12
3.2 <i>Оцінка стану виконання видаткової частини бюджету</i>	13-15
3.3 <i>Оцінка стану надання соціальних гарантій при виконанні бюджету</i>	15-18
<b>4. Проблема аудиту</b>	18-18
<b>5. Результати аудиту</b>	18-27
<b>6. Висновки</b>	27-28
<b>7. Пропозиції</b>	28-29
Джерела інформації	30-30

## РЕЗЮМЕ

Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, місцеві ради здійснюють функції і повноваження від імені та в інтересах територіальних громад, розподіляючи повноваження між собою та своїми виконавчими органами.

На якість формування й виконання бюджету м. Коростень великий вплив має діяльність органів місцевого самоврядування.

Бюджет м. Коростень впродовж періоду, що підлягав дослідженню, був головним джерелом реалізації власних та делегованих державою повноважень.

На фоні не виконання доходної частини (без врахування міжбюджетних трансфертів) по бюджету міста за загальним фондом в 2013 році та в 2014 році, мало місце систематичне невиконання плану по видатковій частині бюджету, що не сприяло соціально – економічному розвитку територіальної громади.

В ході дослідження проведено аналіз ефективності виконання зведеного бюджету міста, проаналізовано можливість отримання додаткових доходів та оптимізації видатків місцевими бюджетами, підготовлено відповідні пропозиції органам влади та місцевого самоврядування та визначено основні причини зазначеного.

Результати аналізу засвідчили про існування окремих проблем як при виконанні доходної, так і видаткової частин бюджету міста.

За результатами аналізу визначено проблему дослідження: чи існують резерви збільшення ресурсної бази бюджету для подальшого їх спрямування на задоволення потреб територіальної громади?

В ході дослідження визначено основні чинники, які на думку аудиторів, негативно вплинули на ефективність виконання бюджету м. Коростень та призвели до втрат або недоотримання бюджетом доходів, а саме:

1. Неналежна співпраця між окремими органами виконавчої влади та виконкомом Коростенської міської ради щодо контролю за стягненням податкових та неподаткових платежів призвела до втрат міським бюджетом коштів в сумі 462,1 тис. грн., в тому числі податку з доходів фізичних осіб на суму 118,5 тис. грн. та нарахованих збитків заподіяних державі внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства в сумі 343,6 тис. гривень.

2. Неналежний контроль за фактичним введенням в експлуатацію будівель та приміщень, по яких було розпочато реконструкцію та будівництво, призводить до втрати доходів міським бюджетом.

3. Лікування в Коростенській міській лікарні хворих, які є мешканцями інших адміністративно-територіальних одиниць, без прийняття рішень Коростенською міською радою, а також іншими місцевими радами про обсяг міжбюджетних трансфертів та без укладання договорів між головами даних рад, або ж укладання договорів без врахування реальних обсягів витрат на лікування хворих інших адміністративно-територіальних одиниць призвело до втрат міським бюджетом коштів на загальну суму 4427,7 тис. грн.

4. Проведення видатків із міського бюджету на забезпечення діяльності установ, що утримувались за рахунок коштів державного бюджету, при наявності кредиторської заборгованості за захищеними статтями видатків, призвело до неефективного використання коштів в 2015 році в сумі 65,0 тис. гривень.

5. Впродовж вересня-грудня 2013 року, 2014-2016 років та I кварталу 2017 року проводилося спрямування коштів в сумі 1136,1 тис. грн. на оплату праці працівників Коростенської міської гімназії, Коростенського ліцею, Коростенської ЗОШ № 9, які утримувалися понад обсяги, визначені Типовими штатними нормативами загальноосвітніх навчальних закладів, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010 № 1205, що призвело до неефективного використання коштів на вищевказану суму.

6. В порушення п.5 ст.35 Закону України «Про дошкільну освіту», п. 43, 49 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою КМУ від 28.02.2002 № 228, п.2.1 Порядку встановлення плати для батьків за перебування дітей у державних та комунальних дошкільних та інтернатних навчальних закладах, затвердженого Міністерством освіти і науки України від 21.11.2002 №667, відділом освіти Коростенської міської ради проведено оплату за продукти харчування по загальному фонду міського бюджету в кількості більшій ніж 70% за період з 01.01.2014 по 31.12.2014 та 60% за період з 01.01.2015 по 30.03.2017 (із врахуванням заборгованості на початок та кінець відповідних бюджетних періодів), внаслідок чого зайво використано коштів загального фонду міського бюджету в сумі 213,1 тис. гривень.

7. Проведення одержувачами бюджетних коштів всупереч бюджетному законодавству призвело до неефективного використання коштів в сумі 4186,7 тис. гривень.

## 1. ВСТУП

Найбільшим бюджетоутворюючими підприємствами в місті є Регіональна філія ПЗЗ ПАТ «Укрзалізниця», відділ освіти виконкому Коростенської міської ради, ПрАТ «Коростенський завод МДФ», Коростенська ЦМЛ.

Населення району обслуговує Коростенська центральна міська лікарня.

В місті працює 14 загальноосвітніх навчальних закладів. Крім того, в місті функціонує також 22 дошкільних та 2 позашкільні навчальні заклади.

Послуги в сфері соціального захисту населення міста надає управління праці та соціального захисту населення, територіальний центр соціального обслуговування тощо.

Головними розпорядниками коштів міського бюджету були: фінансове управління, управління праці та соціального захисту населення, відділи освіти

та культури виконавчого комітету Коростенської міської ради, виконавчий комітет Коростенської міської ради та ін.<sup>20</sup>

Дослідженням охоплено стан виконання міського бюджету міста, наповнення його доходної частини, з обсягом власних, закріплених бюджетних надходжень, офіційних трансфертів та доходів спеціального фонду за 2013-2016 роки та 3 місяці 2017 року в сумі 1498856,3 тис.грн. та стан видаткової частини із загальним обсягом видатків загального та спеціального фонду за 2013-2016 роки та 3 місяці 2017 року в сумі 1525445,2 тис. гривень.

Бюджет міста у 2013-2016 роках та I кварталі 2017 року був дотаційним (дотація становила близько 63 % надходжень).

Найвагомішим джерелом власних та закріплених доходів зведеного бюджету міста є податок з доходів фізичних осіб, який займає близько 70,0 % в загальних обсягах надходжень по загальному фонду.

Найбільшу питому вагу в структурі видатків протягом досліджуваного періоду (із врахуванням міжбюджетних трансфертів) займають видатки на соціальний захист населення та освіти, що у загальній структурі видатків бюджету міста складала 37,0 та 27,4 відсотки відповідно. Видатки на охорону здоров'я становили 14,9 %, на утримання виконавчого комітету міської ради становили 3,1 %, на культуру – 3,0 % тощо.<sup>20</sup>

## 2. СТРУКТУРА АУДИТУ

### 2.1 Мета аудиту:

Оцінка діяльності міської ради м. Коростень щодо формування доходної та видаткової частини бюджету району, визначення чинників, що негативно впливають на процеси забезпечення територіальних громад фінансовими ресурсами, надання громадянам якісних та в повному обсязі соціальних послуг, підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності управління бюджетними коштами.

### 2.2 Учасники аудиту:

Коростенська міська рада,

Управління Північного офісу Держаудитслужби в Житомирській області,

Органи Держгеокадастру в Житомирській області,

Коростенська об'єднана державна податкова інспекція,

Державна екологічна інспекція в Житомирській області,

Органи Державної казначейської служби в Житомирській області,

Фінансове управління виконавчого комітету Коростенської міської ради,

**Підстава для проведення:** п. 3.5.1 плану контрольно-ревізійної роботи Північного офісу Держаудитслужби на II квартал 2017 року.

### 2.3 Методи аудиту:

В ході дослідження використано законодавчі та нормативні акти з питань діяльності органів місцевого самоврядування, формування та виконання бюджету, оподаткування, земельних відносин, управління майном, проаналізовано прийняті рішення Коростенської міської ради, дані фінансового управління щодо затвердження та виконання бюджету міста, дані бухгалтерського обліку, фінансової та статистичної звітності, матеріали фінансового контролю, тощо.

