

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 25.09.2018 № 24-3

**ЗВІТ
ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ
ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ,
ПРИЗНАЧЕНИХ НА НАДАННЯ ЩОМІСЯЧНОЇ АДРЕСНОЇ
ДОПОМОГИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ ДЛЯ
ПОКРИТТЯ ВИТРАТ НА ПРОЖИВАННЯ**

Київ 2018

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 98 Конституції України).

Організацію, повноваження та порядок діяльності Рахункової палати визначає Закон України від 02.07.2015 № 576 «Про Рахункову палату».

Цей Закон встановлює, що повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

| Скорочення | Повна назва |
|------------------------------|---|
| АСОПД/КОМТЕХ | Програмно-технічний комплекс «Автоматизована система обробки пенсійної документації», на базі якого здійснюються соціальні виплати |
| ВПО | Внутрішньо переміщені особи |
| Грошова допомога | Щомісячна адресна допомога внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг |
| Додаток 1 | Інформація про кількість облікованих на території України внутрішньо переміщених осіб, що надходить до Мінсоцполітики (додаток 1) |
| Додаток 2 | Інформація про стан призначення грошової допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення АТО та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, для покриття витрат на проживання, в т.ч. на оплату житлово-комунальних послуг, що надходить до Мінсоцполітики (додаток 2) |
| ДП ІОЦ | Державне підприємство «Інформаційно-обчислювальний центр Міністерства соціальної політики України» |
| ДСЗ | Державна служба зайнятості |
| ДССЗЗІ | Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України |
| Загальні вимоги | Загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджені наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536 |
| Закон № 1706 | Закон України від 20.10.2014 № 1706 «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» |
| Заявка | Заявка про потребу у коштах на виплату грошової допомоги, типова форма якої доведена Мінсоцполітики до уповноважених органів листом від 01.08.2016 № 11267/0/14-16/04 та містить дані щодо кількості сімей, яким призначена грошова допомога, та членів таких сімей, сум призначеної грошової допомоги на сім'ю в розрізі адміністративно-територіальних одиниць, залишків коштів, невикористаних за результатами виплати грошової допомоги за відповідний період |
| Єдина база | Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб |
| КСЗІ | Комплексна система захисту інформації |
| Мінсоцполітики, Міністерство | Міністерство соціальної політики України |
| МОМ | Міжнародна організація з міграції |
| Ощадбанк | Публічне акціонерне товариство «Державний ощадний банк України» |
| Перелік № 1085 | Перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та перелік населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.11.2014 № 1085 |
| Порядок контролю | Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365 |
| Порядок призначення | Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365 |
| Порядок створення Єдиної | Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, |

| | |
|--|--|
| бази | затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 646 |
| Порядок № 228 | Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 |
| Порядок № 505 | Порядок надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505 |
| Порядок № 509 | Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509 |
| Постанова № 136 | Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 №136 «Про затвердження Порядку здійснення верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітної плати, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування» |
| Постанова № 637 | Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» |
| Правила | Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджені наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 |
| ПФУ | Пенсійний фонд України |
| РДА | Районна державна адміністрація |
| Розпорядники | Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня (структурні підрозділи ОДА та уповноважені органи) |
| Система «Аркан» | Інформаційно-телекомунікаційна система щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон «Аркан» |
| Структурні підрозділи ОДА | Структурні підрозділи з питань соціального захисту населення обласних, Київської міської держадміністрацій |
| УВКБ ООН | Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців |
| Угода | Угода від 11.04.2016 №13010-05/46 «Про обмін і передачу інформації між Мінфіном та Мінсоцполітики» |
| Уповноважені органи | Структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів з питань соціального захисту населення міських, районних у містах (у разі утворення) |
| Управління Московського району (м. Харків) | Управління праці та соціального захисту населення адміністрації Московського району Харківської міської ради |
| УПСЗН | Управління праці та соціального захисту населення |
| УПСЗН Северодонецької міської ради | Управління праці та соціального захисту населення Северодонецької міської ради |
| УСЗН Марківської РДА | Управління соціального захисту населення Марківської районної державної адміністрації Луганської ОДА |
| УСЗН Києво-Святошинської РДА | Управління соціального захисту населення Києво-Святошинської районної державної адміністрації Київської області |
| Центр (м. Харків) | Обласний центр по нарахуванню та здійсненню соціальних виплат |

