

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
Рішенням Рахункової палати
від 20.12.2016 № 27-2

ЗВІТ

**ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ
БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Київ 2016

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП.....	4
1. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ПОПЕРЕДНІХ ПРОПОЗИЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	5
1.1. Оцінка стану реалізації рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аудиту.....	5
1.2. Оцінка стану нормативно-правового врегулювання питань діяльності Державної міграційної служби України	8
2. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОЮ МІГРАЦІЙНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ ЗАВДАНЬ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ, У ТОМУ ЧИСЛІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ (НЕЗАКОННІЙ) МІГРАЦІЇ	17
2.1. Результати аудиту організації системи управління у сфері міграції, у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції.....	18
2.2. Оцінка ефективності впроваджених Державною міграційною службою України заходів щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції та їх результати	22
2.3. Оцінка ефективності діяльності пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, та пунктів тимчасового розміщення біженців	31
3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	36
4. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ І ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ	44
ВИСНОВКИ	46
ПРОПОЗИЦІЇ.....	50

ПРЕАМБУЛА

Підстави для проведення аудиту: Бюджетний кодекс України (стаття 110); Закон України "Про Рахункову палату" (статті 4, 7); План роботи Рахункової палати на 2016 рік.

Мета аудиту: оцінка ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності Державної міграційної служби України; своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності їх використання; законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень, стану внутрішнього контролю.

Предмет аудиту:

- кошти державного бюджету, виділені Державній міграційній службі України за КПКВК 1004010 "Керівництво та управління у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб", КПКВК 1004020 "Забезпечення виконання завдань та функцій у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб", КПКВК 1004070 "Внески до Міжнародної організації міграції", їх рух (визначення джерел, повнота та своєчасність фінансування, ефективність управління ними);

- нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші акти і документи, які регулюють діяльність Державної міграційної служби України у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, утримання біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

- планові, бухгалтерські, фінансові документи, фінансова й статистична звітність та інша довідкова інформація, що прямо чи опосередковано характеризує стан досягнення результативних показників.

Об'єкти аудиту:

Державна міграційна служба України (далі – ДМС);

Головне управління ДМС України у м. Києві;

Головне управління ДМС України в Одеській області;

Управління ДМС України у Київській області;

Волинський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

Чернігівський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

Державна установа "Миколаївський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні" (далі – Миколаївський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні);

Пункт тимчасового розміщення біженців у м. Одеса;

Пункт тимчасового розміщення біженців у м. Яготин Київської області;

Пункт тимчасового розміщення біженців у Закарпатській області.

Термін виконання контрольного заходу:

Аудит проведено у період з 30 вересня по 18 листопада 2016 року.

Критерії аудиту:

щодо оцінки продуктивності: співвідношення між результатами діяльності об'єктів аудиту і використаними для досягнення таких результатів бюджетними коштами;

щодо оцінки результативності: ступінь відповідності фактичних результатів діяльності об'єктів аудиту запланованим результатам;

щодо оцінки економності: стан досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів, або досягнення максимального результату при їх використанні;

щодо оцінки законності: відповідність чинному законодавству управлінських рішень об'єктів аудиту;

щодо оцінки своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень: стан своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, що стосуються предмета аудиту;

стан внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів і матеріальних цінностей;

стан виконання пропозицій Рахункової палати за результатами попередніх аудитів.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

часові: 2015 рік та 9 місяців 2016 року;

кількісні: ДМС; Головні управління ДМС України у м. Києві та в Одеській області; Управління ДМС України у Київській області; Волинський, Чернігівський та Миколаївський пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі – ПТПІ); пункти тимчасового розміщення біженців (далі – ПТРБ) у м. Одесі, м. Яготині Київської області та Закарпатській області.

Методи збирання даних: об'єкти аудиту перевіряються шляхом вивчення та аналізу нормативних і розпорядчих документів, прийнятих управлінських рішень, даних бухгалтерської, фінансової і статистичної звітності, первинних документів, які характеризують використання ДМС бюджетних коштів, виділених на забезпечення її діяльності, а також даних, отриманих на відповідні запити Рахункової палати, та письмових і усних пояснень посадових осіб.

ВСТУП

Однією з основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві є нелегальна міграція¹.

¹ Під нелегальною міграцією слід розуміти нелегальний в'їзд у державу непостійного місця проживання та виїзд за її межі; нелегальне перебування на території держави непостійного місця проживання (проживання без чинного документального оформлення тривалий час: протягом року і більше); напівлегальне прибуття у державу непостійного місця

Загострення соціально-політичної обстановки в ряді країн Близького Сходу, Азії і Північної Африки та ескалація конфліктів призвели до суттєвого зростання нелегальних мігрантів, які переміщувалися до країн ЄС. Тільки протягом 2015 року до країн Євросоюзу прибуло понад 1,5 млн мігрантів із країн Близького Сходу і Північної Африки.

Із запровадженням країнами ЄС жорстких заходів реагування на факти незаконної міграції південні та західні регіони України, аналогічно до Угорщини, Македонії, Сербії, Італії, Хорватії та Греції, можуть стати транзитними пунктами для нелегалів на шляху до розвинених країн ЄС.

Важливою складовою управління міграційними процесами є протидія незаконній міграції. Основним шляхом досягнення цієї мети є забезпечення інституційної спроможності Державної міграційної служби України в напрямках протидії нелегальній міграції, у тому числі виконання практичних заходів у сфері протидії нелегальній міграції.

Враховуючи актуальність зазначеного питання та з метою визначення ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності Державної міграційної служби України, проведено цей аудит.

1. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ПОПЕРЕДНІХ ПРОПОЗИЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

1.1. Оцінка стану реалізації рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аудиту

За результатами проведеного у 2013 році аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання функцій у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, Колегія Рахункової палати зазначала, що використавши в 2012 році та I півріччі 2013 року бюджетні кошти у сумі 398,4 млн грн, ***ДМС не забезпечила ефективного виконання завдань з реалізації державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній міграції.***

З ліквідацією наприкінці 2012 року підрозділів міліції міграційного контролю МВС на державному рівні не були розв'язані існуючі законодавчі та організаційні проблеми у сфері протидії нелегальній міграції, що у 2013 році фактично перекладені на ДМС, яка для цього не має відповідних сил і засобів. Як наслідок, посилились ризики активізації нелегальної міграції, яка може загрожувати національній безпеці держави.

Враховуючи викладене, Колегія Рахункової палати поінформувала про

проживання (мета поїздки не відповідає зазначеній у візі) і подальше нелегальне проживання в Україні для підготовки нелегального виїзду до іншої країни.

результати аудиту Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України, і надала відповідні пропозиції.

Зокрема, Уряду було запропоновано вжити заходів щодо вирішення питання збільшення чисельності працівників міграційної служби для виконання нею в повному обсязі завдань з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції.

Висновок Колегії Рахункової палати за результатами проведеного контрольного заходу було направлено МВС з пропозиціями, зокрема:

- забезпечити внесення змін до Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон (далі – система "Аркан"), пов'язаних із створенням підсистеми, як це передбачено пунктом 2 Плану заходів із створення в ДМС відомчої підсистеми інтегрованої міжвідомчої інформаційно-телекомунікаційної системи щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон, на 2012 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 481-р;

- привести норми Положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затвердженого наказом МВС від 16.10.2007 № 390, у відповідність із Типовим положенням про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1110 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 08.02.2012 № 70);

зобов'язати Державну міграційну службу України:

- забезпечити введення в експлуатацію відомчої підсистеми "Аркан ДМС";

- вжити заходів щодо модернізації Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування (далі – ДІС) як складової Єдиного державного демографічного реєстру (далі – ЄДДР);

- завершити розроблення єдиної методики розрахунку добової вартості утримання одного нелегального мігранта та привести чисельність обслуговуючого персоналу ПТПП у відповідність із їх фактичним завантаженням.

На виконання пропозиції Рахункової палати щодо збільшення чисельності працівників міграційної служби для виконання нею у повному обсязі завдань з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції **Кабінет Міністрів України постановою від 21.10.2015 № 840 вніс зміни у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85, виклавши його у новій редакції, згідно з яким гранична чисельність працівників ДМС (у тому числі територіальних органів) з 01.01.2016 збільшена на 500 осіб.**

Міністерство внутрішніх справ України наказом від 29.02.2016 № 141, зареєстрованим у Мін'юсті 19.05.2016 за № 748/2887, затвердило Інструкцію про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно

перебувають в Україні, та визнано таким, що втратив чинність, наказ МВС від 16.10.2007 № 390 "Про затвердження Положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні".

Державна міграційна служба України наказом від 14.09.2016 № 227 затвердила Методику розрахунку добової вартості витрат на утримання одного іноземця або особи без громадянства в пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, а наказом від 01.10.2013 № 229 ввела в експлуатацію відомчу підсистему "Аркан ДМС".

Однак заходи щодо розширення функціональних можливостей підсистеми "Аркан ДМС", а саме створення підсистеми віддаленого доступу територіальних органів і підрозділів ДМС до інформаційних ресурсів системи "Аркан", не були завершені, що обмежувало їх доступ до інформації, якою володіють інші суб'єкти цієї системи, та унеможливило прийняття ДМС належних управлінських рішень, спрямованих на запобігання та протидію нелегальній міграції.

На виконання пропозиції щодо модернізації ДІС ДМС разом із Інститутом кібернетики ім. В.М. Глушкова Національної академії наук України (договір від 27.10.2014 № 87) провела її функціональне обстеження з метою комплексної оцінки функціональності на відповідність технічним вимогам до ЄДДР та чинним нормативно-правовим документам України.²

За результатами оцінки системи Інститут надав експертний висновок, в якому зазначив, що ДІС не відповідає технічному завданню на створення ЄДДР, а саме: сучасним тенденціям розвитку інформаційних технологій; передовим уявленнями про архітектуру побудови ІТ-систем, що призводить до потреби побудови громіздкої та надмірної ІТ-інфраструктури; нераціональному використанню наявних ресурсів; покращеному супроводженню програмного забезпечення великого парку обладнання тощо.

Керуючись експертним висновком та зважаючи, що ДІС була орієнтована виключно на оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон старого зразка, а її розробником є Консорціум "ЄДАПС", якому належать майнові права інтелектуальної власності на використання спеціального програмного забезпечення, **функціонування ДІС було припинено**, а накопичену інформацію з її носіїв перенесено до ЄДДР.

У 2014 році ДМС приступило до розгортання відомчої **інформаційно-комунікаційної інфраструктури – єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами**, базові складові якої повинні забезпечити

² На виконання п. 1 Плану заходів із запровадження документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, у які імплантовано безконтактний електронний носій, і створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства на 2014–2017 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 780-р.

функціонування ЄДДР і Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Зокрема, організовано високошвидкісні захищені канали передавання даних захищеної телекомунікаційної мережі між територіальними органами, частково створено основний Центр обробки даних, розроблено спеціальне програмне забезпечення на основі WEB-технологій, впроваджено засоби біометричної верифікації за відбитками пальців та встановлено робочі станції з комплектом обладнання для оформлення та видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм.

Таким чином, пропозиції Рахункової палати у переважній більшості були реалізовані. Однак незавершеною є побудова єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами та розширення функціональних можливостей відомчої підсистеми "Аркан ДМС", що позначається на результативності впроваджених заходів протидії нелегальній міграції в державі.

1.2. Оцінка стану нормативно-правового врегулювання питань діяльності Державної міграційної служби України

Правові засади діяльності центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, регламентуються законами України "Про громадянство України", "Про імміграцію", "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту", "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", іншими нормативно-правовими актами.

Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 затверджено **Положення про Державну міграційну службу України (далі – Положення № 360)**.

Відповідно до пункту 1 Положення № 360, Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Довідково. Згідно із пунктом 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878, МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики, зокрема, у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Підстави і порядок набуття та припинення громадянства України, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань

громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб визначає **Закон України від 18.01.2001 № 2235 "Про громадянство України"** (далі – Закон № 2235).

Згідно із вимогами статті 24 Закону № 2235, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, здійснює повноваження щодо:

- встановлення належності до громадянства України відповідно до статті 3 цього Закону;
- прийняття рішень про оформлення набуття громадянства України особами з підстав, передбачених пунктами 1, 2, 4 – 10 статті 6 цього Закону;
- скасування в межах повноважень прийнятих рішень про оформлення набуття громадянства України у випадках, передбачених статтею 21 цього Закону;
- видання особам, які набули громадянство України, паспортів громадянина України, тимчасових посвідчень громадянина України, довідок про реєстрацію особи громадянином України;
- ведення обліку осіб, які набули громадянство України, та осіб, які припинили громадянство України, тощо.

Умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства визначає **Закон України від 07.06.2001 № 2491 "Про імміграцію"** (далі – Закон № 2491).

Згідно із статтею 6 Закону № 2491, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері імміграції:

- організовує роботу з прийняття заяв разом із визначеними цим Законом документами щодо надання дозволу на імміграцію від осіб, які перебувають в Україні на законних підставах;
- організовує роботу з перевірки правильності оформлення документів щодо надання дозволу на імміграцію, виконання умов для надання такого дозволу, відсутності підстав для відмови у його наданні;
- організовує роботу з прийняття рішень про надання дозволу на імміграцію, про відмову у наданні дозволу на імміграцію, про скасування дозволу на імміграцію та видання копій цих рішень особам, яких вони стосуються;
- організовує роботу з видання та вилучення у випадках, передбачених цим Законом, посвідок на постійне проживання;
- забезпечує ведення обліку осіб, які подали заяви про надання дозволу на імміграцію, та осіб, яким надано такий дозвіл.

Відносини, пов'язані зі свободою пересування та вільним вибором місця проживання в Україні, порядок реалізації свободи пересування та вільного вибору місця проживання врегульовує **Закон України від 11.12.2003 № 1382 "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні"** (далі – Закон № 1382).

До 04.04.2016 статтею 11 Закону № 1382 було встановлено, що реєстрація місця проживання та місця перебування осіб здійснюється органом

реєстрації.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері реєстрації фізичних осіб, затверджує відповідно до закону порядок реєстрації місця проживання та місця перебування осіб в Україні, зразки документів, необхідних для реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання та місця перебування.

Відповідно до цих вимог **МВС наказом від 22.11.2012 № 1077³** (далі – *Наказ № 1077*) затвердило Порядок реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів.

Згідно із пунктом 1.3 цього Порядку реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання/перебування здійснюється управліннями, відділами (секторами) Державної міграційної служби України в районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення у день подання особою документів.

Реєстрація нового та зняття з реєстрації попереднього місця проживання особи можуть бути здійснені одночасно.