### 2.4 Об'єкт аудиту:

Діяльність Коростенської міської ради в частині здійснення відповідно до законодавства функцій по складанню, виконанню бюджету, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інших функцій, пов'язаних з управлінням бюджетними коштами, діяльність головних розпорядників бюджетних коштів.

**2.5 Період дослідження:** 2013-2016 роки та I квартал 2017 року, при необхідності більший період.

## 3. ОПИС ОБ'ЄКТА АУДИТУ

### 3.1 Оцінка стану виконання доходної частини бюджету.

Формування та виконання бюджету м. Коростень здійснювалося на основі нормативних актів Кабінету Міністрів України, рішень міської ради.

Бюджети на 2013-2017 роки формувалися та затверджувалися, виходячи з основних положень Конституції України, Бюджетного кодексу України, Основних напрямів бюджетної політики, законів про Державний бюджет на відповідні роки, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів України та нормативно-правових актів щодо планування бюджетів, розрахункових показників Міністерства фінансів України на зазначені бюджетні періоди.

Дослідженням охоплено стан виконання міського бюджету, наповнення його доходної частини, з обсягом власних, закріплених бюджетних надходжень та доходів спеціального фонду за 2013-2016 роки та I квартал 2017 року.

Структура фактичних доходів бюджету міста наведена в таблиці 1.

Таблиця 1.

Структура фактичних доходів бюджету м. Коростень

(тис. грн.)

Доходи	2013	2014	2015	2016	3 м. 2017
Власні і закріплені	100992,1	122391,4	130221,7	184683,1	57006,7
в т.ч. по заг.ф	81410,3	81447,7	108547,4	165971,8	50269,0
по сп.ф	19581,8	21544,2	21674,3	18711,3	6737,7
Офіційні трансферти	128014,3	161606,0	225206,5	284110,5	123923,5
в т.ч. по заг.ф	124205,9	142993,9	223677,5	283455,4	123923,5
по сп.ф	3808,4	18612,1	1529,0	655,1	0
Разом	229006,4	264597,9	355528,2	468793,6	180930,2
в т.ч. по заг.ф	205616,2	224441,6	332224,9	449427,2	174192,5
по сп.ф	23390,2	40156,3	23203,3	19366,4	6737,7

Дані, наведені в таблиці, свідчать про тенденцію зростання загального обсягу фактичних надходжень бюджету м. Коростень.

Водночас, слід зазначити, що бюджет м. Коростень у 2013-2016 роках та I кварталі 2017 року був дотаційним (дотація становила в середньому 63,0 % всіх надходжень).

Так, до бюджету м. Коростень за 2013 рік перераховано офіційних трансфертів на суму 128014,3 тис. грн., в тому числі з державного бюджету на суму 127964,3 тис. грн., або 58,0 % річного розпису, у тому числі трансфертів із загального фонду – 124205,9 тис. грн., трансфертів із спеціального фонду – 3808,4 тис. гривень.

За 2014 рік з державного бюджету до бюджету м. Коростень перераховано офіційних трансфертів на суму 161606,0 тис. грн., або 62,8 % річного розпису, у тому числі трансфертів із загального фонду – 142993,9 тис. грн., трансфертів із спеціального фонду – 18612,1 тис. гривень.

За 2015 рік з державного бюджету до бюджету м. Коростень перераховано офіційних трансфертів на суму 225206,5 тис. грн., або 66,9 % річного розпису, у тому числі трансфертів із загального фонду – 223677,5 тис. грн., трансфертів із спеціального фонду – 1529,0 тис. гривень.

За 2016 рік з державного бюджету до бюджету м. Коростень перераховано офіційних трансфертів на суму 225206,5 тис. грн., або 66,9 % річного розпису, у тому числі трансфертів із загального фонду – 223677,5 тис. грн., трансфертів із спеціального фонду – 1529,0 тис. гривень.

За 3 місяці 2017 року з державного бюджету до бюджету м. Коростень перераховано трансфертів із загального фонду на суму 123923,5 тис. грн., або 68,5 % розпису на I квартал.<sup>20</sup>

За 2013 рік доходну частину загального фонду бюджету м. Коростень (без урахування трансфертів) виконано на 85,5 відсотка при плані 95196,5 тис. грн.



фактично надійшло 81410,3 тис. грн., що на 13786,2 тис. грн. менше доведених показників Міністерства фінансів України, та на 84,7 відсотка виконано річний план з урахуванням внесених змін (план 96134,5 тис. грн., факт 81410,3 тис. грн.) або не довиконано на 14724,2 тис. гривень.

За 2014 рік доходну частину загального фонду бюджету м. Коростень (без урахування трансфертів) виконано на 97,1 відсотка при плані 83913,5 тис. грн., фактично надійшло 81447,7 тис. грн., що на 2465,8 тис. грн. менше доведених показників Міністерства фінансів України, та на 97,2 відсотка виконано річний план з урахуванням внесених змін (план 83828,7 тис. грн., факт 81447,7 тис. грн.) або не довиконано на 2381,0 тис. гривень.

За 2015 рік до бюджету м. Коростень (без урахування трансфертів) по загальному фонду надійшло доходів в сумі 108547,4 тис. грн., що становить 105,8 % річного планового завдання, або на 27099,7 тис. грн. більше, ніж за відповідний період минулого року.

За 2016 рік до бюджету м. Коростень (без урахування трансфертів) по загальному фонду надійшло доходів в сумі 165971,8 тис. грн., що становить 116,5 % річного планового завдання, або на 57424,4 тис. грн. більше, ніж за відповідний період минулого року.

В розрізі джерел надходжень в 2013 році план по доходах загального фонду (без врахування трансфертів) було виконано за всіма джерелами, крім такого як «Податок на доходи фізичних осіб» (код виду доходу - 11010000) – виконання становило 82,4%. В 2014 році не було виконано план за такими джерелами, як «Податок на доходи фізичних осіб» - виконання становило 98,7%, «Плата за користування надрами» (код 13030000) – виконання становило 36,6% та «Плата за землю» (код 13050000) – виконання становило 99,7%. В 2015-2016 роках план по доходах було виконано за всіма джерелами надходжень.

Фактичні надходження по спеціальному фонду (без урахування трансфертів) більші за заплановані (із врахуванням внесених змін) показники в 2013-2016 роках.

Так, відповідно у 2013 році відсоток виконання становив – 131,8 %, або на 4719.2 тис.грн. більше від запланованого.

В 2014 році виконання доходів по спеціальному фонду становило 123,9%, або на 4157,0 тис.грн. більше від запланованого.

В 2015 році виконання доходів по спеціальному фонду становило 168,6 %, або на 8820,3 тис. грн. більше від запланованого.

В 2016 році виконання плану з урахуванням змін по доходах спеціального фонду становило 199,2 %, або на 9318,9 тис. грн. більше від запланованого.

В розрізі джерел надходжень в 2013 році план по доходах спеціального фонду (без врахування трансфертів) було виконано за всіма джерелами, в 2014 році не було виконано лише за таким джерелом надходжень як «Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій» (код виду доходу 24110000) – виконання становило 97%. В 2015 році також за джерелом надходжень «Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій» виконання становило 97%. Крім того в 2015 році незначний відсоток виконання становив такий вид надходжень як «Кошти від продажу землі» (код виду доходу 33010000) – 28,6 %. В 2016 році невиконання спостерігалось лише по надходженню екологічного податку (код виду доходу 19010000) – виконання становило 80,3%.

Проведеним аналізом виконання доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів зведеного бюджету міста за 2013-2014 роки (див. таблицю 2) спостерігається тенденція не виконання надходжень до бюджету відповідно до доведеного плану показників по доходах, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, по доходах, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, виконання планових показників було тільки в 2013 році.

Таблиця 2. Структура фактичних доходів загального фонду бюджету м. Коростень (тис.грн.)