ЗМІСТ

| | |
|---|-----------|
| Список скорочень..... | 3 |
| Узагальнюючі результати аудиту..... | 6 |
| 1. Передумови проведення аудиту..... | 16 |
| 2. Результати аудиту..... | 21 |
| 2.1. <i>Оцінка стану реалізації рекомендацій Рахункової палати за напрямом «надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання».....</i> | <i>21</i> |
| 2.2. <i>Оцінка організаційного забезпечення надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання.....</i> | <i>31</i> |
| 2.3. <i>Оцінка стану фінансового забезпечення виконання бюджетної програми «Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг».....</i> | <i>42</i> |
| 2.4. <i>Оцінка дотримання законності, своєчасності та повноти надання уповноваженими органами щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання внутрішньо переміщеним особам.....</i> | <i>52</i> |
| Додатки..... | 57 |

УЗАГАЛЬНЮЮЧІ РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

У зв'язку з триваючим понад чотири роки міжнародним збройним конфліктом, наслідком якого є тимчасова окупація частини території України, вже понад півтора мільйона осіб офіційно зареєстровані як внутрішньо переміщені, а питання інтеграції таких осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення є одним з першочергових завдань держави.

Починаючи з 2015 року, законами про державний бюджет на відповідний рік щорічно передбачаються бюджетні призначення на надання грошової допомоги ВПО, обсяги яких за цей період становлять **понад 10 млрд гривень**.

На 2017, 2018 роки бюджетні призначення на цю мету згідно із законами України від 21.12.2016 № 1801 «Про Державний бюджет України на 2017 рік» і від 07.12.2017 № 2246 «Про Державний бюджет України на 2018 рік» затверджено Мінсоцполітики як головному розпоряднику і відповідальному виконавцю бюджетної програми за КПКВК 2501480 «Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг».

Питання ефективності використання бюджетних коштів для забезпечення дотримання прав, свобод та законних інтересів осіб, які переселилися з тимчасово окупованої території України, **перебуває на постійному контролі Рахункової палати**. Так, у **2016 році** проведено аудит ефективності використання коштів державного бюджету на надання грошової допомоги ВПО (звіт від 12.07.2016 № 14-3), за результатами якого надані відповідні рекомендації.

Враховуючи соціальну значимість цього питання, Рахункова палата відповідно до вимог Закону України «Про Рахункову палату», Плану роботи на 2018 рік провела аудит ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання.

Аудитом встановлено таке.

1. У 2017 році та I півріччі 2018 року на надання грошової допомоги 181,2 та 169,6 тис. сімей внутрішньо переміщених осіб використано 2,7 і 1,4 млрд грн за рахунок загального фонду державного бюджету за бюджетною програмою за КПКВК 2501480 «Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг».

Проте, незважаючи на повне і своєчасне надходження коштів державного бюджету на цю мету, Мінсоцполітики як головним розпорядником бюджетних коштів не забезпечено у повному обсязі належного контролю на всіх етапах – від планування до здійснення видатків.

Не досягнуто ефективного управління бюджетними коштами та в окремих випадках продуктивного, економного і результативного їх використання уповноваженими органами як розпорядниками нижчого

рівня, а також законності, своєчасності і повноти надання ними грошової допомоги ВПО.

Використання коштів на надання грошової допомоги зазначеній категорії населення відбувалося за відсутності єдиної інтегрованої інформаційної системи щодо соціального захисту ВПО і, як наслідок, без актуальних даних щодо загальної чисельності таких осіб і чисельності одержувачів грошової допомоги, що призвело до необґрунтованого планування видатків на її виплату.