Законом України від 10.12.2015 № 888⁴ (далі – Закон № 888) до **Закону № 1382** були внесені суттєві зміни, відповідно до яких, зокрема, з 04.04.2016:

- **органом реєстрації** (стаття 3) визначені виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, сільський голова (у разі якщо відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено), що здійснюють реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради;

- відповідно змінено порядок реєстрації місця проживання особи шляхом викладення статті 6 Закону № 1382 у новій редакції, згідно з якою, зокрема, термін реєстрації місця проживання громадян України, а також іноземців чи осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, визначено – до тридцяти календарних днів після зняття з реєстрації місця проживання та прибуття до нового місця проживання. Термін реєстрації батьками або іншими законними представниками місця проживання новонародженої дитини – три місяці з дня державної реєстрації її народження⁵;

- віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України встановлення правил здійснення реєстрації місця проживання, форми необхідних для цього документів, порядку передачі органами реєстрації інформації до ЄДДР

³ Зареєстровано у Мін'юсті 18.12.2012 за № 2109/22421.

⁴ "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг".

⁵ До 04.04.2016 статтею 6 Закону № 1382 визначалось, що громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати своє місце проживання.

(стаття 10);

- статтею 11 розмежовано повноваження органів реєстрації та державних органів у сфері реєстрації фізичних осіб (зокрема, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері реєстрації фізичних осіб; центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері реєстрації фізичних осіб).

Цією ж статтею (частини перша – третя) визначено, що **орган реєстрації** здійснює:

формування та ведення Реєстру територіальних громад;
 реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання/перебування осіб у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
 передачу інформації та/або внесення у встановленому законом порядку відомостей про реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання/перебування до ЄДДР.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері реєстрації фізичних осіб:

- контролює дотримання органами реєстрації законодавства з питань реєстрації місця проживання;

- надає методологічну та технічну допомогу у забезпеченні взаємодії між реєстрами територіальних громад;

- вносить пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері реєстрації фізичних осіб та бере участь у розробленні проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері реєстрації фізичних осіб.

Крім того, пунктом 3 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону № 888 встановлено, що до 4 квітня 2016 року центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб, передає відповідним виконавчим органам сільських, селищних, міських рад **картотеки** з питань реєстрації фізичних осіб, наявні в його територіальних органах.

Пунктом 4 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону № 888 встановлено, що **орган реєстрації** місця проживання визначає можливість здійснення ним реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання за допомогою засобів ЄДДР з урахуванням організаційного та технічного забезпечення його реалізації.

Пунктом 5 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону № 888 надано низку доручень Кабінету Міністрів України, зокрема, у тримісячний строк з дня опублікування цього Закону:

забезпечити прийняття актів, необхідних для реалізації цього Закону;
 привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;
 забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Відповідно до статті 10 Закону № 1382 та враховуючи вимоги пункту 5 розділу II Закону № 888, **Кабінет Міністрів України постановою від**

02.03.2016 № 207 (далі – Постанова № 207) затвердив Правила реєстрації місця проживання та Порядок передачі органами реєстрації інформації до ЄДДР.

Довідково. Пунктом 2 Постанови № 207 встановлено, що передача інформації про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб з реєстрів територіальних громад до ЄДДР здійснюється після введення в експлуатацію відповідних програмних засобів; на період до 1 січня 2017 р. інформація від виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, їх посадових осіб, сільських голів, що здійснюють реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, до ЄДДР може передаватися в паперовому та електронному вигляді.

Однак Кабінет Міністрів України в недотримання пункту 5 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону № 888 не забезпечив приведення МВС Наказу № 1077, який з 04.04.2016 не відповідає вимогам статті 10 Закону № 1382, згідно з якою до повноважень Кабінету Міністрів України віднесено встановлення правил здійснення реєстрації місця проживання, форми необхідних для цього документів у відповідність із порядком передачі органами реєстрації інформації до ЄДДР.

У зв'язку із зміною з 04.04.2016 органу реєстрації, також потребують приведення у відповідність з вимогами Закону № 1382 норми Положення № 360, зокрема, підпункту 24 пункту 4, яким встановлено, що ДМС відповідно до покладених на неї завдань здійснює реєстрацію (зняття з реєстрації) місця проживання (перебування) фізичних осіб, веде відповідний реєстраційний облік.

Слід зазначити, що на виконання цих вимог **ДМС розробила проект постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Положення про Державну міграційну службу України",** затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360, який листом від 22.11.2016 № 4-6850/1-16 надіслано на погодження до Нацдержслужби, Мінфіну та Мінекономрозвитку.

Порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні, визначає **Закон України від 08.07.2011 № 3671 "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту"** (далі – Закон № 3671).

Згідно із статтею 1 Закону № 3671:

- біженець – особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань;

- особа, яка потребує додаткового захисту, – особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо

статусу біженців 1967 року та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань;

- **ПТРБ** – місце тимчасового розміщення осіб, які подали заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Відповідно до частини першої статті 27 Закону № 3671 до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, належить, зокрема:

- прийняття рішень про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, рішень про втрату, позбавлення статусу біженця або додаткового захисту і скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

- прийняття рішення про позбавлення іноземця чи особи без громадянства тимчасового захисту;

- утворення, реорганізація, утримання та ліквідація ПТРБ, затвердження штатної чисельності їх працівників;

- підготовка до розгляду Кабінетом Міністрів України пропозицій щодо визначення обсягу фінансування заходів, що здійснюються на виконання цього Закону.

Частиною восьмою статті 29 Закону № 3671 визначено, що центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, затверджує правила розгляду заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, зразки заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, довідки про звернення за захистом в Україні та положення про пункти розміщення біженців.

Однак **МВС положення про ПТРБ не затвердило**. Водночас ДМС розробило проект наказу МВС "Про затвердження положень про пункти тимчасового розміщення біженців", який листом від 26.09.2016 № 8-5752/1-16 надіслало до МВС.

Нормативним актом, яким керуються посадові особи міграційної служби з питань діяльності ПТРБ, є наказ ДМС від 14.06.2012 № 110 "Про затвердження положень про пункти тимчасового розміщення біженців" (далі – *Положення № 110*).

Відповідно до пункту 2.1 Положення № 110, основними завданнями ПТРБ є тимчасове розміщення іноземців, які подали заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, на строк до шести місяців.

Водночас Закон № 3671 не визначає строк перебування у ПТРБ осіб, які подали заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Враховуючи вимоги частини восьмої статті 29 Закону № 3671, **наказ ДМС від 14.06.2012 № 110 потребує визнання таким, що втратив чинність.**

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, порядок їх в'їзду в Україну та виїзду з України визначає **Закон України від 22.09.2011 № 3773 "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства"** (далі – Закон № 3773).

Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, визначені, зокрема, статтями 17, 18, 24–26, 30, 32 Закону № 3773.

Так, статтею 17 Закону № 3773 (частина четверта) визначено, що продовження строку перебування на території України здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Довідково. Порядок продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 150 (далі – Порядок № 150).

Статтею 24 цього Закону (частина друга) встановлено, що рішення про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, або органами Служби безпеки України.

Статтями 25, 26, 30 Закону № 3773 визначено, відповідно, механізм добровільного повернення іноземців та осіб без громадянства; примусового повернення іноземців та осіб без громадянства; примусового видворення іноземців та осіб без громадянства.

З 18.06.2016, враховуючи зміни, внесені до Закону № 3773 згідно із Законом України від 19.05.2016 № 1379 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції" (далі – Закон № 1379), статтю 1 цього Закону доповнено терміном **"пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні"** – державна установа,

призначена для тимчасового тримання іноземців та осіб без громадянства:

- стосовно яких судом прийнято рішення про примусове видворення;
- стосовно яких судом прийнято рішення про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення, у тому числі прийнятих відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;
- затриманих центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальними органами та підрозділами на строки та в порядку, що передбачені законодавством України;
- затриманих за рішенням суду до завершення розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні.

Частиною четвертою статті 30 Закону № 3773 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 1379) визначено, що іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України, затримані в установленому порядку та підлягають примусовому видворенню за межі України, у тому числі прийняті відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, розміщуються в ПТПП протягом строку, необхідного для їх ідентифікації та забезпечення примусового видворення (реадмісії) за межі України, але не більш як на вісімнадцять місяців.⁶ У разі звернення особи під час її перебування в ПТПП із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, вона продовжує перебувати в зазначеному пункті до остаточного прийняття рішення за заявою.

Типове положення про ПТПП затверджується Кабінетом Міністрів України (частина шоста статті 30 Закону № 3773).

На виконання цих вимог **Кабінет Міністрів України постановою від 17.07.2003 № 1110**⁷ затвердив Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі – *Типове положення*).

Згідно із пунктом 1 Типового положення, ПТПП є державною установою, що призначена для тимчасового утримання іноземців та осіб без громадянства у разі, коли вони не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення або є обґрунтовані підстави вважати, що вони ухилитимуться від виконання такого рішення, або прийнято адміністративним судом постанову про їх примусове видворення за межі України, або вони прибули на територію України відповідно до міжнародних договорів про реадмісію, або не мають законних підстав для перебування на території України і підлягають примусовому видворенню за її межі.

Проте визначення цього терміну з **18.06.2016 не відповідає статті 1 Закону № 3773**, яку відповідно до Закону № 1379 доповнено терміном "пункт

⁶ До 18.06.2016 частиною четвертою статті 30 Закону № 3773 було визначено, що іноземці та особи без громадянства перебувають у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, протягом строку, необхідного для виконання рішення суду про примусове видворення, але не більш як дванадцять місяців.

⁷ У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 08.02.2012 № 70 (із змінами).

тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні", що має інше трактування.

Пунктом 5 Типового положення визначено, що іноземці та особи без громадянства утримуються у ПТПІ протягом строку, необхідного для виконання постанови адміністративного суду про їх примусове видворення за межі України, *але не більш як 12 місяців*, однак ця норма Типового положення з 18.06.2016 також **не відповідає** частині четвертій статті 30 Закону № 3773.

З 18.06.2016 **не відповідає** вимогам Закону № 3773 пункт 15 Типового положення в частині *"дванадцятимісячного строку утримання в пункті тимчасового перебування"*.

Отже, **вимоги пунктів 1, 5 і 15 Типового положення на час проведення аудиту не відповідали нормам Закону № 3773 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1379**. Слід зазначити, що по завершенні аудиту Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 07.12.2016 № 908 "Про внесення змін до Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні", якою враховані зміни, внесені Законом № 1379.

Згідно із пунктом 2 Типового положення, ПТПІ у своїй діяльності керується, зокрема, *положенням, розробленим відповідно до цього Типового положення і затвердженим ДМС*.

На виконання цих вимог ДМС **наказом від 26.12.2012 № 307** (далі – *Наказ № 307*) затвердила Положення про Волинський і Чернігівський ПТПІ⁸, а **наказом від 09.11.2015 № 138⁹** (далі – *Наказ № 138*) – Положення про Миколаївський ПТПІ.

МВС наказом від 29.02.2016 № 141 затвердило Інструкцію про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (zareestrovano у Мін'юсті 19.05.2016 за № 748/28878), пунктом 12 розділу II якої визначено, що іноземці та особи без громадянства утримуються в ПТПІ протягом строку, необхідного для виконання постанови адміністративного суду про примусове видворення з України; затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення з України; затримання з метою ідентифікації та забезпечення передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, *але не більш як 12 місяців*.

Зазначена в Інструкції норма, а також норми наказів № 307 і № 138 **не відповідають частині четвертій статті 30 Закону № 3773 та потребують приведення у відповідність із нормами цього Закону** (із змінами, внесеними згідно із Законом № 1379).

Слід зазначити, що на виконання цих вимог ДМС розробила проект наказу МВС "Про затвердження Змін до Інструкції про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування"

⁸ "Про затвердження положень про пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні".

⁹ "Про утворення державної установи "Миколаївський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні".

іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затвердженої наказом МВС від 29 лютого 2016 № 141", який погоджено із СБУ та Адміністрацією Держприкордонслужби. Після погодження проекту акта з МОЗ та підписання Міністром внутрішніх справ він надсилається до Міністерства юстиції України для проведення державної реєстрації.

Загалом, завдяки активній нормотворчій діяльності ДМС, яку вона здійснювала протягом останнього часу, у сфері міграції прийнято низку нормативно-правових актів, зокрема:

- постанову Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 144 (далі – Постанова № 144), якою затверджені норми харчування іноземців та осіб без громадянства, що розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, пунктах тимчасового розміщення біженців Державної міграційної служби; норми заміни продуктів під час харчування іноземців та осіб без громадянства, що розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, пунктах тимчасового розміщення біженців Державної міграційної служби;

- розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1411-р, яким схвалено Концепцію здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби;

- наказ МВС від 16.02.2015 № 158, зареєстрований у Мін'юсті 05.03.2015 за № 260/26705, яким затверджено Інструкцію про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб;

- наказ МВС від 28.03.2016 № 217, яким затверджені Вимоги до матеріально-побутового забезпечення біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, що проживають у пунктах тимчасового розміщення біженців;

- спільний наказ МВС, МЗС, Мінсоцполітики, МОН, СЗР, СБУ від 29.04.2015 № 494/132/467/497/141/281, зареєстрований у Мін'юсті 21.05.2015 за № 585/27032, яким затверджено Методику аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції тощо.

Отже, існуюча у сфері міграції нормативно-правова база у цілому врегульовує питання діяльності ДМС, але з урахуванням прийнятих останнім часом законодавчих актів вона потребує додаткового правового врегулювання.

2. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОЮ МІГРАЦІЙНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ ЗАВДАНЬ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ, У ТОМУ ЧИСЛІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ (НЕЗАКОННІЙ) МІГРАЦІЇ¹⁰

¹⁰ Ураховуючи, що в 2015 році Рахунковою палатою проводився аудит ефективності системи надання підрозділами МВС і ДМС платних послуг, у ході якого досліджувалися питання діяльності ДМС у сфері громадянства та реєстрації фізичних осіб, зазначеним контрольним

2.1. Результати аудиту організації системи управління у сфері міграції, у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції

Згідно із пунктом 3 Положення № 360 **основними завданнями** ДМС є:

- реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

- внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Пунктом 4 Положення № 360 встановлено, що ДМС **відповідно до покладених на неї завдань**, зокрема:

- проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань;

- забезпечує функціонування ПТРБ та ПТПІ;

- забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, формування інформаційних ресурсів (баз, банків даних) щодо персональних даних фізичних осіб (у тому числі їх біометричних даних, параметрів), інших інформаційних ресурсів, необхідних для виконання покладених на ДМС завдань;

- здійснює відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства;

- здійснює відповідно до закону державний контроль за дотриманням законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів у передбачених законодавством випадках, притягає порушників до адміністративної відповідальності;

- виконує у межах повноважень, передбачених законом, правозастосовні і правоохоронні функції;

- здійснює інші повноваження, визначені законом.

Відповідно до пункту 7 Положення № 360, ДМС здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку **територіальні органи та територіальні підрозділи: 25 ГУ(У) ДМС України в областях і м. Києві та 593 територіальних підрозділи міграційної служби в районах, районах у містах, містах обласного значення.**

Станом на 01.10.2016 гранична чисельність працівників апарату ДМС становила 216 осіб; територіальних органів ДМС – 5083 особи, фактична чисельність 198 та 4690 осіб, відповідно.