Доходи по загальному фонду	2013		2014	
	ПЛАН	ФАКТ	ПЛАН	ФАКТ
що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів	83549,0	68804,5	72033,0	71091,9
що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів	12585,5	12605,8	11795,7	10355,8
ВСЬОГО	96134,5	81410,3	83828,7	81447,7

Так, в 2013 році доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, виконано на 82,4 відсотка (план 83549,0 тис. грн., факт 68804,5 тис. грн.) або не виконано на 14744,5 тис. грн. Доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, виконано на 87,8 відсотків (план 11795,7 тис. грн., факт 10355,8 тис. грн.) або не виконано на 1439,9 тис. гривень.

Основною причиною невиконання доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, було зменшення обсягу податку з доходів фізичних осіб, який становив 99,9% в обсязі доходів, що

враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та 84,5 % в загальному обсязі власних і закріплених доходів.

В 2014 році доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, виконано на 98,7 відсотків (план 72033,0 тис. грн., факт 71091,9 тис. грн.) або не виконано на 941,1 тис. грн. Доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, виконано на 87,8 відсотків (план 11795,7 тис. грн., факт 10355,8 тис. грн.) або не виконано на 1439,9 тис. гривень.

Основною причиною невиконання доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, було зменшення обсягу податку з доходів фізичних осіб, який становив 99,9% в обсязі доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та 87,3 % в загальному обсязі власних і закріплених доходів.

Проведеним аналізом динаміки надходжень в розрізі окремих видів надходжень (див. таблицю 3) встановлено, що не завжди можливо передбачити фактори, які вплинули на надходження доходів.

Таблиця 3. Структура окремих показників доходів загального та спеціального фондів бюджету м. Коростень

Показники загального фонду	2013		2014		2015		2016	
	тис.грн.	%	тис.грн.	%	тис.грн.	%	тис.грн.	%
Податкові надходження	79326,1	38,6	80342,0	35,8	05481,8	31,8	159646,7	35,5
Неподаткові надходження	2070,9	1,0	1094,4	0,5	3054,1	0,9	6305,9	1,4
Доходи від операцій з капіталом	13,3	0	11,3	0	11,5	0	19,2	0
Офіційні трансферти	124205,9	60,4	142993,9	63,7	223677,5	67,3	283455,4	63,1
Разом	205616,2	100,0	224441,6	100,0	332224,9	100,0	449427,2	100,0

Показники спеціального фонду	2013		2014		2015		2016	
	тис.грн.	%	тис.грн.	%	тис.грн.	%	тис.грн.	%
Податкові надходження	8862,6	37,9	10828,5	26,9	0	0	197,6	0,9
Неподаткові надходження	370,6	1,5	829,5	2,1	950,7	4,1	130,0	0,7
Власні надходження бюджетних установ	8217,1	35,1	7337,4	18,3	8913,7	81,5	13083,7	67,6
Доходи від операцій з кап.	2077,2	8,9	2548,8	6,4	822,1	7,9	5300,0	27,4
Цільові фонди	54,3	0,3	0	0	0,9	0	0	0
Офіційні трансферти	3808,4	16,3	18512,1	46,3	529,0	6,5	655,1	3,4
Разом	23390,2	100,0	40156,3	100,0	23203,3	100,0	19366,4	100,0

В деяких випадках така ситуація виникає тому, що за основу розрахунку береться показник надходжень попередніх років (в деяких випадках він коригується на незначний відсоток приросту), без урахування факторів поточного періоду, які створюють передумови для отримання в новому плановому періоді доходів у більших або менших обсягах.

Також слід зазначити, що впродовж періоду, що підлягав дослідженню, згідно наданих документів, склад доходів визначався правильно; пільги по сплаті податків, зборів тощо суб'єктам господарювання згідно наданих документів надавалися лише щодо плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Пільги надавалися впродовж досліджуваного періоду благодійним, релігійним організаціям та закладам, які утримувались за рахунок коштів міського бюджету.<sup>20, 21</sup>

Також під час дослідження встановлено, недоїмка по сплаті платежів до бюджету м. Коростень станом на 01.01.2014 становила 4879,4 тис. грн., станом на 01.01.2015 – 3518,7 тис. грн., станом на 01.01.2016 – 4467,9 тис. грн., станом на 01.01.2017 – 4792,8 тис. грн., тобто розмір недоїмки впродовж досліджуваного періоду майже не змінився.<sup>20, 21</sup>

Крім того, під час аудиту також встановлено, що до негативних тенденцій при виконанні доходної частини бюджету м. Коростень призводив і той факт, що окремими суб'єктами господарювання в досліджуваному періоді здійснювалося залучення найманої праці без належного оформлення трудових відносин, відповідно й розмір платежів податку з доходів фізичних осіб, який становив близько 85 % в загальних обсягах надходжень по загальному фонду, до бюджету м. Коростень надходив в менших розмірах.

Зокрема, в 2013 році міська робоча група з питань детінізації доходів та відносин у сфері зайнятості населення здійснила перевірки у 111 суб'єктів господарювання міста щодо легалізації заробітної плати та зайнятості населення, визначення відповідності кількості найманих працівників обсягам господарської діяльності, де виявлено 29 випадків прийняття працівників без належного оформлення трудових відносин.

Протягом 2014 року в результаті проведеної роботи та вжитих заходів було виявлено та залучено до оподаткування 369 громадян, які здійснювали діяльність без оформлення трудових відносин.

В 2015 році за результатами проведених рейдів-обстежень робочих місць суб'єктів підприємницької діяльності виявлено 24 випадки використання праці найманих працівників без укладання з ними трудових угод.

Аналогічно, в 2016 році за результатами проведених рейдів-обстежень робочих місць суб'єктів підприємницької діяльності виявлено 151 випадок використання праці найманих працівників без укладання з ними трудових угод.<sup>20, 21</sup>

### 3.2 Оцінка стану виконання видаткової частини бюджету.

Плановий обсяг видатків бюджету на 2013-2016 роки із змінами затверджено у загальній сумі 1359837,0 тис. грн., фактично за 2013- 2016 роки проведено видатків в сумі 1305285,8 (1305334,7) тис. грн., або на 96,0% уточненого річного плану видатків на 2013-2016 роки (по роках відповідно - 91,3%, 96,6%, 97,6% та 97,0%), за I квартал 2017 року проведено видатків в сумі 220159,4 (161373,8) тис. гривень.

Зокрема, за загальним фондом впродовж 2013-2016 років фактично було здійснено видатків в сумі 1137361,5 (1137410,4) тис. грн., що становить 98,4 % від затвердженого обсягу з урахуванням змін (1156196,8 тис. грн.) на вищевказаний період.

Видатки зі спеціального фонду на протязі 2013-2016 років склали 167924,3 тис. грн., що становить 82,5 % від затвердженого плану видатків з урахуванням змін (203640,2 тис. грн.)

В розрізі років за загальним фондом проведено видатків в 2013-2016 роках відповідно на 98,2%, 96,9%, 98,6% та 99,1% за спеціальним фондом – на 55,3%, 95,2%, 90,5%, 84,7% відповідно, що свідчить про систематичне невиконання плану по видатках як за загальним так і за спеціальним фондами бюджету міста.