Неефективна і несистемна діяльність уповноважених органів із призначення (перерахунку) грошової допомоги, виявлення та забезпечення своєчасності і повноти повернення переплати грошової допомоги, яка у встановлених аудитором випадках не відповідала вимогам чинного законодавства, призвела до порушення соціальних прав громадян, а саме: відстрочення призначення до двох або більше місяців і необґрунтованої недоплати грошової допомоги, а також в окремих випадках – до неекономного використання і навіть втрат бюджетних коштів. Зазначене, зокрема, спричинено неповним врахуванням у ході реалізації бюджетної програми рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аудиту.

Як наслідок, суми переплати грошової допомоги за звітними даними постійно зростають (з 13,2 млн грн станом 01.01.2017 до 16,7 млн грн – на 01.07.2018), основна їх частина є простроченою та наявні ризики неповернення.

Належного управління зазначеними ризиками або їх мінімізації головним розпорядником бюджетних коштів не здійснювалось, внаслідок чого бюджетні асигнування, виділені на цю мету у 2017 році в обсязі 465,5 млн грн, залишилися невикористаними: 449,2 млн грн з них перерозподілено Мінсоцполітики на інші бюджетні програми, 15,6 млн грн взагалі не розподілено за призначенням і 0,7 млн грн повернено у кінці року до державного бюджету. Станом на 01.07.2018 залишалися нерозподіленими на всіх рівнях 145,1 млн гривень.

Втрати державного бюджету через невжиття заходів із повернення переплат, встановлення яких можливе лише за результатами аудитів в уповноважених органах, за оцінкою аудиторів Рахункової палати, становили щонайменше 0,3 млн гривень. Зокрема, виявлено, що п'ятьма розпорядниками за наявності переплати грошової допомоги у порушення Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» не відображено у дебіторській заборгованості на початок 2017 року щонайменше 9,3 млн грн, на початок 2018 – 8,1 млн грн, станом на 01.07.2018 – 8,4 млн грн, що згідно зі статтею 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

2. Організація виконання бюджетної програми за КПКВК 2501480 у 2017–2018 роках була недосконалою і не забезпечувала у повному обсязі належного контролю за здійсненням уповноваженими органами обліку та призначення ВПО грошової допомоги, складанням достовірної звітності з

цих питань, виявленню переплат, а також оцінці стану їх погашення та, як наслідок, прийняття оперативних і результативних управлінських рішень з питань соціального захисту ВПО, у т.ч. надання грошової допомоги.

2.1. Мінсоцполітики впродовж чотирьох років не вжито дієвих заходів із забезпечення повноцінного функціонування Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Створення цієї бази за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги (0,3 млн євро), незважаючи на неодноразові спроби Міністерства, на дату аудиту не завершено. Наявне програмне забезпечення не вирішує завдань Міністерства як адміністратора щодо оновлення бази даних у зв'язку зі зміною нормативно-правової бази, а також формування звітів для одержання актуальних і повних відомостей про облік ВПО, що вносяться уповноваженими органами на місцях. Незважаючи на те, що в Єдиній базі зберігається інформація з обмеженим доступом, всупереч ст. 8 Закону України від 05.07.1994 № 80 «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» ця база не має комплексної системи захисту інформації, підтвердженої відповідності.

Як наслідок, відомості Єдиної бази для прийняття управлінських рішень Мінсоцполітики не використовує. Користувачами є уповноважені органи, які застосовують Єдину базу для обліку ВПО. Для призначення грошової допомоги використовується програмно-технічний комплекс «Автоматизована система обробки пенсійної документації», що застосовується для призначення всіх видів соціальних виплат і підтримується Державним підприємством «Інформаційно-обчислювальний центр Міністерства соціальної політики України» (ДП ІОЦ). Ці бази не є інтегрованими між собою і дають можливість формувати звіти про чисельність і призначення ВПО грошової допомоги лише на поточну дату.

Водночас дані щотижневої відомчої звітності уповноважених органів щодо обліку і стану призначення ВПО грошової допомоги, запровадженої з жовтня 2014 року Міністерством, як і раніше залишаються недостовірними (щодо обліку – завищеними, щодо стану призначення грошової допомоги – некоректними) і за аналогічними показниками не корелюються між собою. Зазначене підтверджено аудитором шляхом порівняльного аналізу отриманої на їх запит інформації від ДП ІОЦ, яке акумулює в електронному вигляді відомості уповноважених органів щодо стану виплати всіх соціальних виплат, у т.ч. грошової допомоги ВПО, та показників відомчої звітності.