Структурним підрозділом апарату ДМС, який здійснює та координує заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства, є **департамент у справах іноземців та осіб без громадянства** (далі – Департамент).

Згідно з положенням про Департамент у справах іноземців та осіб без громадянства, затвердженим наказом ДМС від 10.05.2016 № 90, **основними завданнями** Департаменту, зокрема, є:

- розробка та вжиття заходів з реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції), у т.ч. протидії нелегальній (незаконній) міграції, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

- аналіз міграційної ситуації в Україні, її тенденцій, узагальнення практики застосування законодавства з питань міграції (імміграції), у т.ч. протидії нелегальній (незаконній) міграції, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, підготовка пропозицій щодо визначення квоти мігрантів на відповідний рік;

- забезпечення організації, координації та контролю за діяльністю ПТТІ.

До складу Департаменту, зокрема, входять: **відділ організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення та відділ організації діяльності пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців** (усього у складі департаменту 4 відділи та 4 сектори).

Довідково. Основними завданнями відділу організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення (положення затверджено Головою ДМС 10.05.2016), зокрема, є:

- організація заходів з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, ідентифікації іноземців та осіб без громадянства, реадмісії;

- координація діяльності органів виконавчої влади, територіальних органів та підрозділів ДМС з питань протидії нелегальній міграції, ідентифікації іноземців та осіб без громадянства, реадмісії.

Основним завданням відділу організації діяльності пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців (положення затверджено Головою ДМС 10.05.2016) є забезпечення організації та координації діяльності ПТРБ і ПТТІ.

Слід зазначити, що положенням про Департамент завдання щодо організації, координації та контролю за діяльністю ПТРБ не передбачено, що не зобов'язує його здійснювати функції контролю за діяльністю цих установ.

Структурними підрозділами територіальних органів ДМС, на які покладені завдання щодо здійснення заходів запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, є **управління у справах іноземців та осіб без громадянства**, до складу яких входять відділи (сектори) організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення (далі – підрозділи з протидії нелегальній міграції).

Водночас у складі територіальних органів ДМС функціонує 38 підрозділів з протидії нелегальній міграції штатною чисельністю 135 одиниць. Крім того, в системі ДМС знаходяться ПТРБ і ПТТІ (всього 6 установ загальною чисельністю 417 одиниць).

Таким чином, в ДМС створена багаторівнева система управління міграцією, спрямована на забезпечення інституційної спроможності міграційної служби щодо протидії нелегальній міграції, у тому числі

виконання практичних заходів у сфері протидії нелегальній міграції.

З метою встановлення порядку організації діяльності ДМС, пов'язаної із здійсненням її повноважень, передбачених Положенням № 360, наказом ДМС від 14.10.2014 № 265 затверджено Регламент Державної міграційної служби України (далі – Регламент), який є відомчим організаційно-розпорядчим актом, що встановлює порядок організації діяльності ДМС, пов'язаної із здійсненням її повноважень.

Пунктами 1.1 – 1.3. розділу II Регламенту визначено, що:

- з метою забезпечення послідовних і узгоджених дій між структурними підрозділами та ефективного виконання покладених завдань ДМС здійснює планування своєї роботи. У ДМС плани роботи складаються на рік;

- у Річний план роботи ДМС включаються заходи, передбачені законами України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, наказами Міністра, дорученнями та розпорядженнями ДМС, а також за напрямками робіт, визначеними бюджетними програмами;

- у Річному плані роботи ДМС *визначаються*: перелік завдань (робіт) для виконання; обґрунтування необхідності здійснення заходів; відповідальні за виконання завдань (робіт); строки виконання завдань (робіт) та підготовки звітності; результативні показники (індикатори) виконання плану.

Звіт про виконання Річного плану роботи ДМС разом з інформаційно-аналітичною довідкою подається на затвердження Голові ДМС, який звітує перед Міністром про виконання Річного плану роботи ДМС та покладених на неї завдань.

Проте, як засвідчили результати аудиту, **при складанні річних планів роботи вимоги Регламенту не завжди дотримувалися.**

Так, у **річних планах роботи на 2015 та 2016 роки не були визначені результативні показники (індикатори) виконання планів. Як наслідок, заходи, які в них включалися, мали загальний характер, що позначалося на якості та повноті їх виконання.**

Зокрема, спланований на 2016 рік захід "утворення в територіальних органах ДМС окремих підрозділів с протидії нелегальній міграції" (пункт 69 розділу 8 Річного плану роботи) не визначав підрозділи, які мали бути утворені, їх кількість та відповідні матеріальні та фінансові витрати, а захід "організація та проведення кущових тематичних семінарів, тренінгів для працівників територіальних органів ДМС, які здійснюють функції щодо протидії нелегальній міграції" (пункт 73 розділу 8 Річного плану роботи) за відсутністю коштів взагалі не проводився, що свідчить про відсутність належного фінансово-економічного обґрунтування його проведення.

У річні плани роботи ДМС на 2015 і 2016 роки були включені такі заходи, як участь у проведенні загальнодержавних заходів "Трудова міграція" і "Студент" (пункти 52 і 71 розділів 8 річних планів роботи, відповідно), які згідно з наказом МВС, Мінсоцполітики та МОН від 04.09.2013 № 850/536/1226 "Про затвердження Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері", зареєстрованим у

Мін'юсті 30.09.2013 за № 1683/24215, організовуються і проводяться Держпраці та МОН із обов'язковим залученням ДМС. Однак ці заходи в 2015–2016 роках **не проводилися**.

Не проводився в ДМС моніторинг виконання річних планів роботи, який згідно з пунктом 1.7 розділу II Регламенту повинен здійснюватися Управлінням документального забезпечення, роботи зі зверненнями громадян та запитами на інформацію (*зараз – департамент організаційного забезпечення*) шляхом узагальнення отриманих від структурних підрозділів **щоквартальних звітів**, складених за наростаючим підсумком, про виконання планових завдань. Інформація щодо виконання структурними підрозділами ДМС заходів Річного плану роботи ДМС на 2016 рік у департаменті організаційного забезпечення (директор Донський С.М.) відсутня.

Не завершено розроблення ДМС й інших документів, які стосуються питань планування операційної діяльності.

Так, згідно із пунктом 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1428-р "Про схвалення Концепції створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства" ДМС доручалося розробити та подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України план заходів щодо реалізації Концепції, схваленої цим розпорядженням.

Однак, незважаючи на те, що перший етап реалізації Концепції вже завершився (*термін виконання: січень–квітень 2016 року*), ДМС такий план **до Кабінету Міністрів України не подано**.

За наданими поясненнями, ДМС розроблено проект акта, який листом від 09.08.2016 № 4-2799/1-16 надіслано на погодження до заінтересованих органів державної влади та установ (НБУ, МЗС, Мінекономрозвитку, Мінфіну, ДФС, АДПС, Адміністрації Держспецзв'язку, ПК "Україна", Нацдержслужби). На час аудиту проект плану не був погоджений з Мінфіном.

Відповідно до пункту 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1411-р "Про схвалення Концепції здійснення першочергових заходів із реформування Державної міграційної служби" ДМС доручалося розробити та подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України план заходів щодо реалізації Концепції, схваленої цим розпорядженням.

Установлено, що розроблений ДМС проект акта був погоджений із заінтересованими органами державної влади та установами та листом від 05.12.2016 № 4-7090/1-16 надісланий до МВС для подальшого направлення Уряду для розгляду і прийняття рішення.

Отже, ДМС **необхідно вжити невідкладних заходів щодо підготовки та подання до Кабінету Міністрів України розроблених нею документів, що має позначитись на плануванні та реалізації заходів Концепції створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства та Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби, враховуючи, що терміни виконання перших їх етапів вже завершені** (*січень–квітень 2016 року*).

2.2. Оцінка ефективності впроваджених Державною міграційною службою України заходів щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції та їх результати

З часу створення ДМС (грудень 2010 року) ефективна реалізація *функцій протидії нелегальній (незаконній) міграції* була неможливою через інституційну неспроможність здійснювати практичні заходи у цій сфері, оскільки для цього було недостатньо наявних сил і засобів. Так, після ліквідації в 2012 році міліції міграційного контролю загальною граничною чисельністю 1500 од. у цій сфері утворився певний вакуум.

У 2014 році з метою виправлення становища у складі *департаменту у справах іноземців* ДМС був утворений *відділ протидії нелегальній міграції* штатною чисельністю 5 од., в Головних управліннях ДМС в Дніпропетровській і Харківській областях – *відділи з протидії нелегальній міграції*, в Головних управліннях (управліннях) ДМС у Вінницькій, Запорізькій, Київській, Одеській та Чернівецькій областях – *сектори з протидії нелегальній міграції* загальною штатною чисельністю 47 одиниць. В інших територіальних органах ДМС на окремих працівників відділів у справах іноземців та осіб без громадянства, окрім виконання основних завдань, були покладені функції щодо протидії нелегальній міграції (всього 34 посади).

Кабінет Міністрів України постановою від 27.05.2015 № 349¹¹ вніс зміни у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85, згідно з яким з 01.01.2016 гранична чисельність апарату ДМС була збільшена до 216 од., територіальних органів ДМС – до 5083 одиниць.

Таким чином гранична чисельність працівників ДМС була збільшена на 500 осіб, що мало забезпечити інституційну спроможність міграційної служби виконувати практичні заходи у сфері протидії нелегальній міграції.

У березні 2016 року ДМС наказом від 14.03.2016 № 38 затвердила нову структуру головних управлінь (управлінь) ДМС, у складі яких було утворено *38 підрозділів організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення (12 відділів та 26 секторів)*¹², а наказом від 18.03.2016 № 40¹³ ввела в дію штатні розписи територіальних органів ДМС, відповідно до яких їх загальна штатна чисельність становила **135 штатних одиниць**.

Наказом ДМС від 20.04.2016 № 67¹⁴ введено в дію штатний розпис апарату ДМС, згідно з яким відділ протидії нелегальній міграції *реорганізовано у відділ організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення*, із збільшенням штатної чисельності на 2 одиниці (з 5 до 7).

Таким чином, при загальному збільшенні у 2016 році граничної чисельності працівників ДМС на 500 осіб, штатна чисельність підрозділів,

¹¹ "Про внесення зміни у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85".

¹² Наказ ДМС від 14.03.2016 № 38 "Про затвердження структур територіальних органів ДМС".

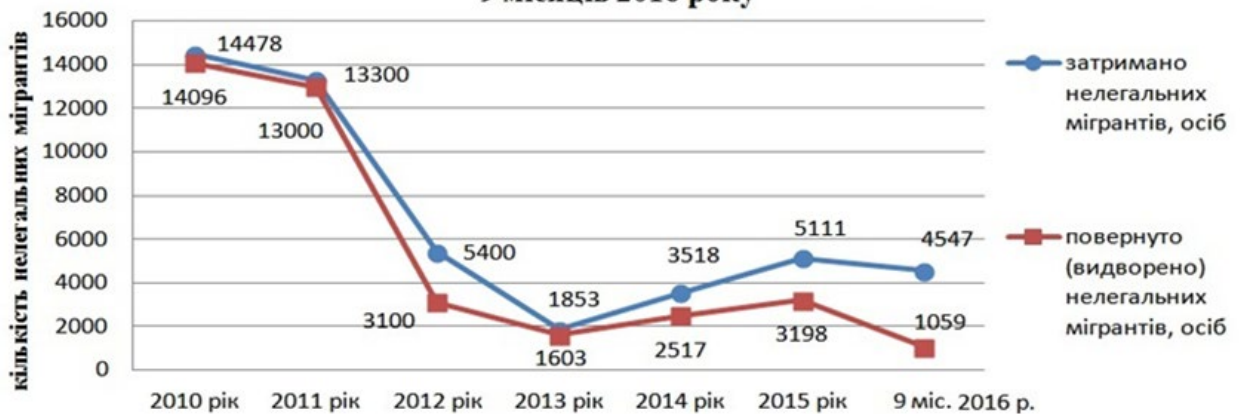
¹³ "Про введення в дію штатних розписів на 2016 рік територіальних органів ДМС".

¹⁴ "Про введення в дію штатного розпису на 2016 рік апарату ДМС України".

на які покладено функції з протидії нелегальній міграції, збільшилася на 90 одиниць (з 52 до 142). Крім того, до проведення заходів протидії нелегальній міграції у разі необхідності передбачено залучення фахівців інших територіальних підрозділів ДМС. Як результат, у 2015–2016 роках порівняно з 2013–2014 роками відбулося незначне, але поступове зростання кількості виявлених нелегальних мігрантів.

Динаміка зміни кількості нелегальних мігрантів, затриманих в Україні та повернутих (видворених) за її межі у 2010–2015 роках та за 9 місяців 2016 року, наведена на діаграмі 1.

Діаграма 1. Динаміка кількості нелегальних мігрантів, затриманих в Україні та повернутих (видворених) за її межі у 2010-2015 роках та за 9 місяців 2016 року



Як видно із діаграми 1, у 2015 році ДМС разом з правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування було виявлено 5111 нелегальних мігрантів, що у 1,6 раза більше, ніж у 2014 році, примусово повернуто в країну походження або третю країну та примусово видворено з України – 3198 осіб (*добровільно повернуто – 26, примусово повернуто – 3051, примусово видворено – 121*), що у 1,3 раза перевищує показник 2014 року.

Протягом 9 місяців 2016 року ДМС спільно з іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування було виявлено 4547 нелегальних мігрантів, що у 4,3 раза перевищує показник за аналогічний період 2015 року – 1059 осіб (*добровільно повернуто – 11, примусово повернуто – 952, примусово видворено – 96*).

При цьому збільшилась кількість притягнутих до адміністративної відповідальності осіб за порушення правил перебування в Україні, порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла та інших послуг, реєстрації іноземців та осіб без громадянства.

Так, у 2015 році до адміністративної відповідальності було притягнуто 16,0 тис. іноземців, юридичних та фізичних осіб громадян України, що в 1,2 раза більше, ніж у 2014 році (13,8 тис. осіб), за 9 місяців 2016 року – 13,9 тис. осіб, що в 1,2 раза більше, ніж за аналогічний період 2015 року (11,8 тис. осіб).

Отже, останнім часом намітилася тенденція до покращення ситуації у сфері виявлення нелегальних мігрантів в Україні та притягнення до

адміністративної відповідальності порушників міграційного законодавства. Водночас низьким є рівень застосування до нелегальних мігрантів заходів примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення з України.

Зокрема, у 2015 році підрозділами міграційної служби було прийнято 4202 рішення про примусове повернення нелегальних мігрантів в країну походження або третю країну, або 82,2 відс. загальної кількості виявлених (5111 осіб), за 9 місяців 2016 року – 4210 рішень, або 92,6 відс. (4547 осіб). В окремих регіонах рівень застосування примусових заходів до нелегальних мігрантів був ще нижчим.

Так, УДМС України в Закарпатській області в 2015 році прийнято 78 рішень про примусове повернення, або 27,5 відс. загальної кількості виявлених нелегальних мігрантів (284 осіб), в УДМС України в Сумській області – 59 рішень, або 46,5 відс. (127 осіб).