Так, в розрізі років було не виконано план асигнувань по видатках, затверджених (із змінами) у бюджетах:

- в 2013 році 4051,8 тис. грн. та 18819,2 тис. грн.,
- в 2014 році 7075,4 тис. грн. та 2421,9 тис. грн.,
- в 2015 році 4287,4 тис. грн. та 4246,7 тис. грн.,
- в 2016 році 3371,8 тис. грн. та 10228,1 тис. грн.,

(Таблиця 4 планових та фактичних обсягів видаткової частини бюджету м. Коростень у Додатку I до звіту.)<sup>20</sup>

Загалом у 2013 – 2016 роках не профінансовано до плану асигнувань на видатки, передбачені у бюджетах по загальному та спеціальному фондах 54502,3 тис. грн., 22871,0 тис. грн. у 2013 році, 9497,3 тис. грн. у 2014 році, 8534,1 тис. грн. в 2015 році та 13599,9 тис. грн. в 2016 році).<sup>20</sup>

У 2013 - 2016 роках та I кварталі 2017 року найбільшу питому вагу в структурі видатків із загальної суми (із врахуванням трансфертів) на утримання основних бюджетних галузей займали видатки на соціальний захист населення та освіту, що у загальній структурі видатків бюджету міста складали 564144,7 тис. грн. та 417794,7 тис. грн., або 37,0% та 27,4% відповідно. Видатки на охорону здоров'я становили 227523,3 тис. грн., або 14,9%, видатки на утримання органу місцевого самоврядування – 47206,1 тис. грн., або 3,1%, на культуру – 45293,9 тис. грн., або 3,0%, інші видатки (в тому числі і не на утримання основних бюджетних галузей) становили 14,6%.

Аналіз виконання видаткової частини міського бюджету за економічною класифікацією в 2013 - 2016 роках засвідчив що захищені статті практично фінансуються в повному обсязі, крім окремих випадків.<sup>20</sup>

Вказана ситуація склалася в зв'язку із тим, що в органах ДКСУ станом на звітні дати були відсутні зареєстровані фінансові зобов'язання.

Також, ще одним з показників, які підтверджують, що коштів загального фонду (із врахуванням міжбюджетних трансфертів) в окремих випадках на виконання плану по видатках було виділено недостатньо, є утворення кредиторської заборгованості.

В той же час, кредиторська заборгованість на початок 2013-2017 років (по загальному фонду) складала відповідно 4490,5 тис. грн. (в тому числі по захищених статтях та прострочена), 3637,0 тис. грн., 5075,9 тис. грн., 17623,8 тис. грн. (в тому числі по захищених статтях), та 51382, тис. гривень. Враховуючи вищевикладене, станом на 01.01.2017 року кредиторська заборгованість порівняно із початком досліджуваного періоду збільшилась в 11 разів.<sup>20</sup>

Водночас, слід зазначити, що майже вся кредиторська заборгованість по загальному фонду станом на 01.01.2017 виникла по галузі соціальний захист населення з виплати різного роду субсидій населенню. Дана ситуація переважно прослідковувалась й на початок попередніх років.

Дебіторська заборгованість по загальному фонду станом на початок 2013-2017 років була незначною, поточною та становила відповідно 2,2 тис. грн., 2,2 тис. грн., 1,9 тис. грн., 86,4 тис. грн. та 100,9 тис. гривень.

Кредиторська заборгованість по спеціальному фонду на початок 2013 року була поточною та становила 5564,3 тис. грн., станом на початок 2014 року – 7463,3 тис. грн., на 01.01.2015 року була відсутня та станом на початок 2016-2017 років становила відповідно 4663,0 та 3243,6 тис. гривень. Слід зазначити, що в основному дана заборгованість виникла по капітальних вкладеннях.<sup>20</sup>

Дебіторська заборгованість по спеціальному фонду була лише станом 01.01.2016 на суму 4,1 тис. грн. та станом на 01.01.2017 – на суму 14,9 тис. грн.

Водночас, слід зазначити, що впродовж досліджуваного періоду на кінець бюджетних років були наявні суми вільних залишків коштів. Так, вільний залишок коштів станом на 01.01.2013 становив 822,8 тис. грн., на 01.01.2014 – 1464,4 тис. грн., на 01.01.2015 – 945,3 тис. грн., на 01.01.2016 становив 7366,7 тис. грн. та станом на 01.01.2017 – 31199,1 тис. гривень.

Проведеним аналізом причин виникнення вільних залишків встановлено, що вільні залишки утворилися в досліджуваному періоді за рахунок додаткових надходжень в кінці року, не підкріплених видатками, в тому числі й надходження відсотків від спрямування коштів міського бюджету на депозитні рахунки.

Зокрема, в 2013 та 2016 роках було отримано доходу у вигляді відсотків на загальну суму 3960,4 тис. грн.

Вільні залишки впродовж досліджуваного періоду в основному спрямовувалися на оплату праці з нарахуваннями, крім того вони спрямовувалися на капітальні видатки за рахунок коштів, що передаються із загального фонду до бюджету розвитку (спеціального фонду), а також інші видатки.

Кошти резервного фонду впродовж досліджуваного періоду не використовувалися.

Оскільки, як зазначалося вище, у досліджуваному періоді значний обсяг видатків було спрямовано на функціонування галузі соціального захисту та освіти, а також враховуючи, що переважна сума видатків сфері соціального захисту здійснювалася за рахунок міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету, аудиторською групою здійснено оцінку виконання міського бюджету стосовно рівня та пріоритетності забезпечення територіальних громад окремими державними соціальними гарантіями та послугами в галузі освіти.

### 3.3 Оцінка стану надання соціальних гарантій при виконанні бюджету.

За даними фінансового управління Коростенської міської ради, обсяг видатків на освіту по місту, в порівнянні до всіх видатків загального фонду бюджету міста, впродовж 2013-2016 років складав близько 27 %.

Так, на утримання установ освіти м. Коростень у 2013-2016 роках та I кварталі 2017 року за загальним та спеціальними фондами бюджету було проведено видатків всього в сумі 417794,8 тис. грн., в т. ч. в 2013 році – в сумі 82330,3 тис. грн., в 2014 році – в сумі 82062,8 тис. грн., в 2015 році – в сумі 102826,1 тис. грн., в 2016 році – 115757,1 тис. грн. та в I кварталі 2017 року – 34818,5 тис. гривень.<sup>20</sup>

В місті функціонує 14 загальноосвітніх навчальних закладів. Крім того, в місті функціонує також 22 дошкільних та 2 позашкільних навчальних закладів.<sup>20, 25</sup>

Слід зазначити, що кількість учнів впродовж 2013/2014-2015/2016 навчальних років незначним чином збільшилася. Так, у 2015/2016 навчальному році кількість учнів становила 6895 особи, що на 179 осіб більше, ніж у 2014/2015 навчальному році та на 202 особи більше, ніж у 2013/2014 навчальному році. (Див. таблицю 5.)<sup>20, 25</sup>

Таблиця 5. Дані щодо кількості загальноосвітніх навчальних закладів, їх проектної потужності, кількості дітей що в них обслуговуються та кількості класів які утримувалися з бюджету м. Коростень у 2013/2014-2016/2017 навчальних роках.

Показник	2013/2014	2014/2015	2015/2016
----------	-----------	-----------	-----------

	н.р.	н.р.	н.р.
Наявність загальноосвітніх навчальних закладів	14	14	14
Кількість місць (проектна потужність)	8986	8986	8986
Наповнюваність, %	74,5	74,7	76,7
Кількість класів	287	287	288
Кількість учнів	6693	6716	6895

Навчальний процес в закладах освіти міста станом на 31.03.2017 забезпечували 1087,3 ставки педагогічних працівників, в тому числі 243,7 ставки вихователів.

Середній відсоток завантаження, відповідно до проектної потужності навчальних установ, перевищував середній по області (41,2-39,3 %).

В цілому даний показник впродовж досліджуваного періоду значною мірою в розрізі навчальних закладів не відрізнявся.

В той же час, наповнюваність класів, в цілому по місту протягом досліджуваного періоду незначним чином збільшилася.

Зокрема, середня наповнюваність класів у 2013/2014-2015/2016 навчальних роках становила 23,3; 23,4 та 23,9 учня на один клас, що значним чином більше середнього показника по області – 15,0; 14,9; 15,1 учнів на один клас, проте менша середній показник по містах обласного підпорядкування Житомирської області – 26,5; 27,4 та 25,9.<sup>25</sup>

Дошкільна мережа міста представлена 22-ма дошкільними навчальними закладами (далі ДНЗ).

Кількість ДНЗ у досліджуваному періоді була сталою. (Див. таблицю 6.)<sup>25</sup>

Таблиця 6. Дані щодо кількості дошкільних закладів, кількості дітей що в них обслуговуються та кількості груп які утримувалися з бюджету м.