Так, аудитор констатував, що станом на 05.07.2018 залежно від джерела інформації (ДП ІОЦ та уповноважені органи) розходження у загальній чисельності ВПО, які перебували на обліку, становило 188,8 тис. осіб, або 14,3 відс. (144,7 тис. сімей, або 13,2 відс.). Розходження у чисельності одержувачів грошової допомоги становило 1351,9 тис. сімей, або у 9 разів (через методику складання звітності наростаючим підсумком). У розрізі регіонів рівень викривлення даних обліку ВПО коливався від 0,9 до 31,9 відсотка.

При цьому **Міністерство використовувало лише дані уповноважених органів щодо обліку ВПО** для висвітлення на офіційному веб-сайті, а дані ДП ІОЦ – **ситуативно** для розробки проектів нормативних актів. Незважаючи на рекомендації Рахункової палати, дані **не порівнювались і причини розбіжностей не з'ясовувались**. Єдину спробу здійснено лише на виконання попередніх рекомендацій Рахункової палати, проте її результати, за поясненням Міністерства, знищені вірусною атакою у червні 2017 року. На сьогодні це питання не вирішено.

Як наслідок, неусунуті недоліки істотно вплинули на обґрунтованість планування видатків на виплату грошової допомоги, ефективність їх подальшого розподілу та використання.

2.2. ДП ІОЦ за недостатнього контролю Мінсоцполітики в окремих випадках із затримками оновлював АСОПД/КОМТЕХ у частині призначення грошової допомоги у зв'язку зі зміною нормативно-правової бази з цих питань, що відтермінувало перерахунки **на місяць і більше** та створювало умови для переplat (недоплат). Крім того, на сьогодні потребують удосконалення окремі елементи цього комплексу, оскільки існуючі створюють **високі ризики виникнення помилок**. Перерахунок грошової допомоги для окремих категорій ВПО (зокрема, осіб з інвалідністю, працездатних осіб, що доглядають за дитиною до трьох років) здійснюється у **ручному режимі**, а отже, **може призводити до переplat (недоплат)** грошової допомоги.

2.3. Обмін інформацією між Мінсоцполітики, Пенсійним фондом України, державною службою зайнятості і Мінфіном у встановлених аудиторських випадках здійснювався із **порушенням визначених термінів**, надані ДП ІОЦ запити щодо працездатних ВПО були **неповними**, отримані відповіді – **некоректними і потребували уточнення**, а результати звірок уповноважених органів з даними вказаних вище органів Міністерством **не збиралися і не узагальнювалися**. Зазначене зумовило істотні ризики **неповернення виявлених переplat** до державного бюджету та втрати бюджетних коштів (аудиторським вибірково ідентифіковано реальні ризики щодо повернення **233,6 тис. гривень**).

2.4. Контроль за наданням уповноваженими органами грошової допомоги ВПО у 2017 році та I півріччі 2018 року **через недостатню координацію Мінсоцполітики дій на всіх рівнях був неналежним**, що зумовило порушення при призначенні, перерахунках і виплатах грошової допомоги, які призводили до переplat (недоплат), **негативно впливали** на стан їх погашення, а також **відтермінували надання** грошової допомоги ВПО, зокрема:

- Мінсоцполітики не проводило **контрольних заходів** за використання коштів державного бюджету на надання грошової допомоги ВПО, матеріали перевірок уповноважених органів чи структурних підрозділів з питань соціального захисту населення обласних, Київської міської держадміністрацій **не збирало і не узагальнювало**, що свідчить про **високі ризики неналежного виконання** уповноваженими органами **контрольних повноважень**. Так,