За цей же період органами судової влади за позовами територіальних органів і підрозділів ДМС прийнято 408 рішень про примусове видворення нелегальних мігрантів з України. В деяких регіонах України такі рішення ухвалювалися у поодиноких випадках.

Так, у Дніпропетровській, Донецькій, Кіровоградській, Львівській, Полтавській та Черкаській областях прийнято від 1 до 4 рішень про примусове видворення з України.

У 2015 році виконано 3051 рішення про примусове повернення нелегальних мігрантів у країну походження або третю країну, що становить 72,6 відс. загальної кількості прийнятих рішень (всього 4202), за 9 місяців 2016 року – 952 рішення, або 22,6 відс. (усього 4210).

За цей період виконано 217 рішень про примусове видворення з України (у 2015 році – 121, за 9 місяців 2016 року – 96), або 57,9 і 48,2 відс. загальної кількості прийнятих рішень (209 і 199 відповідно).

Про недостатність вжитих заходів свідчить той факт, що в Одеській області із 70 прийнятих рішень виконано лише одне.

У липні-серпні 2016 року судами було прийнято 11 рішень про примусове видворення нелегальних мігрантів, виявлених у Вінницькій області, проте УДМС України у Вінницькій області заборонило в'їзд в Україну лише 2 іноземцям.

УДМС України в Київській області у липні–вересні 2016 року заборонило в'їзд в Україну 6 іноземцям, за прийнятих за цей період 11 рішень про примусове видворення іноземців у Київській області.

Працівниками Яготинського районного сектору УДМС України в Київській області в 2015 році було виявлено та притягнуто до адміністративної відповідальності, а потім відпущено нелегального мігранта громадянина Грузії Ш. Проте рішення про примусове видворення його з України не приймалося. І такі приклади непоодинокі.

Таким чином, за відсутності належного контролю з боку Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства за діяльністю територіальних органів та підрозділів ДМС з питань протидії нелегальній

міграції мали місце непоодинокі випадки уникнення нелегальними мігрантами встановленої відповідальності, що дозволяло їм при примусовому видворенні знову повертатися в Україну, нівелюючи тим самим раніше вжиті заходи протидії нелегальній міграції.

Згідно з частиною другою статті 17 Закону № 3773 документи про продовження строку перебування в Україні оформляються на підставі письмових звернень іноземця або особи без громадянства та приймаючої сторони, які подаються не пізніше як за три робочих дні до закінчення встановленого строку їх перебування на території України.

Однак ГУ ДМС України в м. Києві у порушення цих вимог у січні 2016 року продовжило терміни перебування в Україні двом громадянкам Азербайджану та Російської Федерації, які на день подання заяв не мали законних підстав для перебування на території України.

Аналогічно, УДМС України в Київській області у січні 2016 року продовжило термін перебування в Україні громадянину Азербайджану І., який на день подання заяви фактично знаходився на нелегальному становищі. Крім того, цій особі було заборонено в'їзд в Україну до 05.04.2016 у зв'язку з виявленими порушеннями у попередніх періодах.

Такі рішення фактично легалізували перебування нелегальних мігрантів в Україні, що потребує надання правової оцінки відповідними правоохоронними органами.

Мали місце порушення порядку оформлення і видачі посвідок на тимчасове проживання, а також продовження строку перебування іноземців на території України. Так, УДМС України в Київській області у порушення частини п'ятої статті 5 Закону № 3773 видавало посвідки на тимчасове проживання за відсутності полісу медичного страхування, зокрема:

- громадянином Азербайджану Г. подано заяву для отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні 23.08.2016. Підстава – працевлаштування;
- громадянином Азербайджану М. подано заяву для отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні 08.08.2016. Підстава – возз'єднання сім'ї з громадянами України;
- громадянкою Білорусі Л. подано заяву для отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні 18.08.2016. Підстава – возз'єднання сім'ї з громадянами України.

ГУ ДМС України в м. Києві та його підрозділами у порушення пункту 9 Порядку № 150 заяви іноземців про продовження строку перебування на території України розглядалися та задовольнялися без засвідченого в установленому законодавством порядку перекладу українською мовою сторінок паспортного документа іноземця з особистими даними.

Цим же управлінням, у порушення пунктів 2.1, 4.3 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, затвердженої наказом МВС від 28.08.2013 № 825, зареєстрованим в Мін'юсті 25.09.2013 за № 1654/24186, у протоколах про адміністративне правопорушення не зазначались серії та номери службових посвідчень уповноважених посадових осіб, які їх склали, дата розгляду

справи про адміністративне правопорушення, підпис особи, стосовно якої складено протокол, а в постановах про накладання адміністративного стягнення не зазначалися номер та серія протоколу про адміністративне правопорушення, ким вони видані, номер документа, сума штрафу тощо.

У порушення пункту 6 Порядку розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України, затвердженого наказом МВС від 25.04.2012 № 363, зареєстрованим в Мін'юсті 16.05.2012 за № 778/21091, порядкові номери запису в журналі обліку заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України не відповідали номерам обліку заяв, які проставлялися на заяві та в штампі щодо продовження строку перебування.

У порушення пункту 10 Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 № 251, посвідки на тимчасове проживання в окремих випадках видавалися без повернення іноземцями та особами без громадянства раніше виданих посвідок на тимчасове проживання до територіального органу або підрозділу ДМС та зняття з реєстрації місць проживання.

Висока кількість порушень під час видачі посвідок на тимчасове проживання вказує на необхідність посилення внутрішнього контролю за виконанням посадовими особами своїх функціональних обов'язків та включення цих питань до перевірок у плани роботи територіальних органів ДМС.

Одним із важелів впливу на профілактику порушень у міграційній сфері є притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Однак, як засвідчили результати аудиту, ці заходи були малоефективними, оскільки до порушників міграційного законодавства застосовувалися мінімальні розміри штрафів, а в деяких випадках взагалі не застосовувалися.

Так, у 2015 році за порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію до адміністративної відповідальності було притягнуто 15951 особу.

При цьому середній розмір штрафу становив 518,5 грн, при встановлених частиною першою статтею 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс) розмірах штрафу від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 510 до 850 гривень.

Аналогічно, у 2015 році за порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів до адміністративної відповідальності притягнуто 221 особу. Середній розмір штрафу становив 1735 грн, при встановлених статтею 204 Кодексу розмірах штрафу за це порушення від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 1700 до 3400 гривень.

У деяких випадках, внаслідок недотримання працівниками ДМС вимог чинного законодавства, **порушники міграційного законодавства уникали**

відповідальності. Так, працівниками Шевченківського районного відділу ГУ ДМС України в м. Києві у 2015 році, у порушення статті 203 Кодексу, не були притягнуті до адміністративної відповідальності 8 громадян Азербайджану, Узбекистану, Іраку і Пакистану, які без дозволу на використання праці іноземців та осіб без громадянства нелегально працювали в закладах швидкого харчування та не мали при собі документів на право проживання в Україні.

Після проведення співбесіди працівники міграційної служби вказали їм на правопорушення та відпустили без притягнення до адміністративної відповідальності.

У порушення статті 204 Кодексу особи, які надали зазначеним іноземцям робочі місця з порушенням встановленого порядку працевлаштування, також не притягалися до адміністративної відповідальності. Як наслідок, до державного бюджету за розрахунками не надійшло 7,4 тис. гривень.

Працівниками Києво-Святошинського районного відділу УДМС України в Київській області жодних заходів щодо притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які надавали житло нелегальним мігрантам, не застосовувалося.

Так, було прийнято рішення про примусове повернення до країни походження 2 громадян Вірменії, які проживали у с. Білогородка, та 2 громадян Грузії, які проживали у м. Боярка та с. Софіївська Борщагівка. Однак штраф на осіб, які надали їм житло та працевлаштували, не накладався. Як наслідок, до державного бюджету за розрахунками не надійшло 30,2 тис. гривень.

Отже, внаслідок неналежного виконання працівниками ГУ ДМС України в м. Києві та УДМС України в Київській області своїх посадових обов'язків лише у вказаних випадках до державного бюджету за розрахунками не надійшло 37,6 тис. гривень.

Як показує аналіз статистичної звітності ДМС¹⁵ за 2015–2016 роки, більшість іноземців, які у подальшому ставали нелегалами, в'їжджали в Україну легальним шляхом.

Так, у 2015 році в Україну через пункти пропуску з документами, що посвідчують особу, потрапило 3579 осіб, або 70 відс. кількості виявлених нелегальних мігрантів (5111 осіб), за 9 місяців 2016 року – 3290 осіб, або 72,4 відс. кількості виявлених (4547 осіб).

Перехід на нелегальне становище в основному відбувається шляхом ухилення від виїзду з України після закінчення терміну перебування.

Так, у 2015 році із 5111 виявлених нелегальних мігрантів від виїзду ухилилися 4600 особи (90 відс.), за 9 місяців 2016 року – 4227 особи, або 93 відс. виявлених нелегальних мігрантів (4547 осіб).

Довідково. На початок 2015 року в Україні тимчасово проживало 75732 іноземці та особи без громадянства, на кінець року – 75252 особи, за 9 місяців 2016 року чисельність зменшилася на 2418 осіб і становила 72834.

Такий стан склався, в першу чергу, через відсутність в ДМС бази даних

¹⁵ Накази ДМС від 15.10.2014 № 276, від 08.02.2016 № 22 "Про оптимізацію статистичної інформації Державної міграційної служби України".

щодо іноземців та осіб без громадянства, які тимчасово або постійно проживають в Україні, у тому числі: *притягнених до адміністративної відповідальності за порушення встановлених правил перебування; примусово повернутих або видворених, яким заборонено в'їзд в Україну та яким скорочено строк перебування.*

За таких обставин, *працівники підрозділів, які займаються боротьбою з нелегальною міграцією, позбавлені можливості оперативно отримувати інформацію про порушення іноземцями термінів перебування в Україні.*

Це значною мірою позначалося на проведенні профілактичних заходів щодо запобігання та протидії нелегальній міграції (*здійснення перевірки затриманих іноземців на повторність вчинення ними адміністративних правопорушень, наявність попередніх затримань, прийняття рішень про примусове повернення або видворення, звернення за захистом, визначення їх статусу в Україні на момент затримання та застосування засобів впливу, передбачених законодавством*).

Аудитом встановлені непоодинокі випадки перебування значної кількості іноземців за однією й тією ж адресою. Так, громадянином Ш., як приймаючою стороною, протягом 2015 року – 9 місяців 2016 року було надано житло за двома адресами 23 іноземцям, а громадянином С. за цей же період за однією адресою надано житло 50 іноземцям і 2 особам без громадянства. За окремими адресами кількість зареєстрованих іноземців була ще більшою. Зокрема, за довідками центрів комунального сервісу м. Києва (*від 30.10.2015 № 43, від 24.10.2015 № 47*), у м. Києві за двома адресами було зареєстровано 347 осіб.

За відсутністю встановлених норм площі на одну особу за місцем проживання та обмежень щодо максимальної кількості іноземців, які можуть бути зареєстровані за однією адресою, існують ризики зловживань та корупції при реєстрації іноземців та осіб без громадянства, оформленні їм документів на проживання та можливість переходу на нелегальне становище.

Через відсутність в ДМС технічної можливості оперативно виявляти такі факти та здійснювати контроль за фактичним місцем перебування іноземців, найбільш дієвим способом виявлення нелегальних мігрантів в Україні залишається проведення профілактичних заходів.

Встановлено, що протягом 2015 року – 9 місяців 2016 року ДМС за участі МВС, АДПСУ, СБУ, органів державної влади та місцевого самоврядування було проведено три державних цільових профілактичних заходи "Мігрант", два державних цільових профілактичних заходи "Кордон" та один цільовий профілактичний захід з виявлення іноземців та осіб без громадянства, які нелегально перебувають на території України. У результаті вжитих заходів було виявлено 2302 нелегальних мігранти, або кожна четверта особа (всього – 9658 осіб), що свідчить про низький рівень профілактичної роботи, яка проводиться ДМС.

Отже, актуальним залишається питання автоматизації всіх процесів, як на рівні апарату ДМС, так і на рівні територіальних органів і підрозділів ДМС, що сприятиме ефективності впроваджених заходів

протидії нелегальній міграції в державі.

Як зазначалося, у 2014 році ДМС розпочала запровадження єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами (далі – ЄІАС), складовою якої є інформаційні підсистеми "Облік іноземців та біженців" (призначена для автоматизації процесів обліку даних про іноземців та осіб без громадянства) та "Оформлення документів, що підтверджують громадянство України" (призначена для оформлення документів, що підтверджують громадянство України).

За цей час було створено **інформаційно-комунікаційну інфраструктуру ЄІАС**, на основі якої розгорнуто **Центр обробки даних ЄІАС**, який забезпечує функціонування інформаційних підсистем (здійснює оформлення та друк посвідок на постійне та тимчасове проживання, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту та проїзного документа особи, якій надано додатковий захист), а також **захищену телекомунікаційну мережу ДМС**, до якої підключено 25 територіальних органів та 294 територіальних підрозділи, і в яких встановлено 725 робочих станцій з комплектом обладнання для оформлення документів та взяття біометричних даних (параметрів).

Однак створені бази даних містять лише частку інформації про іноземців та осіб без громадянства. У них, зокрема, не відображається інформація про іноземців та осіб без громадянства, починаючи з моменту перетину державного кордону, у тому числі: прийняті ДМС та правоохоронними органами стосовно них раніше рішення, інформація про родинні зв'язки тощо.

Як наслідок, одна й та ж сама особа, порушивши термін перебування в Україні, будучи притягнута за це до адміністративної відповідальності та отримавши відмову у продовженні терміну перебування в одному територіальному органі ДМС, зверталася до іншого з проханням продовжити термін перебування та отримувала такий дозвіл.

Підтвердженням цьому є продовження УДМС України в Київській області терміну тимчасового перебування в Україні громадянина Азербайджану І. на строк до 11.01.2016, який в'їхав в Україну 22.09.2015 та був притягнутий до адміністративної відповідальності за статтею 203 Кодексу (протокол про адміністративне правопорушення Шевченківського РВ ГУДМС України в м. Києві від 25.12.2015 та постанова від 25.12.2015 про накладення адміністративного стягнення в сумі 510 гривень). У заяві про продовження строку перебування на території України цей громадянин зазначив інше місце проживання. При цьому документи щодо реєстрації цієї особи за зазначеною адресою в справі відсутні. І такі приклади непоодинокі.

Отже, нагальною потребою є доопрацювання інформаційної підсистеми "Облік іноземців та біженців", яке має розмежувати доступ до введення, редагування та перегляду інформації стосовно зазначених категорій осіб та забезпечити прозорість у роботі територіальних органів і підрозділів міграційної служби.

Пунктом 2 Плану заходів із створення в Державній міграційній службі відомчої підсистеми інтегрованої міжвідомчої інформаційно-телекомунікаційної системи щодо контролю осіб, транспортних засобів та

вантажів, які перетинають державний кордон, на 2012 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 481-р, ДМС доручалося спільно з Адміністрацією Держприкордонслужби внести зміни до Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон, пов'язаних із створенням підсистеми¹⁶.