Коростень у 2013-2015 роках.

Показник	2014р.	2015р.	2016р.
Наявність дошкільних установ	22	22	22
Кількість груп	120	120	120
Кількість дітей	2413	2576	2556



Контингент дітей у дошкільних закладах впродовж 2014-2016 років також незначним чином збільшився. Так, в 2013 році в дитячих садках виховувалося 2413 дітей, в 2014 році – 2576 дітей та в 2015 році - 2556 дітей.

Кількість груп впродовж досліджуваного періоду не змінилася.<sup>25</sup>

Щодо витрат на утримання учнів, то в 2016 році порівняно з 2015 та 2014 роками середні витрати на утримання одного учня зросли на 3,0 % та 27,3 % відповідно та становили 7,9 тис. грн., витрати на утримання одного класу зросли на 5,4 % та 30,7 % відповідно та становили 190,3 тис. гривень.

В середньому, на утримання одного ЗНЗ, протягом 2014-2016 років, витрачено 2984,7; 3704,3 та 3914,7 тис. гривень.<sup>20. 25</sup>

В 2016 році видатки на одну групу в дошкільних навчальних закладах складала 331,3 тис. грн., на одну дитину витрачалося в середньому 15,6 тис. грн., що в середньому на 40,3% та 33,3 % відповідно більше ніж у 2014 році та на 7,4% та 8,3 % більше ніж в 2013 році.<sup>20. 25</sup>

Структура видатків на утримання галузі освіти м. Коростень не в повному обсязі сприяє зміцненню матеріальної бази закладів освіти. Порівняно достатньо фінансуються захищені видатки. Інші напрямки видатків (із загального фонду) забезпечені недостатньо.

Так, у структурі проведених видатків на заклади освіти м. Коростень, протягом досліджуваного періоду, за економічною класифікацією видатки на заробітну плату з нарахуваннями складають близько 80% загальної суми видатків на заклади освіти. Видатки на придбання предметів, матеріалів, обладнання, інвентарю та на оплату енергоносіїв складала близько 3 та 5 % загального обсягу видатків, на харчування - близько 3 відсотків.

В свою чергу, одним з показників, що відображають рівень та якість отриманих освітніх послуг, є рейтинг участі учнівських команд у I-III етапах всеукраїнських учнівських олімпіад з базових дисциплін та учнівських конкурсів за 2013-2016 роки. Порівнюючи з досягненнями інших районів в обласних та всеукраїнських учнівських олімпіадах, командні результати шкіл м. Коростень займають результати, більші порівняно із даними показниками по області. Зокрема, в останньому навчальному році було зайнято 66 призових місць на обласних та республіканських змаганнях.<sup>25</sup>

Кількість випускників, які отримали документи про повну середню освіту в 2013/2014-2015/2016 навчальних роках, із золотими та срібними медалями становила 35, 39 та 21 учнів відповідно. Тобто, кількість учнів, які закінчили учбові заклади з відзнакою впродовж 2013/2014-2015/2016 років значним чином коливалися, а в цілому зменшилася більш як в півтора рази.<sup>25</sup>

Аналізуючи інформацію про працевлаштування випускників 11 класів за останні 3 роки, слід відзначити, що 95% випускників продовжили навчання у вищих навчальних закладах та професійно-технічних навчальних закладах, працевлаштувалося із загальної кількості випускників – 5%. (Див. Таблицю 7.)<sup>25</sup>

Таблиця 7. Інформація про забезпечення зайнятості випускників 11-х класів м. Коростень в 2014-2016 роках.

Навчальний рік	Загальна кількість випускників 11-х класів	Продовжують навчання	працевлаштовані	незадіяні
2013/2014	422	399	23	0
2014/2015	391	371	20	0
2015/2016	389	369	20	0

Також, одним з основних показників, що характеризує рівень послуг, які надаються дошкільними навчальними закладами, є видатки на харчування дітей.

Середня вартість харчування однієї дитини в ДНЗ та ЗНЗ протягом 2013-2015 років складала 16,00-25,00 грн. в день, що перевищувала середньо обласну вартість харчування в ЗНЗ та ДНЗ.<sup>20, 25</sup>

Учні загальноосвітніх навчальних закладів забезпечуються медичним обслуговуванням, що здійснюється медичними працівниками, які входять до штату цих закладів або відповідних закладів охорони здоров'я. Аналогічно обслуговуються вихованці дошкільних установ.<sup>25</sup>

#### 4. ПРОБЛЕМА АУДИТУ:

Враховуючи результати проведеного аналізу наповнення доходної частини та виконання видаткової частини бюджету визначено проблему дослідження:

**Чи існують резерви збільшення ресурсної бази бюджету для подальшого їх спрямування на задоволення потреб територіальної громади?**

#### 5. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

***Гіпотеза 1. Зростанню обсягів додаткових доходів зведеного бюджету міста перешкоджає не в повній мірі належна співпраця між окремими органами державної влади та виконавчим комітетом Коростенської міської ради у сфері контролю за стягненням податкових та неподаткових надходжень.***

Як засвідчили результати аналізу, про що було викладено вище, до негативних тенденцій при виконанні доходної частини місцевими бюджетами міста призводив і той факт, що окремими суб'єктами господарювання в досліджуваному періоді здійснювалося залучення найманої праці без

належного оформлення трудових відносин, відповідно й розмір платежів податку з доходів фізичних осіб, який становив близько 70 % в загальних обсягах надходжень по загальному фонду, до місцевих бюджетів надходив в менших розмірах.

Зокрема, в 2013-2016 роках було встановлено 630 випадків залучення найманої праці без належного оформлення трудових відносин.

Враховуючи вищевикладене, навіть при роботі 630 фізичних осіб без оформлення трудових відносин впродовж одного місяця та враховуючи, що вони отримували мінімальну заробітну плату, міським бюджетом було розрахунково втрачено 118,5 тис. грн., в тому числі в 2013 році 5,0 тис. грн. ( $29 * 1147 \text{ грн} * 1 \text{ міс.} * 15\%$ ), в 2014 році 67,4 тис. грн. ( $369 * 1218 \text{ грн.} * 1 \text{ міс.} * 15\%$ ), в 2015 році 14,3 тис. грн. ( $78 * 1218 \text{ грн} * 1 \text{ міс.} * 15\%$ ), в 2016 році 31,8 тис. грн. ( $154 * 1378 \text{ грн} * 1 \text{ міс.} * 15\%$ )<sup>20, 21</sup>

Також, згідно інформації екологічної інспекції в Житомирській області, ряду підприємств на території м. Коростень впродовж досліджуваного періоду проводилося нараховання сум збитків, заподіяних державі внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства. В той же час, внаслідок неповного вжиття належних заходів в досліджуваному та попередніх періодах державною екологічною інспекцією в Житомирській області та неналежна співпраця із виконавчим комітетом Коростенської міської ради щодо контролю за своєчасним відшкодуванням нарахованих збитків заподіяних державі внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства, а саме – не проведення претензійно-позовної роботи в установленому порядку через несплату сум нарахованих збитків ДП «Коростенський лісгосп АПК» в 2013 році, було втрачено міським бюджетом в 2016 році (після закінчення строку позовної давності) коштів в сумі 343,6 тис. грн. ( $429,5 \text{ тис. сум нарахованих збитків} * 80\%$ ).<sup>23</sup>

Крім того, проведеним під час аудиту комісією виконкому Коростенської міської ради обстеження приміщень, за адресами, за якими згідно інформації Державної архітектурно-будівельної інспекції в Житомирській області було розпочато роботи із будівництва нових будівель та реконструкції і перепрофілюванню вже існуючих, був встановлений 1 факт фактичного завершення переоснащення квартири під магазин, який на момент обстеження вже працював.