упродовж 2017 року та I півріччя 2018 року за результатами перевірок місця проживання ВПО у м. Києві, Черкаській, Кіровоградській областях не знято з обліку **жодної особи**, у I півріччі 2018 року – в Закарпатській, Одеській, Тернопільській, Хмельницькій областях, в Рівненській області у 2017 році і у Волинській та Полтавській у I півріччі 2018 року – лише одну особу у кожному з регіонів;

- інформація системи «Аркан» як одне із джерел, на підставі якого ВПО згідно з Законом № 1706 може бути знята з обліку, **із визнанням нечинними з 04.07.2018** рішенням Київського апеляційного адміністративного суду **норм з проведення перевірок** фактичного місця проживання ВПО при призначенні (відновленні) соціальних виплат, а також контролю за їх виплатою, часто є **некоректною, своєчасно неоновленою та неінтегрованою** з АСОПД/КОМТЕХ та Єдиною базою, що **призводить до припинення виплати грошової допомоги особам, які не порушували законодавство, або ускладнення виявлення осіб, які його порушили.** Зазначене **створює високі ризики переплати (недоплати) грошової допомоги і призводить до загострення соціальної напруги у середовищі ВПО;**

- більшістю уповноважених органів **порушено на один – два місяці і більше 10-денний термін** призначення грошової допомоги. Такі факти (як з об'єктивних, так і суб'єктивних причин) у 2017 році встановлені у **182 уповноважених органах 23 структурних підрозділів ОДА**, у I півріччі 2018 року – **79 уповноважених органах 20 структурних підрозділів ОДА** (в окремих із них **були системними**, зокрема, у **семи із 37 уповноважених органів Київської, в 19 із 26 Черкаської, у восьми із 27 Чернігівської областей**);

- рішення щодо призначення (перерахунку) грошової допомоги уповноваженими органами прийнято в окремих випадках з **недотриманням чинного законодавства**, що призвело до переплат, а заходи з їх повернення в більшості випадків **були нерезультативними або взагалі не вживалися.** Як наслідок, лише за шістьма випадками аудиторами встановлено **57,2 тис. грн** переплати грошової допомоги.

3. Мінсоцполітики впродовж 2017–2018 років не забезпечено у повному обсязі обґрунтованого планування видатків на надання грошової допомоги ВПО за рахунок коштів державного бюджету за КПКВК 2501480, їх ефективного розподілу у розрізі розпорядників та управління бюджетними асигнуваннями на цю мету. Як наслідок, через недоліки у визначенні чисельності одержувачів і розмірів грошової допомоги, а також складність прогнозування динаміки чисельності ВПО, планові обсяги видатків на виплату грошової допомоги ВПО майже щомісячно перевищували фактичну потребу (в окремих регіонах і місяцях на 40,5 і 94,1 відс.), у цілому в 2017 році майже на 14 відс., у 2018 році – щонайменше на 10 відсотків.

3.1. Показники (обсяги заявок розпорядників за півріччя попереднього року) при складанні бюджетних запитів, кошторисів **не уточнювались, не враховували** статистично зафіксовані тенденції і кількісні показники,

особливості окремих регіонів щодо **чисельності** одержувачів грошової допомоги і не **відображали фактичного стану справ** із виплати грошової допомоги. Крім того, через неналежну роботу структурних підрозділів ОДА з узагальнення заявок уповноважених органів замовлені ними обсяги коштів у окремих випадках перевищували фактичну потребу. Так, Департаментом Луганської ОДА при узагальненні заявки станом на 10.05.2017 **безпідставно збільшено на 1,9 млн грн** потребу у коштах управління праці та соціального захисту населення Северодонецької міської ради, а залишок, що утворився впродовж двох місяців, перерозподілено між шістьма іншими уповноваженими органами.

3.2. Мінсоцполітики за наявності підстав для зменшення видатків за бюджетною програмою за КПКВК 2501480 до листопада 2017 року **зволікало** з ініціюванням змін щодо їх перерозподілу. Як наслідок, основну частину видатків (**412,2 млн грн**) перерозділено лише у листопаді – грудні 2017 року. У 2018 році Мінсоцполітики до липня, або **понад 5 місяців**, **зволікало** з ініціюванням таких змін.