Однак це доручення не було виконано, внаслідок чого ДМС й досі юридично не є суб'єктом системи "Аркан", що не дозволяє їй запровадити повноцінну роботу підсистеми "Аркан ДМС" шляхом надання віддаленого доступу територіальних органів і підрозділів ДМС до інформаційних ресурсів суб'єктів системи "Аркан" та оперативно вживати заходи, спрямовані на протидію нелегальній (незаконній) міграції.

Як зазначалося раніше, ДМС на пропозицію Рахункової палати видала наказ від 01.10.2013 № 229, яким ввела в експлуатацію **відомчу підсистему "Аркан ДМС"**. Проте ця підсистема **функціонує частково**.

Так, через відсутність спеціального програмного забезпечення, здатного опрацьовувати отримані файли, а також підготовленого персоналу, спроможного їх опрацювати, інформація про іноземців та осіб без громадянства, які перевищили термін реєстрації паспортних документів в Україні, що надсилалася Адміністрацією Держприкордонслужби у вигляді повідомлення, в ДМС не опрацьовувалася.

Пунктом 19 Річного плану роботи ДМС на 2015 рік було передбачено розширення функціональних можливостей відомчої підсистеми "Аркан ДМС" шляхом створення підсистеми віддаленого доступу територіальних органів та підрозділів ДМС до інформаційних ресурсів суб'єктів системи "Аркан". **Однак зазначений захід не виконано.**

Для обміну інформацією між суб'єктами системи "Аркан" в ДМС було створено одне робоче місце та надано доступ до підсистеми "Аркан ДМС" 5 працівникам. Станом на 01.10.2016 ключі електронного цифрового підпису мали лише 2 із 5 осіб, які отримали їх у 2012 році.

На сьогодні **обмін інформацією між ДМС і Адміністрацією Держприкордонслужби**, яка має у своєму розпорядженні базу даних, що містить інформацію про іноземців та осіб без громадянства, які перевищили термін реєстрації паспортних документів в Україні, **обмежується шляхом запитів – відповідей для підтвердження (ідентифікації) особи без громадянства або іноземця, який особисто звернувся до ДМС з проханням продовжити термін перебування в Україні, надання громадянства, або в разі його затримання.**

¹⁶ Система "Аркан" створена у 2008 році для своєчасного, достовірного та функціонально повного інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності суб'єктів системи: Адміністрації Держприкордонслужби; Держмитслужби; ДПА (на сьогодні – ДФС); МВС; МЗС; Мінсоцпраці (на сьогодні – Мінсоцполітики); СБУ; СЗР.

Як наслідок, ДМС не володіє інформацією щодо іноземців та осіб без громадянства, які перевищили встановлений термін перебування в Україні.

На запит Рахункової палати від 08.11.2016 № 02-2042 щодо надання інформації про громадян іноземних держав, які не залишили територію України по закінченні терміну перебування, Адміністрація Держприкордонслужби листом від 10.11.2016 № 0.64-23986/0/15-16 повідомила, що станом на 01.11.2016 в базі даних "Відомості про іноземців та осіб без громадянства, які перевищили термін реєстрації паспортних документів в Україні" рахується 83847 громадян іноземних держав, які перевищили термін реєстрації паспортних документів. ДМС такою інформацією не володіє.

Таким чином, невикористання в своїй роботі інформації, яка надавалася Адміністрацією Держприкордонслужби про іноземців та осіб без громадянства, у яких закінчився термін перебування в Україні, призводить до того, що ДМС не володіє масштабами нелегальної міграції, що унеможлиблює прийняття нею належних управлінських рішень, спрямованих на запобігання та протидію нелегальній міграції.

Разом з тим, розширення функціональних можливостей відомчої підсистеми "Аркан-ДМС", а саме – створення підсистеми віддаленого доступу територіальних органів та підрозділів ДМС до інформаційних ресурсів суб'єктів системи "Аркан" та системи захисту інформації підсистеми обробки інформаційних ресурсів суб'єктів системи "Аркан" та надання відповіді на запити територіальних органів та підрозділів ДМС, підвищить оперативність прийняття управлінських рішень.

2.3. Оцінка ефективності діяльності пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, та пунктів тимчасового розміщення біженців

Важливою складовою функціонування системи протидії нелегальній міграції в Україні є діяльність ПТПШ і ПТРБ.

Як зазначалося, у сфері управління ДМС функціонують шість таких установ, а саме: Волинський, Чернігівський і Миколаївський ПТПШ, розраховані на утримання 473 осіб, та ПТРБ у м. Одеса, ПТРБ у Закарпатській області, ПТРБ у м. Яготин Київської області, розраховані на розміщення 555 осіб.

Станом на 01.10.2016 загальна штатна чисельність працівників цих установ становила 305 і 112 од., відповідно.

Водночас, маючи потужну матеріально-технічну базу та розвинену інфраструктуру, ці установи використовувалися неефективно, а такі, як Миколаївський ПТПШ і ПТРБ у м. Яготин Київської області, й досі не введені в експлуатацію.

Додаткові витрати на утримання будівель, споруд і земельних ділянок, потреби в яких немає, вимушені були нести Волинський і Чернігівський ПТПШ. Зокрема, у Волинському ПТПШ із 41 будівлі та споруди, які знаходяться на його

балансі, 11 будівель з часу отримання від Міноборони не експлуатуються, під реконструкцію не підпадають і знаходяться в аварійному стані. Відновлення їх технічного стану є економічно недоцільним, так як потреба у них відсутня. Однак рішення щодо списання цих об'єктів, незважаючи на неодноразові звернення керівництва цієї установи до ДМС (впродовж 2013–2016 років), не прийнято. Крім того, на балансі установи знаходиться об'єкт *незавершеного будівництва – їдальня для обслуговуючого персоналу*, потреби в якій немає.

Аналогічна ситуація в Чернігівському ПТПІ, де з 45 будівель і споруд 17 будівель (3 житлових будинки, клуб, готель, гуртожиток, дитячий садок, 2 магазини, їдальня, медпункт, пожежне депо, водомаслогрійка, 2 склади, склад ПММ, технічне сховище) з часу передання до сфери управління ДМС не експлуатуються і підлягають списанню. Водночас право користування з 45 будівель і споруд оформлено лише на 6 (їдальня № 19, адмінбудинок, гуртожиток, будівля № 3, пральня № 20, склад № 22).

У постійному користуванні Чернігівського ПТПІ також знаходиться земельна ділянка загальною площею 16,4 га, з якої лише 5,2 га використовується у господарчій діяльності. За проведеними розрахунками, на сплату земельного податку за земельну ділянку, яка не використовується (11,2 га), установою в 2015 році було сплачено 13,6 тис. грн¹⁷, що є неефективним використанням бюджетних коштів.

Низькою є завантаженість пунктів ПТПІ і ПТРБ. Так, у 2015 році середньодобова наповнюваність Волинського ПТПІ становила 105 осіб, протягом 9 місяців 2016 року – 79,4 особи. Враховуючи загальну кількість місць для утримання (165), завантаженість установи становила 63,6 і 48,1 відс., відповідно. При цьому середньодобове співвідношення штатної чисельності працівників пункту до кількості осіб, які в ньому утримувалися, у 2015 році становило 1:1,24 (130/105), за 9 місяців 2016 року – 1:1,64 (130/79,4). Тобто, на 10 працівників установи припадало 12 – 16 утриманих осіб.

Ще нижчими виявилися показники Чернігівського ПТПІ, де у 2015 році середньомісячна наповненість становила 70 осіб, або 33,7 відс. загальної місткості установи (208 осіб), за 9 місяців 2016 року – 93 особи, або 44 відсотки. У 2015 році на 10 утриманих осіб припадало 16 працівників установи, в т.ч. 14 – обслуговуючого персоналу, в 2016 році – майже 14, в т.ч. 12 – обслуговуючого персоналу.

Середньодобова наповнюваність ПТРБ у Закарпатській області в 2015 році становила 54 особи, або 45,0 відс.; за 9 місяців 2016 року – 44 особи, або 37,0 відс. проектних можливостей установи (120 осіб). Співвідношення обслуговуючого персоналу до кількості біженців, що утримувалися в пункті у 2015 році, становило 1:1,4 (37 працівників, 54 біженці), за 9 місяців 2016 року – 1:1,2 (37 працівників, 44 біженці). Тобто, на 10 працівників установи за розрахунками припадало 12 – 14 розміщених осіб.

У ПТРБ м. Одеса у 2015 році загальна наповнюваність становила 67,5 відс. (*середня кількість проживаючих осіб за рік – 135*), за 9 місяців

¹⁷ 19,9 тис. грн – 5,2 га x 19,9 тис. грн/16,4 га = 13,6 тис. гривень.

2016 року – 43 відс. (середня кількість проживаючих осіб – 86) від загальної кількості місць (200). При цьому кількість обслуговуючого персоналу установи, що припадала на одного розміщеного за 2015, рік підвищилася з 0,3 до 0,5, за 9 місяців 2016 року – до 0,6 працівника.

Таким чином, незважаючи на зменшення наповнюваності установ, ДМС заходів щодо приведення чисельності їх обслуговуючого персоналу у відповідність з фактичною завантаженістю не вживало, що призводило до збільшення видатків на утримання іноземців та осіб без громадянства та розміщення біженців.

Так, середньодобові видатки на утримання одного біженця у ПТРБ у м. Одеса в 2015 році у середньому за розрахунками становили 119,68 грн (в т.ч. продукти харчування – 17,21 грн, електроенергія, газ, вода – 14,15 грн, медикаменти – 0,87 грн), у 2016 році (станом на 01.10.2016) – 194,56 грн (в т.ч. продукти харчування – 37,13 грн, електроенергія, газ, вода – 18,02 грн, медикаменти – 2,27 грн), тобто збільшилися в 1,6 раза.

При цьому загальний показник прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на добу в 2015 році становив: з 01.01.2015 по 31.08.2015 – 39,20 грн; з 01.09.2015 по 31.12.2015 – 44,33 грн, що у 3 та 2,6 раза менш ніж середньодобове утримання одного біженця. У 2016 році цей показник становив: з 01.01.2016 по 30.04.2016 – 44,33 грн; з 01.04.2016 по 01.10.2016 – 46,63 грн, що у 4,4 та 4,2 раза менше ніж середньодобове утримання одного біженця.

У Волинському ПТПІ та ПТРБ у Закарпатській області **середньодобова вартість утримання однієї особи** у 2015 році становила 296,2 і 168,05 грн, у 2016 році (станом на 01.10.2016) – 379,34 і 218,67 грн, відповідно.

Водночас неухильно зростали видатки на оплату праці обслуговуючому персоналу установ.

Так, вартість утримання іноземців у Чернігівському ПТПІ в 2015 році за розрахунками становила 1917,0 тис. грн¹⁸, або 20,2 відс. загальних витрат (без капітальних видатків), упродовж 9 місяців 2016 року – 1663,0 тис. грн¹⁹, або 21,4 відс. усіх витрат на утримання установи. Оскільки впродовж 2015 року установою було використано 9245,5 тис. грн (без капітальних видатків), 7377,7 тис. грн, або 79,8 відс., за розрахунками використано на оплату праці співробітників ПТПІ та інші витрати. Впродовж 9 місяців 2016 року установою було використано 7753,3 тис. грн (без капітальних видатків), з яких 6090,3 тис. грн, або 82,6 відс., за розрахунками використано на оплату праці та інші витрати.

Не дотримувалися вимоги пункту 37 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).

Так, при затвердженні Волинському ПТПІ кошторису, плану асигнувань загального фонду бюджету на 2015 рік, **ДМС не затвердила штатний розпис установи.** Як результат, вона керувалася штатним розписом, затвердженим

¹⁸ 70 осіб x 75,03 грн (вартість утримання одного іноземця за добу) x 365 днів.

¹⁹ 93 особи x 65,04 грн (вартість утримання одного іноземця впродовж доби) x 275 днів.

наказом ДМС від 08.05.2013 № 102.

Не затверджувався ДМС штатний розпис на 2015 рік і ПТРБ у Закарпатській області.

Аудитом встановлені непоодинокі випадки, коли **частина штатних посад працівників установ залишалася вакантною.**

Так, станом на 01.10.2016 ПТРБ у м. Яготин Київської області був укомплектований на 70,9 відс. (22 особи з 31 штатної), ПТРБ у м. Одеса – на 79,5 відс. (35 особи із 44 штатних), Чернігівський ПТПШ – на 81,4 відс. (127 осіб із 156 штатних). При цьому у тому ж Чернігівському ПТПШ, при неповній завантаженості, у структурі його загальних видатків більшість виплат припадала на оплату праці, у тому числі виплати щомісячних та одноразових премій (2015 рік – 1829,6 тис. грн, або 37,0 відс., за 9 місяців 2016 року – 1955,7 тис. грн, або 40,5 відс. загальних витрат). **Незаповнення вакантних посад дозволяло керівникам установ економити фонд оплати праці та використовувати його для виплати премій працівникам.**

Проблемним питанням є введення в експлуатацію Миколаївського ПТПШ і ПТРБ у м. Яготин Київської області, яке з року в рік відтермінується. При цьому витрати на їх утримання постійно зростають.

Пунктом 2 рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20.07.2015 року "Про додаткові заходи щодо запровадження безвізового режиму між Україною та Європейським Союзом", введеного в дію Указом Президента України від 18.08.2015 № 478, МВС доручалося невідкладно забезпечити завершення будівництва та належного облаштування ПТРБ у м. Яготині (Київська область) та Миколаївського ПТРБ.

Однак це доручення не було виконано, внаслідок чого ці установи до виконання основних завдань не приступили.

Зокрема, й досі не підключено до постійних мереж електропостачання та газопостачання Миколаївський ПТПШ, в установі відсутнє медичне і кухонне обладнання, ІТ-обладнання, меблі тощо.

Для введення в експлуатацію об'єкта необхідно будівництво зовнішніх мереж електропостачання та ліній телефонізації, радіофікації, закупівля технологічного обладнання, що потребує значних асигнувань (*лише на будівництво зовнішніх мереж електропостачання необхідно понад 500 тис. грн, на закупівлю обладнання – близько 2 млн гривень*). Однак кошти на зазначені цілі у 2016 році не виділялися. **Отже, без значних капітальних видатків на будівництво та придбання обладнання введення Миколаївського ПТПШ в експлуатацію неможливе.**

Водночас, з моменту створення ПТПШ (*листопад 2015 року*) до теперішнього часу (*жовтень 2016 року*), витрати на оплату праці персоналу установи збільшились з 20,7 до 279,4 тис. гривень. При цьому його працівникам, за погодженням з ДМС, систематично виплачувалися премії. Тільки директору установи за цей період було виплачено 20,8 тис. грн, іншим працівникам – 86,6 тис. гривень.