Зокрема, згідно даних Коростенської ОДПІ ФОП Мельниченко Л.Я за адресою м. Коростень, вул. Коротуна, 7 вже тривалий час здійснює підприємницьку діяльність. Проте, водночас згідно даних Державної архітектурно-будівельної інспекції в Житомирській області декларація на завершення робіт із реконструкції не затверджувалася, відповідно договір про

пайову участь з даним підприємцем не укладався, відповідно кошти до міського бюджету не надходили.

З огляду на вищевикладене, за умови затвердження декларації про завершення робіт із робіт реконструкції квартири під магазин, укладання договору про пайову участь із даним підприємцем, міським бюджетом можливе отримання додаткового доходу.<sup>26</sup>

**Отже, не в повні мірі належна співпраця між окремими органами державної влади та виконавчим комітетом Коростенської міської ради у сфері контролю за стягненням податкових та неподаткових надходжень призвела до розрахункових втрат бюджетом міста в сумі 462,1 тис. грн., а неналежний контроль за фактичним введенням в експлуатацію будівель та приміщень, по яких було розпочато реконструкцію та будівництво, призводить до втрати доходів міським бюджетом.**

***Гіпотеза 2. Неналежний контроль за надходженням до міського бюджету належних субвенцій за надання послуг мешканцям інших адміністративно-територіальних одиниць Житомирської області не сприяє повноті надходжень доходів до міського бюджету.***

Крім того, проведеним аналізом здійснення видатків за КТКВ 080101 «Лікарні», на підставі інформації Коростенської центральної міської лікарні, встановлено, що впродовж 2013-2016 років 89485 ліжко днів, на стаціонарному лікуванні в лікарні припадало на хворих, які були мешканцями Коростенського району Житомирської області.<sup>24, 25, 26</sup>

Рішеннями Коростенської міської ради «Про міський бюджет на 2013 рік», «Про міський бюджет на 2014 рік», «Про міський бюджет на 2015 рік», визначені видатки міського бюджету міста Коростеня за тимчасовою класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів 080101 безпосередньо на утримання Коростенської ЦМЛ, тобто для здійснення її діяльності щодо забезпечення потреб населення м. Коростеня в кваліфікованій своєчасній медичній допомозі.

Також, згідно п.5, ст. 93 ч. 3 ст.101 Бюджетного кодексу України від 08 липня 2010 року №2456-УІ порядку міжбюджетних відносин прийнято рішення і укладено договори на 2013-2015 роки Коростенською міською радою та Коростенською РДА та Коростенською районною радою про передачу видатків на виконання делегованих повноважень щодо організації та надання медичної допомоги жителям Коростенського району за їх самозверненнями.

Так, згідно інформації Коростенської ЦМЛ встановлено, що у 2013-2016

роках Коростенською ЦМЛ надавались послуги хворим Коростенського району за їх само зверненнями. При цьому, на території Коростенського району відсутня лікарня, яка б забезпечувала необхідне першочергове надання гарантованих послуг (які фактично отримували їх в Коростенській ЦМЛ).

В цілому, за 2013-2016 роки, Коростенською ЦМЛ за рахунок жителів Коростенського району виконано ліжко-днів загальною вартістю 9327,7 тис. грн., в той-же час із бюджету Коростенського району за вищевказаний період отримано коштів в сумі 4900,0 тис. грн. Як наслідок, за період з 01.01.2013 по 31.12.2016 міським бюджетом було недоотримано коштів на лікування хворих Коростенського району з бюджету Коростенського району в сумі 4427,7 тис. гривень.<sup>25, 26</sup>

Слід зауважити, що серед іншого, в 2016 році договір про передачу видатків на виконання делегованих повноважень щодо організації та надання медичної допомоги жителям Коростенського району за їх само зверненнями між Коростенською міською радою та Коростенською районною радою не укладався та відповідно й передачі трансфертів з Коростенського районного бюджету до Коростенського міського бюджету не було, в той час як відповідно п. 1 та п. 3 ст. 93 Бюджетного Кодексу України в редакції, яка діяла на 2016 рік, місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету на підставі рішень відповідних місцевих рад із укладанням договору.

Таким чином, лікування в Коростенській ЦМЛ хворих, які є мешканцями Коростенського району без відшкодування в повному обсязі витрат за їх лікування за рахунок Коростенського районного бюджету в 2013-2015 роках, а також без прийняття рішення Коростенською міською радою та Коростенською районною радою про обсяг міжбюджетних трансфертів та без укладання договору між головами даних рад в 2016 році, призвело до втрат коштів міським бюджетом на загальну суму 4427,7 тис. грн.

***Гіпотеза 3. Здійснення видатків на забезпечення діяльності установи, яка утримується за рахунок коштів з державного бюджету, при наявності кредиторської заборгованості за захищеними статтями видатків, призводить до неефективного використання коштів районного бюджету.***

В ході аудиту встановлено, що однією із складових додаткового навантаження на бюджет міста, є фінансування державних органів влади, що фінансуються з державного бюджету та виконують загальнодержавні функції.

Так, в Програмі забезпечення пожежної безпеки м. Коростеня на 2011-2015 роки, рішення міської ради від 17.03.2011 року № 152, безпосередньо передбачено забезпечення з боку міського бюджету утримання підрозділів, що забезпечують пожежогасіння в районі запасними частинами, паливно-мастильними матеріалами та іншим устаткуванням.

Проведеним дослідженням встановлено, що фактично фінансувалися підрозділи, які утримуються за рахунок коштів Державного бюджету.

Слід зазначити, що ч.2 ст.85 Бюджетного Кодексу України в редакції від 08.07.2010 року передбачено, що збороняється з місцевих бюджетів планувати та здійснювати видатки, не віднесені до місцевих бюджетів даним Кодексом, а також здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів, крім випадків, коли такі видатки здійснюються за рішенням відповідної місцевої ради за рахунок вільного залишку бюджетних коштів або перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету за умови відсутності заборгованості такого бюджету за захищеними статтями видатків протягом року на будь-яку дату або за рішенням Кабінету Міністрів України.

Фактично, здійснення видатків згідно міської програми бюджетної установи, яка утримується з Державного бюджету, в 2015 році проводилося за рахунок вільного залишку бюджетних коштів, проте за наявності кредиторської заборгованості за захищеними статтями видатків загального фонду.

Зокрема, по галузі освіта рахувалася станом на 01.01.2015 року кредиторська заборгованість за продукти харчування в сумі 77,1 тис. грн. та по оплаті комунальних послуг та енергоносіїв сумі 1353,5 тис. грн., аналогічно рахувалася кредиторська заборгованість за продукти харчування по галузі охорони здоров'я в сумі 34,6 тис. грн.

Внаслідок вищевказаного було проведено видатків з міського бюджету на утримання установи, фінансування якої проводиться з державного бюджету та на виконання функцій, пов'язаних з виконанням загальнодержавних повноважень, всього в 2015 році в загальній сумі 65,0 тис. грн., чим недотримано ч.2 ст.85 Бюджетного Кодексу України в редакції від 08.07.2010 року.<sup>1, 20</sup>

Таким чином, проведення видатків із міського бюджету на забезпечення діяльності установи, що утримувалася за рахунок коштів державного бюджету, при наявності кредиторської заборгованості за захищеними статтями видатків, призвело до неефективного використання коштів в сумі 65,0 тис. гривень.

**Гіпотеза 4. Спрямування коштів міського бюджету на видатки в супереч законодавству не сприяють зміцненню ресурсної бази бюджету та повноцінному задоволенню інтересів громади міста.**

Також однією з причин неповноцінного задоволення інтересів громади міста є також нераціональне використання коштів міського бюджету та неналежний контроль за надходженням коштів до зведеного бюджету міста з боку бюджетних установ.

Так, при дослідженні використання коштів міського бюджету району по КФКВ 070101 «Дошкільні заклади освіти» на харчування дітей за КЕКВ 2230 «Продукти харчування» встановлено, що міським відділом освіти проводилось неефективне використання даних коштів.

Так, впродовж 2013-2016 років та I кварталу 2017 року міським відділом освіти проводилося харчування дітей в дошкільних навчальних закладах.