Крім того, у липні-серпні 2016 року рішенням директора установи було укомплектовано три посади операторів котельні, це при тому, що котельня не працює. Оператори котелень виконували роботи з благоустрою території ПТЩ. Фактичні видатки на оплату їх праці становили 8,5 тис. грн, що є неефективним використанням бюджетних коштів.

Не краще ситуація із введенням в експлуатацію ПТРБ у м. Яготин Київської області.

Незважаючи на те, що роботи з реконструкції об'єкта розпочалися ще в 2011 році, а на їх проведення лише у 2013–2015 роках було витрачено 33728,0 тис. грн, жодного біженця в ПТРБ не розміщено.

На сьогодні повністю завершені роботи з реконструкції першої черги установи – п'ятиповерхової будівлі на 104 особи, яка практично готова до прийому мешканців, але *через низку об'єктивних причин будівля в експлуатацію не введена.*

Так, ураховуючи напружену суспільно-політичну ситуацію в м. Яготині, яка викликана негативним ставленням громади міста до можливого функціонування пункту, Яготинська міська рада Київської області 17.03.2016 ухвалила рішення № 210-05-VII, яким скасувала власні рішення від 29.11.2011 № 658-16-VI, від 23.02.2012 № 839-20-VI та від 19.07.2012 № 1164-26-VI про передавання у постійне користування ПТРБ земельних ділянок під розміщення в межах населеного пункту установи, надання дозволу на розробку технічної документації із землеустрою та затвердження технічної документації із землеустрою. ДМС оскаржила це рішення у судовому порядку.

Постановою Шевченківського районного суду м. Києва від 11.08.2016 рішення Яготинської міської ради Київської області від 17.03.2016 № 210-05-VII було скасовано, а ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 28.09.2016 апеляційну скаргу Яготинської міської ради Київської області залишено без задоволення.

Водночас Яготинський районний суд Київської області 10.06.2016 виніс ухвалу № 382/880/16-к, № 1-кс/382/112/16, якою задовольнив клопотання прокурора Яготинського відділу Бориспільської місцевої прокуратури Київської області про надання дозволу на обшук у кримінальному провадженні, внесеному до Єдиного реєстру досудових розслідувань за № 42016111100000089 від 16.03.2016 за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою статті 364 Кримінального кодексу України.

Судом встановлено, що досудове розслідування у кримінальному провадженні здійснюється за фактом зловживань службовим становищем посадовими особами ПТРБ при укладанні договору від 17.11.2015 № 23 між ПТРБ та ПП "Фінансова будівельна компанія "Завод Луч". Зазначений договір укладено з ознаками приховування закупівлі товарів (устаткування, меблі, інвентар).

При цьому були вилучені документи щодо виконаних робіт з реконструкції об'єкта (акти приймання виконаних будівельних робіт, звіти по об'єкту, дефектні акти, довідки про вартість виконаних будівельних робіт та

витрати, додаткові угоди до договору, договір про здійснення авторського нагляду, договір про надання послуг з технічного нагляду, експертні звіти щодо розгляду кошторисної частини проектної документації, декларація про початок виконання будівельних робіт, робочий проект об'єкта; платіжні доручення; документація конкурсних торгів; зміни до річного плану закупівель; календарний графік виконання робіт на об'єкті будівництва; договірна ціна на будівництво; об'єктний кошторис тощо).

Зазначені обставини унеможливили введення в експлуатацію цієї установи. При цьому витрати на утримання її обслуговуючого персоналу та оплату комунальних послуг збільшились в рази.

Так, чисельність працівників збільшилась втричі (з 10 до 31 штатної одиниці), оплата комунальних послуг – в 1,2 раза (у 2015 році – 931,6 тис. грн, за 9 місяців 2016 році – 1143,0 тис. гривень).

Водночас **для керівництва установи були створені комфортні умови діяльності.** Зокрема, в штаті ПТРБ утримуються два легкові автомобілі "Деу Ланос" (державні номери АІ4922АЕ і АІ6866АА), за одним з яких наказом ПТРБ від 08.09.2015 № 38-к/1 закріплено водія Б. (син керівника установи), який відповідно до особистого внеску в загальні результати роботи ПТРБ, дотримання виконавської та трудової дисципліни, за сумлінне виконання службових обов'язків щомісячно отримував премію від 40 до 140 відс. окладу.

Крім того, згідно з наказом ПТРБ від 05.01.2016 № 8-зп, водію Б. було встановлено надбавку в розмірі 50 відс. до посадового окладу на 2016 рік за високі досягнення у праці; за виконання особливо важливої роботи; за складність, напруженість у праці. Аналогічні надбавки отримували інші працівники установи.

Отже, **зволікання МВС з вжиттям дієвих заходів щодо виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20.07.2015 року – невідкладно забезпечити завершення будівництва та належного облаштування Миколаївського ПТШ та ПТРБ у м. Яготині Київської області фактично матеріалізує ризики подальшого неефективного використання бюджетних коштів на утримання установ та їх обслуговування.**

3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Як встановлено аудитом, **видатки на забезпечення діяльності ДМС у 2015 році здійснювалися за чотирма бюджетними програмами:**

- **КПКВК 1004010** "Керівництво та управління у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб";
- **КПКВК 1004020** "Забезпечення виконання завдань та функцій у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб";
- **КПКВК 1004070** "Внески до Міжнародної організації з міграції", бюджетні призначення за якими затверджені Законом України від 28.12.2004

№ 80 "Про Державний бюджет України на 2015 рік";

- **КПКВК 1004700** "Здійснення заходів, пов'язаних із запровадженням паспорта громадянина України відповідно до Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус", яка була створена внаслідок виділення Кабінетом Міністрів України з резервного фонду державного бюджету коштів²⁰.

У 2016 році видатки на зазначені цілі здійснювалися за трьома бюджетними програмами, а саме: **КПКВК 1004010** "Керівництво та управління у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб"; **КПКВК 1004020** "Забезпечення виконання завдань та функцій у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб"; **КПКВК 1004070** "Внески до Міжнародної організації з міграції", бюджетні призначення за якими затверджені Законом України від 25.12.2015 № 928 "Про Державний бюджет України на 2016 рік".

Згідно із законами України про Державний бюджет України на 2015 і 2016 роки ДМС визначена відповідальним виконавцем бюджетних програм у системі головного розпорядника – МВС.

Метою бюджетної програми КПКВК 1004010 є забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Метою бюджетної програми 1004020 є реалізація державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Метою бюджетної програми 1004070 є виконання зобов'язань за внесками до бюджету Міжнародної організації з міграції.

Усього на забезпечення діяльності ДМС у 2015 році та за 9 місяців 2016 року за вказаними бюджетними програмами було спрямовано 2053512,1 тис. грн (у 2015 році – 1072312,4 тис. грн, за 9 місяців 2016 року – 981199,7 тис. грн), з яких асигнування загального фонду – 944043,7 тис. грн, або 46,0 відс., спеціального фонду – 1109468,4 тис. грн, або 54,0 відсотка.

Довідково. За КПКВК 1004010 – 57406,2 тис. грн (загальний фонд – 53175,4 тис. грн, або 92,6 відс., спеціальний фонд – 4230,8 тис. грн, або 7,4 відс.); за КПКВК 1004020 – 1943008,9 тис. грн (загальний фонд – 837771,3 тис. грн, або 43,1 відс., спеціальний фонд – 1105237,6 тис. грн, або 56,9 відс.); за КПКВК 1004070 – 3097,0 тис. грн (загальний фонд); за КПКВК 1004700 – 50000,0 тис. грн (загальний фонд).

Аналіз видатків загального фонду державного бюджету на забезпечення діяльності ДМС свідчить про їх щорічне збільшення.

Так, у 2015 році зазначені видатки порівняно з 2014 роком збільшились з 411165,8 до 550984,0 тис. грн, або на 34,0 відс., у 2016 році порівняно з

²⁰ Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30.07.2015 № 546 "Деякі питання запровадження паспорта громадянина України" МВС з резервного фонду державного бюджету виділено 50000,0 тис. грн для здійснення заходів, пов'язаних із запровадженням паспорта громадянина України відповідно до Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус".

2015 роком – з 550984,0 до затверджених 801408,6 тис. грн, або на 45,5 відсотка.

Збільшення видатків разом з інфляційними процесами обумовлювалося здійсненням ДМС заходів щодо реалізації заходів Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України та запровадженням паспорта громадянина України відповідно до Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус".

Найбільш питому вагу загальних видатків (2053512,1 тис. грн) становили видатки на поточне забезпечення діяльності ДМС (1832746,4 тис. грн, або 89,3 відс.), з них: 981242,0 тис. грн, або 47,8 відс. – витрати спеціального фонду на оплачувані громадянами бланки та послуги при паспортизації населення, обміні та видачі паспортів громадянина для виїзду за кордон; 679124,5 тис. грн, або 33,1 відс. – на оплату праці з нарахуваннями; 42409,0 тис. грн (2,1 відс.) – на забезпечення енергоносіями і комунальними послугами; 124764,4 тис. грн (6,1 відс.) – на матеріали і послуги; 5206,5 тис. грн (0,2 відс.) – на інші потреби. На придбання обладнання, капітальний ремонт та реконструкцію приміщень було виділено 220765,7 тис. грн, або 10,7 відс. проведених видатків.

Структура витрат на забезпечення діяльності ДМС у 2015 році та за 9 місяців 2016 року наведена на діаграмі 2.

Діаграма 2. Структура витрат на забезпечення діяльності ДМС у 2015 році та за 9 місяців 2016 року



У цілому, визначена ДМС потреба в асигнуваннях загального фонду у 2015 – 2016 роках забезпечувалась на рівні від 47,5 до 50,4 відсотків. Так, при обрахованій ДМС у бюджетних запитах потребі на 2015 рік – 1095129,7 тис. грн, на 2016 рік – 1808009,4 тис. грн затверджено 552377,0 і 858308,6 тис. грн, відповідно.

Дослідженням паспортів бюджетних програм та інформації про їх виконання встановлено, що ДМС вживались заходи щодо вдосконалення їх змісту шляхом збільшення результативних показників, що характеризують ступінь виконання завдань.

Зокрема, у паспорті бюджетної програми за КПКВК 1004010 на 2016 рік кількість результативних показників порівняно з 2015 роком збільшено з 12 до 16. З огляду на специфіку цієї бюджетної програми додатково застосовані такі результативні показники, як "кількість автомобілів", "кількість відряджень по

Україні", "середня вартість одного відрядження", які повніше відображають специфіку діяльності ДМС.

Однак ще на стадії формування паспортів бюджетних програм не дотримувався визначений частиною восьмою статті 20 Бюджетного кодексу України та п. 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм²¹ та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим у Мін'юсті 21.01.2003 за № 47/7368, 45-денний термін їх затвердження.

В інформації про виконання паспортів бюджетних програм встановлені випадки невідповідності фактичних результативних показників даним статистичної звітності.

Так, відповідно до статистики з основної діяльності ДМС за 2015 рік, розміщеної на офіційному веб-сайті ДМС, у 2015 році міграційною службою було оформлено 947,8 тис. паспортів громадянина України та видано 1856,0 тис. паспортів громадянина України для виїзду за кордон. Водночас у звіті про виконання паспорта бюджетної програми КПКВК 1004020 за 2015 рік фактичні результативні показники "кількість виданих паспортів громадянина України" і "кількість виданих паспортів громадянина України для виїзду за кордон, в тому числі з безконтактним електронним носієм" вказана у значно меншій кількості – 858 і 1712 тис. штук відповідно.

При плануванні видатків на забезпечення діяльності ДМС встановлені випадки порушень Порядку № 228. Зокрема, мали місце випадки, коли затверджені ДМС розпорядникам нижчого рівня обсяги коштів для проведення розрахунків за електричну і теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ тощо не узгоджувалися із затвердженими в установленому порядку відповідними лімітами споживання.

Так, у кошторисі на 2015 рік ДМС були затверджені асигнування:

- для ПТРБ у м. Яготин Київської області за КЕКВ 2271 "Оплата тепlopостачання" у сумі 857,2 тис. грн для оплати 0,572 тис. г/кал тепла, що на 0,332 тис. г/кал, або у 2,4 раза перевищувало затверджений ліміт; за КЕКВ 2272 "Оплата водопостачання та водовідведення" – у сумі 12,8 тис. грн для оплати 0,853 тис. м/куб води за умов невиділення ліміту; за КЕКВ 2273 "Оплата електроенергії" – 693,0 тис. грн для оплати 459,5 тис. кВт/год електроенергії, що на 452,0 тис. кВт/год, або понад 61 раз перевищувало затверджений ліміт;

- для ПТРБ у м. Одеса – за КЕКВ 2274 "Оплата природного газу" 191,3 тис. грн для оплати 73,0 тис. куб. м газу, що на 0,15 тис. куб. м більше затвердженого ліміту;

- для Волинського ПТП за КЕКВ 2273 "Оплата електроенергії" – 770,2,9 тис. грн для оплати 416,0 тис. кВт/год електроенергії, що на 95,0 тис. кВт/год більше затвердженого ліміту.

Недотримання вимог Порядку № 228 (абзац п'ятий пункту 43) стало наслідком чисельних змін до кошторисних призначень, невикористання і

²¹ Паспорти бюджетних програм за КПКВК 1004010, 1004020 і 1004070 на 2015 і 2016 роки затверджені спільними наказами МВС і Мінфіну від 19.02.2015 № 181/169 та від 25.02.2016 № 127/210, відповідно.

повернення до бюджету асигнувань, передбачених для оплати комунальних послуг та енергоносіїв (ПТРБ у м. Яготин Київської області – 84,1 тис. грн, ПТРБ у м. Одеса – 379,9 тис. грн), а також утворення станом на 01.01.2016 у Волинському ПТП значних залишків палива (вугілля, дров, брикетів тощо) на суму 529,0 тис. грн, або 100,8 відс. потреби.

Наслідком неузгодженості планових показників розпорядників бюджетних коштів стали різноспрямовані пропозиції, які вносилися за поданням ДМС Міністерством внутрішніх справ України до Мінфіну щодо зменшення (збільшення) бюджетних видатків на енергоносії та комунальні послуги, а також невикористання і повернення наприкінці 2015 року до бюджету асигнувань, передбачених на ці цілі у загальній сумі 1131,9 тис. грн, або 90,7 відс. загальних асигнувань, повернутих в дохід бюджету (1247,4 тис. грн), у тому числі: за КЕКВ 2271 – 329,8 тис. грн; КЕКВ 2272 – 30,6 тис. грн; КЕКВ 2273 – 183,7 тис. грн; КЕКВ 2274 – 585,7 тис. грн; КЕКВ 2275 – 2,1 тис. гривень.

Крім того встановлено, що на балансі апарату ДМС у 2014 році перебувало 5 легкових автомобілів ("SKODA" моделі "OCTAVIA 1.8", "TOYOTA" моделі "CAMRY 3.0", "VOLKSVAGEN" моделі "PASSAT 1.8" і "VOLKSVAGEN" моделі "BORA 1.6), чотири з яких, згідно з підпунктом 2 пункту 2 діючої на той час постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 "Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету" (далі – Постанова № 65), вивільнялись і підлягали реалізації.

Довідково. Згідно з додатком 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1399 "Про встановлення ліміту легкових автомобілів, що обслуговують органи виконавчої влади" (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 79) ліміт легкових автомобілів для центрального апарату ДМС становить 1 одиницю.

Проте, з метою уникнення виконання вимог Постанови № 65, чотири з п'яти автомобілів були переобладнані під спеціальний автотранспорт, на що ДМС витратила 8292 грн²², а два з них (VOLKSVAGEN "PASSAT 1.8" і VOLKSVAGEN "BORA) передано ДП "Документ" (наказ ДМС від 23.03.2015 № 15/аг) на відчуження (рішення від 11.08.2015 № 72/аг). У вересні 2015 року ДП "Документ" реалізувало ці автомобілі, в результаті чого державний бюджет недоотримав доходів загального фонду на суму 255,2 тис. гривень.

Ухилилось від виконання вимог Постанови № 65 і ПТРБ у м. Яготин Київської області, на балансі якого знаходяться 2 легкових автомобілі "Деу Ланос" 2003 року випуску, один із яких не використовувався, а тому підлягав реалізації. Як наслідок, до державного бюджету недоотримано доходів загального фонду на суму 51,3 тис. грн (первісна вартість автомобіля "Деу Ланос").

Отже, внаслідок невважених управлінських рішень щодо управління державним майном, спрямованих на уникнення виконання вимог Постанови № 65, у перевіреному періоді до дохідної частини державного бюджету за розрахунками загального фонду недоотримано

²² Вартість переобладнання одного автомобіля – 2073 грн (науково-технічна експертиза – 509 грн, технічне випробування й аналізування – 190 грн, переобладнання – 375 грн, вартість придбаного сейфа – 999 гривень).

306,5 тис. гривень.

Відсутність належного контролю з боку ДМС та невиважені управлінські рішення, які приймалися керівниками різних рівнів, призводили до неефективного, а в окремих випадках із порушенням чинного законодавства, використання бюджетних коштів.

Так, ГУ ДМС України в м. Києві, у порушення статті 46 Бюджетного кодексу України, а саме до взяття бюджетних зобов'язань, отримало послуги з охорони цілісного майнового комплексу на суму 191,2 тис. гривень²³.

Аудитом використання бюджетних коштів на капітальні видатки Чернігівським ПТП встановлено, що титул об'єкта будівництва *"Реконструкція будівель і споруд військового містечка під пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, с. Розсудів Ріпкінського району Чернігівської області"* на 2016 рік був затверджений директором установи 04.01.2016.

У порушення пункту 7 Порядку затвердження титулів об'єктів, будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.1997 № 995 (у редакції, чинної до змін, внесених згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 548, далі – Постанова № 995), зазначений титул на 2016 рік не погоджений ДМС і МВС.

Таким чином, фінансування капітальних вкладень в 2016 році із залученням бюджетних коштів Чернігівським ПТП було здійснено без погодженого в установленому порядку титулу на загальну суму 1796,4 тис. грн, чим порушено пункт 2 Постанови № 995.

Аудитом дотримання законодавства при використанні коштів на оплату праці та сплату єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування встановлено, що Волинським ПТП і ПТРБ у Закарпатській області, у порушення вимог частини другої статті 7 Закону України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування", проведені зайві нарахування єдиного внеску на суми грошових компенсацій за невикористані відпустки, які виплачені звільненим працівникам, на загальну суму 4,7 тис. грн (Волинський ПТП – 2,6 тис. грн; ПТРБ у Закарпатській області – 2,1 тис. гривень).

Директором Миколаївського ПТП, в умовах обмеженого фінансування, надавались дозволи на відшкодування вартості квитків у м'яких вагонах класу "Люкс".

Так, згідно з авансовим звітом від 19.09.2016 № 26 працівнику цієї установи було відшкодовано 608,7 грн за проїзд маршрутом Одеса – Івано-

²³ Договори: від 12.02.2015 № 1 вартістю 18,2 тис. грн (набуває чинності з дня підписання та укладається на строк з 01.01.2015 по 31.01.2015); від 17.03.2015 № 3 – 18,2 тис. грн (з 01.02.2015 по 28.02.2015); від 18.05.2015 № 5 – 18,2 тис. грн (з 01.04.2015 по 30.04.2015); від 18.05.2015 № 6 – 18,2 тис. грн (з 01.03.2015 по 31.03.2015); від 16.06.2015 № 9 – 18,2 тис. грн (з 01.05.2015 по 31.05.2015); від 30.06.2015 № 12 – 8,7 тис. грн (з 01.06.2015 по 31.06.2015); від 14.12.2015 № 46 – 91,2 тис. грн (з 01.08.2015 по 31.12.2015).

Франківськ (ціна в звичайному вагоні – 283 гривні). Аналогічно, відповідно до авансового звіту від 11.07.2016 № 20 відшкодовано вартість квитка Київ – Вознесенськ у вагоні класу "Люкс" на суму 362,6 гривні. З урахуванням різниці вартості залізничних квитків у вагоні класу "Люкс" (608,7 грн) та звичайному вагоні (283 грн) установою неефективно витрачено 325,7 гривень.

Вибірковим оглядом робіт з поточного ремонту системи опалення будівлі у м. Мукачевому (ПТРБ у Закарпатській області), які були виконані приватним підприємцем за договором від 28.09.2016 № 91, встановлено, що прийняті та оплачені установою роботи не відповідали умовам договору, а саме були завищені на 7,6 тис. грн (*під час аудиту ПТРБ надано довідку про те, що недоліки з ремонту системи опалення будівлі усунені*).

Цією ж установою при розрахунках за виконані роботи Підряднику безпідставно сплачено 3,0 тис. грн (згідно з актом прийнятих (виконаних) робіт Підрядник виконав роботи на суму 44,3 тис. грн, а за платіжним дорученням від 29.09.2016 № 281 Замовник сплатив кошти в сумі 47,3 тис. гривень). У ході аудиту ПТРБ повернено 3,0 тис. грн, як помилково перераховані раніше (*платіжне доручення від 13.10.2016*).

Волинським ПТПШ у грудні 2015 році проведені видатки за придбану у підприємця (договір від 02.12.2015 № 27) відеокамеру SIEMENS вартістю 3,0 тис. грн (без ПДВ), з відображенням їх за КЕКВ 2210 "Предмети, матеріали, обладнання та інвентар" замість належного КЕКВ 3110 "Придбання обладнання та предметів довгострокового користування", чим порушені вимоги підпункту 2.2.1 пункту 2.2 і підпункту 3.1.1 пункту 3.1 Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 12.03.2012 № 333 (далі – Інструкція № 333), зареєстрованим у Мін'юсті 27.03.2012 за № 456/20769.

ПТРБ у Закарпатській області у жовтні 2015 року проведено видатки на придбання у підприємця (договір від 21.10.2015 № 61) будівельних матеріалів на загальну суму 2,8 тис. грн (без ПДВ), в рахунок яких включена зарплата підприємця (0,6 тис. грн), з віднесенням їх на КЕКВ 2240 "Оплата послуг (крім комунальних)" замість належного КЕКВ 2210 "Предмети, матеріали, обладнання та інвентар".

У листопаді 2015 року цією ж установою за договором від 26.11.2015 № 132, укладеним з приватним підприємцем, проведені видатки на придбані електронні ваги ВПЕ Центровес-405-150-ДВ та блок живлення загальною вартістю 3,2 тис. грн (без ПДВ), з віднесенням їх на КЕКВ 2210 "Предмети, матеріали, обладнання та інвентар" замість належного КЕКВ 3110 "Придбання обладнання та предметів довгострокового користування".

Таким чином, **Волинський ПТПШ і ПТРБ у Закарпатській області в порушення вимог пунктів 2.2, 3.1 Інструкції № 333 провели в 2015 році видатки на загальну суму 9,0 тис. гривень.**

Не дотримувалися установами ДМС вимоги нормативних актів щодо використання продуктів харчування.

Так, у березні 2015 року Кабінет Міністрів України постановою від 11.03.2015 № 144 (далі – Постанова № 144) затвердив норми харчування

іноземців та осіб без громадянства, що розміщуються в ПТПШ, ПТРБ; норми заміни продуктів під час харчування іноземців та осіб без громадянства, що розміщуються в ПТПШ, ПТРБ (чинна з 10.04.2015). Проте ПТРБ у м. Одеса у травні–червні 2015 року ці норми не застосовував, що призвело до наднормативного списання продуктів харчування на загальну суму 58,5 тис. грн (у травні – 32,6 тис. грн, у червні – 25,9 тис. гривень).

Аналогічно, ПТРБ у Закарпатській області придбано продуктів харчування вартістю 31,8 тис. грн, які нормами, затвердженими Постановою № 144, не передбачені (вівсяні пластивці, гречка, приправа "Мівіна" тощо).

Таким чином, ПТРБ у м. Одеса та ПТРБ у Закарпатській області у порушення вимог Постанови № 144 витратили на придбання продуктів харчування 58,5 і 31,8 тис. грн, відповідно.

Прикладом невиважених управлінських рішень щодо використання бюджетних коштів є укладений ПТРБ у Закарпатській області із Службою автомобільних доріг у Закарпатській області договір оренди від 25.02.2013 № 5 службового приміщення у м. Ужгород, не зважаючи на те, що установа має вільні приміщення у м. Мукачевому і м. Перечині. Тільки у 2015 року та протягом 9 місяців 2016 року установа сплатила Орендодавцю за спожиту електроенергію 3,5 тис. грн (у 2015 році – 1,8 тис. грн, за 9 місяців 2016 року – 1,7 тис. грн), що є неефективним використанням бюджетних коштів.

ПТРБ у м. Одеса маючи у своєму штаті 8 охоронців, які цілодобово охороняють територію і приміщення установи, уклав із сторонньою організацією договори на цілодобову охорону і сплатило в 2015 році та за 9 місяців 2016 року 9870 грн, що також є неефективним використанням бюджетних коштів.

Прикладом необґрунтованих управлінських рішень у частині управління майном є рішення про передачу в січні – вересні 2016 року від ГУМВС України у Донецькій області до ПТПШ і ПТРБ обладнання та матеріальних цінностей загальною вартістю 13044,6 тис. грн (Волинському ПТПШ – 5205,9 тис. грн; Чернігівському ПТПШ – 2157,4 тис. грн; Миколаївському ПТПШ – 222,0 тис. грн; ПТРБ у Закарпатській області – 1252,4 тис. грн; ПТРБ у м. Одеса – 1113,4 тис. грн; ПТРБ у м. Яготин Київської області – 3093,5 тис. грн), **яке ними не замовлялося і розрахунки потреби в якому не визначалися.**

Унаслідок цього більшість придбаного майна загальною вартістю 10883,5 тис. грн, або 83,4 відс. (13044,6 тис. грн) в установах не використовується, і знаходиться на зберіганні, що призводить до його морального і фізичного старіння.

Так, отриманий ПТРБ у м. Яготин Київської області таксофон "Ротор" (заводський номер № 02140088) вартістю 37,1 тис. грн має гарантований строк зберігання 12 місяців (виготовлений 12.02.2014). Подальше зберігання цього виробу несе ризики втрати гарантійних зобов'язань щодо експлуатації.

На складі ПТРБ у Закарпатській області зберігається отриманий у неробочому стані персональний комп'ютер вартістю 18,4 тис. гривень. Крім того, у зв'язку з недостатньою потужністю електромереж установи неможливе використання шести пральних і сушильних машин потужністю 10 кВт і 14 кВт кожна. За відсутності в ПТРБ стаціонарного пункту харчування (іноземці

забезпечуються наборами продуктів для самостійного приготування) ним отримано 3 візка для роздачі страв. І таких прикладів багато.

Отже, ДМС необхідно провести перерозподіл переданого установам обладнання та матеріальних цінностей, з урахуванням їх реальної потреби та з метою більш ефективного використання.

4. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ І ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ

Відповідно до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують *внутрішній контроль та внутрішній аудит* і забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

Аудитом встановлено, що внутрішній аудит у перевіреному періоді в системі міграційної служби здійснювався *сектором внутрішнього аудиту* апарату ДМС.

Згідно з Положенням про сектор внутрішнього аудиту, затвердженим наказом ДМС від 15.10.2014 № 283, основними його завданнями є надання Голові ДМС об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо функціонування внутрішнього контролю, удосконалення системи управління у сфері фінансово-господарської діяльності, запобігання фактам незаконного, неефективного використання бюджетних коштів. Сектор внутрішнього аудиту є самостійним структурним підрозділом апарату ДМС, що підпорядкований безпосередньо Голові ДМС.

У 2015 році сектором внутрішнього аудиту проведено 11 фінансових аудитів та аудитів відповідності в територіальних органах ДМС та установах, протягом 9 місяців 2016 року – 7 аудитів, за результатами яких надано 142 аудиторські рекомендації, з яких об'єктами аудиту враховані 128 рекомендацій, термін виконання 12 не настав, а 2 не враховані. В апараті ДМС внутрішній аудит не проводився.

Незважаючи на те, що сектор внутрішнього аудиту виконує досить значний обсяг завдань, він за своїм складом (2 штатні одиниці) не в змозі охопити всі об'єкти, які підлягають внутрішньому аудиту (апарат ДМС, територіальні органи ДМС, інші установи). Як результат, більшість бюджетних установ внутрішнім аудитом взагалі не охоплюються, що створює ризики зловживань і передумов для виникнення порушень фінансово-господарської діяльності при плануванні та використанні бюджетних коштів.

Водночас рішення про створення підрозділів внутрішнього аудиту в територіальних органах ДМС або призначення відповідних посадових осіб з відповідними повноваженнями керівництвом ДМС не приймалося, хоча така можливість передбачена Порядком 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, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001.

Довідково. Згідно із пунктом 3 цього Порядку, за рішенням керівника центрального органу виконавчої влади підрозділи утворюються в його територіальних органах та бюджетних установах в межах штатної чисельності їх працівників. У разі неможливості утворення підрозділу призначається посадова особа, на яку покладаються повноваження щодо проведення внутрішнього аудиту.

Зазначене свідчить про необхідність перегляду організації роботи внутрішнього аудиту.

Всього аудиторськими дослідженнями, які були проведені сектором внутрішнього аудиту ДМС, у 2015 році виявлено порушень фінансово-господарської дисципліни на суму 557,8 тис. грн (у т.ч. порушень, що призвели до втрат на суму 201,0 тис. грн), за 9 місяців 2016 року – 518,4 тис. грн (у т.ч. порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, на суму 128,5 тис. гривень).

Проте рівень усунення порушень був незначний. Так, у 2015 році усунуто порушень на суму 312,7 тис. грн, або 56 відс., у 2016 році – на 76,2 тис. грн, або 14,7 відс. загальної суми виявлених порушень.

Слід зазначити, що при формуванні щорічних планів перевірок (аудитів) ризику, які можуть негативно вплинути на здатність установи виконувати визначені актами законодавства завдання і функції, не ідентифікувалися, хоча керівництво в цілому володіє інформацією щодо сфер, які потребують посиленої уваги.