Відповідно до п.5 ст.35 Закону України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 №2628-III та п.2.1 Порядку встановлення плати для батьків за перебування дітей у державних та комунальних дошкільних та інтернатних навчальних закладах, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 21.11.2002 №667 передбачено, що батьки відшкодовують вартість харчування в розмірі 30 % (з 01.01.2013 по 31.12.2014) та 40 % з 01.01.2015 року по 31.03.2017 (окрім пільговиків).

Проте, проведеним аналізом виконання кошторису по загальному фонду встановлено, що в порушення п.5 ст.35 Закону України «Про дошкільну освіту», п.43, 49 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою КМУ від 28.02.2002 № 228, п.2.1 Порядку встановлення плати для батьків за перебування дітей у державних та комунальних дошкільних та інтернатних навчальних закладах, затвердженого Міністерством освіти і науки України від 21.11.2002 №667, міським відділом освіти проведено оплату за продукти харчування по загальному фонду бюджету в кількості більшій ніж 70% (з 01.01.2013 по 31.12.2014) та 60% (за період з 01.01.2015 по 31.03.2017 року), як передбачено вищевказаними нормативними документами, внаслідок чого було зайво використано за продукти харчування, які використані на харчування дітей в ДНЗ, кошти загального фонду бюджету на загальну суму 213,1 тис. грн. (Розрахунок в Додатку 2 до звіту.)<sup>20, 25</sup>

Крім того, аналізом доцільності виділення коштів міського бюджету відділу освіти виконкому Коростенської міської ради на утримання шкіл міста та їх використання встановлено, що при формуванні штатів загальноосвітніх шкіл в 2013-2016 роках та I кварталі 2017 року в окремих випадках

передбачалися посади заступників директорів та технічних працівників із недотриманням визначених штатними нормативами умов для їх введення.<sup>25</sup>

Зокрема, «Типовими штатними нормативами загальноосвітніх навчальних закладів», затвердженими наказом Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010 № 1205 (в дії з 01.09.2012), якими повинні керуватися керівники закладів середньої освіти при формуванні штатів передбачено, що ставка технічного працівника вводиться в школах із розрахунку наявності 1 ставки на 500 кв. м. прибираємої площі. Проте, в 3-х школах міста, а саме – Коростенській міській гімназії, Коростенському міському лицейі та Коростенській ЗОШ № 9 дані нормативи було недотримано, внаслідок чого було неефективно використано коштів на загальну суму 1023,0 тис. грн.

Аналогічно, внаслідок недотримання «Типових штатних» нормативів загальноосвітніх навчальних закладів», затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010 № 1205, в 2013/2014 та 2014/2015 навчальних роках 2-ма навчальними закладами міста також проводилося утримання посад заступників директорів із перевищенням граничного розміру, що також призвело до неефективного використання коштів на загальну суму 113,1 тис. грн.

(Розрахунки у Додатку 3 до звіту).

Також під час аудиту здійснено аналіз дотримання вимог статті 71 Бюджетного кодексу України щодо надходжень до бюджету розвитку міського бюджету та напрямів його використання встановлено, що відповідно до рішень Коростенської міської ради від 10.10.2013 № 1216 «Про внесення змін до міського бюджету на 2013 рік» та від 21.09.2016 № 432 «Про внесення змін до міського бюджету на 2016 рік» по головному розпоряднику - Управлінню житлово-комунального господарства Коростенської міської ради по КТКВК 180409 «Внески органів влади Автономної республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні капітали суб'єктів підприємницької діяльності» за КЕКВ 3000 «Капітальні видатки» додатково було затверджено бюджетні призначення в сумі 555,0 тис. грн. та 3686,7 тис. грн., які було необхідно перерахувати на відповідні рахунки комунального виробничо-господарського підприємства та КП «Теплозабезпечення», відкриті в банківських установах.

На підставі вищевказаних рішень сесій міської ради протягом 2013 та 2016 років затверджувались довідки про зміни до річного розпису бюджету (кошторису) та довідки про зміни до помісячного розпису спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) на 2013 та 2016 роки по спеціальному фонду, а саме: по головному розпоряднику - Управлінню житлово-комунального господарства Коростенської міської ради по КТКВК 180409 «Внески органів влади Автономної республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні капітали суб'єктів підприємницької діяльності» по КЕКВ 3210 «Капітальні



трансфери підприємствам (установам, організаціям)" затверджено бюджетні призначення на вищевказані суми.

Слід відмітити, що відповідно до пункту 2 статті 71 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 №2456-УІ до витрат бюджету розвитку належать внески органів влади та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання.

Крім того, відповідно до ч.5 ст.10 Бюджетного кодексу від 08.07.2010 №2456-УІ видатки бюджету за економічною класифікацією поділяються на дві групи: поточні та капітальні.

Відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 12.03.2012 №333 (у редакції наказу МФУ від 21.06.12 №754, який набрав чинності з 01.01.2013 року) «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету» (далі-Наказ №333) передбачено що:

- поточні видатки - це видатки, які спрямовуються на виконання бюджетних програм та забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню і підприємствам (установам, організаціям);

- капітальні видатки - це видатки, які спрямовуються на придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування), необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), на будівництво (придбання), ремонт, модернізацію, реконструкцію та реставрацію (у тому числі житла (приміщень), інших об'єктів), на створення державних запасів і резервів; на придбання капітальних активів; невідплатні платежі, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу.

Слід зазначити, що суть капітальних видатків бюджету розвитку визначена п.3 ст.71 Бюджетного кодексу від 08.07.2010 №2456-УІ, які спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; інші заходи, пов'язані з розширенням відтворенням.

Крім того, п.1.5 Наказу № 333 передбачено, що видатки одержувачів бюджетних коштів здійснюються за такими кодами економічної класифікації видатків бюджету:

поточні видатки: КЕКВ 2281 "Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм"; КЕКВ 2282 "Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку"; КЕКВ 2610 "Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)";

капітальні видатки: КЕКВ 3210 "Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)".

Таким чином, кошти що виділялись з бюджету розвитку на поповнення статутного капіталу суб'єктів господарювання повинні плануватись та спрямовуватись як капітальні видатки, по КЕКВ 3210 "Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)".

Слід зазначити, що відповідно до мережі розпорядників та одержувачів коштів міського бюджету в 2013 та 2016 роках по Управлінню житлово-комунального господарства Коростенської міської ради по КТКВК 180409 «Внески органів влади Автономної республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні капітали суб'єктів підприємницької діяльності» комунальне виробничо-господарське підприємство та КП «Теплозабезпечення» не мали статусу одержувачів бюджетних коштів.

Слід зазначити, що п. 6 ст. 22 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 №2456-УІ визначено, що розпорядник бюджетних коштів може залучати для виконання заходів програми не бюджетні організації лише як одержувачів бюджетних коштів. Такий механізм згідно ст. 22 та 43 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 №2456-УІ передбачає використання коштів одержувачами через формування плану використання бюджетних коштів та розрахунково-касового обслуговування таких операцій через відкриття рахунків в органах держказначейства, отже при використанні коштів бюджету розвитку, виділених відповідно до рішень Коростенської міської ради від 10.10.2013 № 1216 «Про внесення змін до міського бюджету на 2013 рік» та від 21.09.2016 № 432 «Про внесення змін до міського бюджету на 2016 рік» було недотримано вимоги вищевказаних нормативних документів.