Неналежним чином була організована в ДМС *система внутрішнього контролю*²⁴. Щорічні інвентаризації внутрішніми комісіями у своїй більшості проводилися формально та з порушенням встановленого порядку. Так, УДМС України у Київській області при приведенні щорічної інвентаризації на позабалансовому рахунку не були відображені товарно-матеріальні цінності, що не належали установі, але тимчасово перебували у її користуванні (власне майно працівників, яке використовувалося ними у роботі), при цьому інвентаризація залишків пального у баках автомобілів не проводилася.

ПТРБ у м. Яготин у порушення пункту 18 розділу II Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань, затвердженого наказом Мінфіну від 02.09.2014 № 879, зареєстрованого в Мін'юсті 30.10.2014 за № 1365/26142, інвентаризаційні описи та протоколи за результатами щорічної інвентаризації в 2015 році усіма членами інвентаризаційної комісії не підписувалися. У порушення пункту 6 розділу I цього Положення, інвентаризація товарно-матеріальних цінностей за субрахунком 235 "Паливо, горючі і мастильні матеріали" не проводилася.

Відповідно до статті 4 Закону № 996, бухгалтерський облік та фінансова звітність ґрунтуються, зокрема, на *принципі послідовності* – на постійному

²⁴ *Внутрішнім контролем* є комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ.

(із року в рік) застосуванні підприємством обраної облікової політики. Проте така політика запроваджена лише в апараті ДМС (наказ ДМС від 04.06.2015 № 72 "Про затвердження Інструкції про облікову політику в апараті державної міграційної служби України").

Не застосовувалася облікова політика в територіальних органах та установах ДМС, що призводило до недостовірності даних бухгалтерського обліку та створювало передумови для незаконного і неефективного використання ними бюджетних коштів. Зокрема, у Миколаївському ПТПП під час аудиту були виявлені не відображені в бухгалтерському обліку надлишки товарно-матеріальних цінностей на загальну суму 20507,9 тис. грн, що є порушенням статті 8 Закону № 996.

Наведені факти та виявлені аудитором порушення фінансово-бюджетної дисципліни свідчать про необхідність перегляду системи внутрішнього контролю, з метою підвищення її ефективності та результативності. Таким чином, внаслідок відсутності системного підходу в управлінні фінансовими і матеріальними ресурсами, прорахунків у системі внутрішнього контролю і необґрунтованих управлінських рішень, які приймалися керівниками різного рівня з порушенням чинного законодавства, витрачено 2011,9 тис. грн і неефективно – 126,1 тис. гривень.

ВИСНОВКИ

1. Державна міграційна служба України у 2015 році та за 9 місяців 2016 року загалом забезпечила цільове використання бюджетних коштів, виділених на виконання нею функцій у сферах міграції, у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції.

Водночас аудитором встановлено, що низкою її територіальних органів і установ за відсутності системного підходу до управління фінансовими і матеріальними ресурсами, через прорахунки в системі внутрішнього контролю і необґрунтовані управлінські рішення, які приймалися керівниками різного рівня, з порушенням чинного законодавства витрачено 2011,9 тис. грн, неефективно – 126,1 тис. гривень. Крім того, обсяги коштів для проведення розрахунків за комунальні платежі, затверджені ДМС розпорядникам бюджетних коштів нижчого рівня, не відповідають затвердженим їм в установленому порядку лімітам споживання води, газу, електроенергії та теплової енергії. Як наслідок, не освоєно та наприкінці 2015 року повернено до загального фонду державного бюджету 1131,9 тис. гривень.

ДМС у цілому реалізувала пропозиції Рахункової палати за результатами попередніх аудитів. Однак не були завершені заходи з побудови єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами та розширення функціональних можливостей відомчої підсистеми "Аркан ДМС", що сприяло б підвищенню ефективності заходів з протидії нелегальній міграції в державі.

2. Впроваджені у 2016 році заходи з реформування системи протидії

нелегальній міграції у цілому підвищили загальну інституційну спроможність ДМС виконувати практичні заходи у сфері протидії нелегальній міграції, намітилася тенденція до покращення ситуації у сфері виявлення нелегальних мігрантів в Україні та притягнення до адміністративної відповідальності порушників міграційного законодавства.

Проте низьким залишається рівень застосування до нелегальних мігрантів заходів щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення з України.

Не вирішено питання технічної можливості оперативно отримувати інформацію про порушення іноземцями термінів перебування в Україні. Як наслідок – недовірливість профілактичних заходів запобігання нелегальній міграції, які не потребують значних фінансових витрат.

Здебільшого заходи з протидії нелегальній міграції ДМС спрямовані на виявлення нелегальних мігрантів, а не на усунення причин їх появи на території держави. Пріоритет у боротьбі з нелегальною міграцією надавався проведенню таких заходів, як "Мігрант", "Кордон" тощо, до яких залучалися як працівники ДМС, так і особовий склад МВС, АДПСУ, СБУ, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, завдяки яким було виявлено 2302 нелегальні мігранти (кожна четверта особа із загальної кількості (9658 осіб), виявлених у 2015 році та за 9 місяців 2016 року).

3. ДМС не завершена розпочата в 2014 році побудова єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами. Як наслідок, створені бази даних "Біженці" та "Іноземці" містять лише частину інформації про іноземців та осіб без громадянства, що дає можливість нелегальним мігрантам уникати встановленої міграційним законодавством відповідальності, а в разі примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення з України знову повертатися. Отже, знижується результативність впроваджених заходів із протидії нелегальній міграції.

Частково функціонує відомча підсистема "Аркан ДМС", оскільки відсутній підготовлений персонал, здатний своєчасно і в повному обсязі опрацьовувати інформацію про іноземців та осіб без громадянства, які перевищили термін реєстрації паспортних документів в Україні, що надсилається Адміністрацією Держприкордонслужби у вигляді повідомлень. У результаті ДМС цією інформацією не володіє, що унеможливує прийняття належних управлінських рішень, спрямованих на запобігання та протидію нелегальній міграції.

Таким чином, актуальним залишається питання автоматизації всіх процесів, як на рівні апарату ДМС, так і на рівні територіальних органів і підрозділів ДМС, що сприятиме ефективному впровадженню заходів із протидії нелегальній міграції в державі.

4. Неefективною є діяльність ПТПШ та ПТРБ, можливості яких з утримання та розміщення іноземців значно перевищують реальну потребу.

4.1. Чернігівський і Волинський ПТПШ, маючи на своєму балансі значну

кількість об'єктів і земельних ділянок, що не використовуються, вимушені нести додаткові витрати на їх утримання. Зокрема, Чернігівським ПТШ за земельну ділянку (11,2 га), яка ним не використовувалася, у 2015 році було сплачено 13,6 тис. грн земельного податку.

4.2. Незважаючи на низьку наповнюваність установ, заходи з приведення чисельності їх обслуговуючого персоналу у відповідність із фактичною завантаженістю практично не вживались. При цьому постійно зростали витрати на оплату праці персоналу установ і комунальних послуг.

Зокрема, витрати на утримання обслуговуючого персоналу ПТРБ у м. Яготин Київської області та комунальні послуги протягом 2015 року – 9 місяців 2016 року збільшилися з 931,6 до 1143,0 тис. грн, Миколаївського ПТШ – з 20,7 до 279,4 тис. гривень. До речі, працівникам Миколаївського ПТШ і ПТРБ у м. Яготин Київської області, за погодженням з ДМС, систематично виплачувалася премія за високі досягнення у праці, виконання особливо важливої роботи, складність, напруженість у праці тощо, незважаючи на те, що установи й досі не приступили до виконання основних завдань. **Через затримку з введенням в експлуатацію цих установ є ризики подальшого неефективного витрачання бюджетних коштів на їх утримання.**

4.3. Неєфективно витрачалися бюджетні кошти і на інші цілі. Так, ПТРБ у Закарпатській області за наявності вільних приміщень додатково орендував приміщення у м. Ужгород, а ПТРБ у м. Одеса, маючи у своєму штаті вісім охоронців, додатково залучив до охорони іншу охоронну організацію, на що витрачено 3,5 і 9,9 тис. грн відповідно.

Миколаївським ПТШ у липні-серпні 2016 року прийнято на роботу операторів котельні, які виконували інші роботи, тому що котельня не була введена в експлуатацію (термін введення в експлуатацію не визначено). Фактичні видатки на оплату праці цих працівників становили 8,5 тис. гривень.

У ПТРБ у м. Яготин Київської області для керівника утримували два легкові автомобілі "Деу Ланос". Як наслідок, державний бюджет недоотримав до загального фонду 51,3 тис. грн доходів.

З порушенням вимог постанови Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 144 "Про затвердження норм харчування іноземців та осіб без громадянства, що розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, пунктах тимчасового розміщення біженців Державної міграційної служби" придбавалися продукти харчування ПТРБ у м. Одеса і ПТРБ у Закарпатській області (витрачено 58,5 і 31,8 тис. грн відповідно).

4.4. Із переданого ГУМВС України у Донецькій області у січні–вересні 2016 року ПТШ і ПТРБ обладнання і матеріальних цінностей, які ними не замовлялися і розрахунки потреби в яких не визначалися, більша частина вартістю 10883,5 тис. грн (83,4 відс.) не використовується, при цьому відбувається їх моральне та фізичне старіння.

5. Не запобігала фактам неефективного і нерезультативного використання бюджетних коштів існуюча в ДМС система внутрішнього контролю та аудиту. Щорічні інвентаризації внутрішніми комісіями територіальних органів і

установ ДМС переважно проводилися формально і з порушенням встановленого порядку, а незастосування бюджетними установами облікової політики призводило до недостовірності даних бухгалтерського обліку та створювало передумови для незаконного і неефективного використання бюджетних коштів.

Сектор внутрішнього аудиту (2 штатні одиниці) у складі апарату ДМС не в змозі охопити всі бюджетні установи, які підлягають внутрішньому аудиту (понад 30 об'єктів). Як наслідок, у більшості з них внутрішній аудит не проводився, що створює ризики і передумови виникнення порушень фінансово-господарської діяльності при плануванні та використанні бюджетних коштів. Водночас рішення про створення підрозділів внутрішнього аудиту в територіальних органах ДМС або призначення відповідних посадових осіб з відповідними повноваженнями керівництвом ДМС не приймалося.

6. Існуюча у сфері міграції нормативно-правова база, яка регулює питання діяльності ДМС, має бути удосконалена та приведена у відповідність із змінами, прийнятими протягом останнього часу.

Зокрема, потребують приведення у відповідність із Законом України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" (із змінами, внесеними Законом України від 19.05.2016 № 1379) визначені Інструкцією про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затвердженою наказом МВС від 29.02.2016 № 141, та наказами ДМС від 26.12.2012 № 307 і від 09.11.2015 № 138, строки утримання в ПТПП цієї категорії осіб.

Не відповідає статті 10 Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" (із змінами, внесеними Законом України від 10.12.2015 № 888) затверджений наказом МВС від 22.11.2012 № 1077 Порядок реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів, оскільки встановлення правил здійснення реєстрації місця проживання, форми необхідних для цього документів, порядку передачі органами реєстрації інформації до ЄДДР з 04.04.2016 віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України.

Водночас із зміною з 04.04.2016 органу реєстрації потребують приведення у відповідність із вимогами цього Закону норми Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360, зокрема, щодо виключення повноважень ДМС з реєстрації (зняття з реєстрації) місця проживання (перебування) фізичних осіб.

МВС не розглянуло і не затвердило внесений ДМС проект наказу МВС "Про затвердження положень про пункти тимчасового розміщення біженців", як наслідок, не виконані вимоги частини восьмої статті 29 Закону України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту".

Потребує визнання таким, що втратив чинність, наказ ДМС від 14.06.2012 № 110 "Про затвердження положень про пункти тимчасового розміщення

біженців", який не відповідає вимогам частини восьмої статті 29 вищезазначеного Закону.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

2. Надіслати відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України з пропозицією привести у відповідність із вимогами Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" норми Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360, у частині виключення повноважень ДМС, пов'язаних із реєстрацією (зняття з реєстрації) місця проживання (перебування) фізичних осіб.

3. Про результати аудиту поінформувати Міністерство внутрішніх справ України з пропозиціями:

- привести у відповідність із вимогами Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" Інструкцію про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затверджену наказом МВС від 29.02.2016 № 141, у частині визначення строків утримання в ПТПІ іноземців та осіб без громадянства;

- визнати таким, що втратив чинність, наказ МВС від 22.11.2012 № 1077 "Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів", зареєстрований у Мін'юсті 18.12.2012 за № 2109/22421, як такий, що не відповідає статті 10 Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні";

- прискорити розгляд внесеного ДМС проекту наказу МВС "Про затвердження положень про пункти тимчасового розміщення біженців".

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності Державної міграційної служби України, надіслати Державній міграційній службі України і запропонувати:

- привести у відповідність із вимогами Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" накази ДМС від 26.12.2012 № 307 "Про затвердження положень про пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні" і від 09.11.2015 № 138 "Про утворення державної установи "Миколаївський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні" у частині визначення строків утримання в них іноземців та осіб без громадянства;

- визнати таким, що втратив чинність, наказ ДМС від 14.06.2012 № 110 "Про затвердження положень про пункти тимчасового розміщення біженців", який не відповідає вимогам частини восьмої статті 29 Закону України "Про

біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту";

- доопрацювати єдину інформаційно-аналітичну систему управління міграційними процесами, яка має розмежовувати доступ до введення, редагування та перегляду інформації про іноземців та осіб без громадянства, що забезпечить прозорість у роботі територіальних органів і підрозділів міграційної служби;

- вжити заходів щодо оптимізації функціональних можливостей відомчої підсистеми "Аркан-ДМС" шляхом створення підсистеми віддаленого доступу територіальних органів і підрозділів ДМС до інформаційних ресурсів суб'єктів системи "Аркан" та системи захисту інформації підсистеми обробки інформаційних ресурсів суб'єктів системи "Аркан" з наданням відповідей на запити територіальних органів і підрозділів ДМС. Організувати підготовку персоналу для роботи із суб'єктами системи "Аркан" (Адміністрацією Держприкордонслужби, МВС, ДФС, МЗС, Мінсоцполітики; СБУ, СЗР);

- провести суцільну інвентаризацію незавершеного будівництва об'єктів пунктів перебування з визначенням напрямів їх суттєвого зменшення, розглянути питання відчуження надлишкової території та будівель;

- провести перерозподіл отриманих у 2016 році пунктами тимчасового перебування та пунктами тимчасового розміщення біженців обладнання і матеріальних цінностей з метою більш ефективного їх використання;

- переглянути систему внутрішнього контролю з метою підвищення ефективності та результативності її функціонування шляхом застосування територіальними органами ДМС облікової політики, а також розглянути питання можливості створення у них підрозділів внутрішнього аудиту або призначення відповідних посадових осіб з відповідними повноваженнями;

- вжити заходів щодо усунення виявлених порушень під час використання бюджетних коштів і притягнення до відповідальності винних у цьому посадових осіб.

Член Рахункової палати

В.І. Невідомий