Крім того, згідно отриманих інформацій від комунального виробничо-господарського підприємства та КП «Теплозабезпечення» встановлено, що вищезазначеними комунальними підприємствами за рахунок коштів, виділених Управлінню житлово-комунального господарства по КТКВК 180409 «Внески органів влади Автономної республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні капітали суб'єктів підприємницької діяльності» за по КЕКВ 3210 "Капітальні трансферти підприємствам (установам,

організаціям)", в сумі 500,0 тис. грн. та 3686,7 тис. грн. фактично були спрямовані на погашення відповідно заборгованості по виплаті заробітної плати та комунальних послуг.<sup>20, 24, 26</sup>

Враховуючи вищевикладене, в порушення вимог пп.2,3 статті 71 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 №2456-УІ, п.5,7ст.64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 №280/97-ВР, п.2 п.п 3.2.1, абз. 3 п.1.6 Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 12.03.2012 №333, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 27.03.2012 за №456/20769 (зі змінами), з бюджету розвитку міського бюджету за КТКВК 180409 «Внески органів влади Автономної республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні капітали суб'єктів підприємницької діяльності» по 3210 "Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)" вищевказаними підприємствами було здійснено поточні видатки, що призвело до неефективного використання коштів бюджету розвитку міського бюджету на загальну суму 4186,7 тис. гривень.

**Отже, спрямування коштів бюджету міста на видатки в супереч законодавству, не сприяли повноцінному задоволенню інтересів громади міста, а також призвели до неефективного використання фінансових ресурсів в сумі 5535,9 тис. гривень.**

## **6. ВИСНОВКИ**

В ході аудиторського дослідження визначено основні чинники, які на думку аудиторів негативно вплинули на ефективність виконання бюджету м. Коростень та призвели до втрат фінансових ресурсів або неефективних витрат, а саме:

1. Неналежна співпраця між окремими органами виконавчої влади та виконкомом Коростенської міської ради щодо контролю за стягненням податкових та неподаткових платежів призвела до втрат міським бюджетом коштів в сумі 462,1 тис. грн., в тому числі податку з доходів фізичних осіб на суму 118,5 тис. грн. та нарахованих збитків заподіяних державі внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства в сумі 343,6 тис. гривень.

2. Неналежний контроль за фактичним введенням в експлуатацію будівель та приміщень, по яких було розпочато реконструкцію та будівництво, призводить до втрати доходів міським бюджетом.

3. Лікування в Коростенській міській лікарні хворих, які є мешканцями інших адміністративно-територіальних одиниць, без прийняття рішень Коростенською міською радою, а також іншими місцевими радами про обсяг міжбюджетних трансфертів та без укладання договорів між головами даних рад, або ж укладання договорів без врахування реальних обсягів витрат на лікування хворих інших адміністративно-територіальних одиниць призвело до втрат міським бюджетом коштів на загальну суму 4427,7 тис. грн.

4. Проведення видатків із районного бюджету на забезпечення діяльності установ, що утримувались за рахунок коштів державного бюджету, призвело до неефективного використання коштів в 2015 році в сумі 65,0 тис. гривень.

5. Впродовж вересня-грудня 2013 року, 2014-2016 років та I кварталу 2017 року проводилося спрямування коштів в сумі 1136,1 тис. грн. на оплату праці працівників Коростенської міської гімназії, Коростенського ліцею, Коростенської ЗОШ № 9, які утримувалися понад обсяги, визначені Типовими штатними нормативами загальноосвітніх навчальних закладів, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010 № 1205, що призвело до неефективного використання коштів на вищевказану суму.

6. В порушення п.5 ст.35 Закону України «Про дошкільну освіту», п. 43, 49 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою КМУ від 28.02.2002 № 228, п.2.1 Порядку встановлення плати для батьків за перебування дітей у державних та комунальних дошкільних та інтернатних начальних закладах, затвердженого Міністерством освіти і науки України від 21.11.2002 №667, відділом освіти Коростенської міської ради проведено оплату за продукти харчування по загальному фонду міського бюджету в кількості більшій ніж 70% за період з 01.01.2014 по 31.12.2014 та 60% за період з 01.01.2015 по 30.03.2017 (із врахуванням заборгованості на початок та кінець відповідних бюджетних періодів), внаслідок чого зайво використано коштів загального фонду міського бюджету в сумі 213,1 тис. гривень.

7. Проведення одержувачами бюджетних коштів всупереч бюджетному законодавству призвело до неефективного використання коштів в сумі 4186,7 тис. гривень.

## 7. ПРОПОЗИЦІЇ

Базуючись на результатах проведеного дослідження, на розгляд виконавчому комітету Коростенської міської ради та фінансовому управлінню виконкому Коростенської міської ради Житомирської області підготовлено пропозиції щодо підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів.

1. Виконавчому комітету Коростенської міської ради по наслідках аудиту прийняти відповідне розпорядження та розглянути питання щодо притягнення до відповідальності керівників бюджетних установ, якими були допущені порушення, що призвели до втрат бюджетних коштів.

2. Виконавчому комітету Коростенської міської ради забезпечити укладання договору про пайову участь в розвитку інфраструктури міста із ФОП Мельниченко Л.Я, який здійснює господарську діяльність за адресою м. Коростень, вул. Коротуна, 7.

3. З метою забезпечення належного контролю за повнотою надходжень платежів до бюджету та відповідних претензійно-позовних процедур у разі несплати належних бюджету платежів, контроль за надходженням або

нарахування яких здійснюється іншими органами державної влади, визначити відповідальну особу за координацію дій з даними органами державної влади.

4. Виконавчому комітету Коростенської міської ради зобов'язати, видавши відповідний розпорядчий документ, надавати оперативну інформацію щодо вартості ліжко днів, які приходяться на хворих, які мешкають в Коростенському районі, з метою можливості корегувати суму субвенції із Коростенською міською радою у відповідності до фактичних видатків.

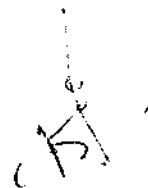
5. Виконавчому комітету Коростенської міської ради спільно з головними розпорядниками коштів міського бюджету провести інвентаризацію міських програм на предмет дублювання основних функцій розпорядників коштів державного бюджету, за результатами якої з метою концентрації бюджетних ресурсів, визначити пріоритетні міські програми з одночасним скороченням їх кількості за рахунок укрупнення програм та скасуванням малозначущих програм.

6. Відділу освіти виконавчого комітету Коростенської міської ради привести штатні розписи загальноосвітніх навчальних закладів відповідно до вимог Типових штатних нормативів загальноосвітніх навчальних закладів, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010 № 1205.

7. Відділу освіти виконавчого комітету Коростенської міської ради відшкодувати зайво використані на харчування дітей в дитячих садках кошти в сумі 213,1 тис. гривень.

8. Управлінню житлово-комунального господарства виконавчого комітету Коростенської міської ради, забезпечити включення комунального виробничо-господарського підприємства та КП «Теплозабезпечення» до мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Головний державний аудитор  
Управління Північного офісу  
Держаудитслужби  
в Житомирській області



А.В. Бондарчук



**Джерела інформації.**

1. Бюджетний кодекс України.
2. Земельний кодекс України.
3. Податковий кодекс України.
4. Закон України "Про державний бюджет України на 2013 рік".
5. Закон України "Про державний бюджет України на 2014 рік".
6. Закон України "Про державний бюджет України на 2015 рік".
7. Закон України "Про державний бюджет України на 2016 рік".
8. Закон України "Про державний бюджет України на 2017 рік".
9. Закон України „Про планування і забудову територій”.
11. Закон України «Про дошкільну освіту».
12. Закон України «Про освіту».
13. Закон України „Про державний контроль за використанням та охороною земель”.
14. Закон України „Про оренду землі”.
15. Закон України «Про оплату праці».
16. Закон України «Про загальну середню освіту».
17. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 №1279 «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню».
18. «Порядок поділу класів на групи при вивченні окремих предметів у загальноосвітніх навчальних закладах», затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 20.02.2002 № 128.
19. „Типові штатні нормативи загальноосвітніх навчальних закладів”, затверджені наказом Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010 № 205.
20. Звітні дані та пояснювальні записки до звіту про виконання бюджету м. Коростень за 2013-2016 роки.
21. Інформація податкових органів.
22. Інформація ГУ Держгеокадастру в Житомирській області.
23. Інформація Державної екологічної інспекції в Житомирській області.
24. Інформація органів місцевого самоврядування.
25. Інформація бюджетних установ м. Коростень.
26. Інші нормативні документи та матеріали.