3.3. Результативні показники паспорта бюджетної програми за незмінних обсягів планових видатків на всіх етапах (від формування потреби, складання бюджетного запиту до затвердження бюджетних призначень) **постійно коригувалися**, показник продукту «середньомісячна кількість сімей ВПО, які отримали грошову допомогу» визначено без деталізації за категоріями одержувачів і складу сім'ї, а показники звіту про виконання паспорта за 2017 рік відображали розрахункові дані, не підкріплені звітністю. **Це викривлювало дані про фактичний стан** виконання бюджетної програми і не повною мірою відповідає нормам **Загальних вимог** до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536, і **Правил складання паспортів** бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098.

4. Мінсоцполітики із посиленням на тимчасовий характер грошової допомоги виконано не всі рекомендації Рахункової палати за результатами попереднього аудиту. Як наслідок, упродовж чотирьох років не врегульовано правові прогалини і неузгодженості у нормативно-правовій базі щодо обліку і надання грошової допомоги ВПО, не мінімізовано та не усунуто ризиків неекономного використання бюджетних коштів та організаційні недоліки, які негативно впливають на повноту і своєчасність забезпечення ВПО гарантованою їм державою соціальною підтримкою. Безсистемне внесення Мінсоцполітики впродовж 2017–2018 років окремих змін до нормативно-правових актів з цих питань лише ускладнювало їх практичне застосування і фактично відтермінувало прийняття рішень про надання окремим категоріям ВПО грошової допомоги.

4.1. Законом № 1706 упродовж чотирьох років не унормовано право ВПО на грошову допомогу як складову прав і свобод, наданих таким громадянам цим Законом, незалежно від місця проживання.

Упродовж чотирьох років грошову допомогу **нормативно не віднесено до видів соціальних виплат** і, відповідно, не встановлено залежності розміру та тривалості виплати, зокрема, від розміру прожиткового мінімуму та рівня доходу сім'ї, як у інших видах соціальних виплат. Як наслідок, мають місце випадки виплати такої допомоги особам, які за матеріальним станом її не потребують.

Кабінетом Міністрів України на виконання п. 3 частини першої ст. 10 Закону № 1706 **так і не було визначено обсягів та джерел фінансування Комплексної державної програми** щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1094, яка з **01.01.2018 втратила чинність**. Разом з тим затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 1071 Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України **на період до 2020 року** передбачає завдання і заходи щодо підтримки та соціальної адаптації ВПО **лише в окремих регіонах, а не на всій території України**.

Не удосконалено окремі норми Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в т. ч. на оплату житлово-комунальних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505, зокрема, у частині перерахування уповноваженим банком грошової допомоги на поточні рахунки одержувачів **протягом одного банківського дня замість трьох, як це передбачено** Порядком виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.1999 № 1596; **не вилучено** норму щодо прийняття уповноваженим банком заяви про призначення грошової допомоги разом із пакетом документів. Так, аудит засвідчив численні випадки порушення термінів передачі Ощадбанком заяв ВПО разом з пакетом документів до уповноважених органів, а також недбалості (у зв'язку з втратою установою Ощадбанку у Львівській області документів ВПО призначення грошової допомоги **відтерміновано на три з половиною місяці**).

Крім того, не враховано рекомендації Рахункової палати про внесення змін до Порядку № 505 у частині включення норм щодо заборони відкриття окремих особових справ для призначення грошової допомоги членам однієї сім'ї, які проживають в одному житловому помешканні та одночасно або через певний проміжок часу самостійно звернулися до уповноважених органів за її призначенням. Це створює ризики уникнення ВПО встановленого обмеження загального розміру грошової допомоги на сім'ю, а отже, призводить до її переplat і неекономного використання бюджетних коштів.

Потребують врегулювання окремі норми Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509, зокрема, посилання у п. 7 на терміни «уповноважений банк» і «грошова допомога» без визначення цих термінів; надання згідно з абзацом тринадцятим п. 2 повноважень працівникам житлово-експлуатаційних організацій або уповноваженим особам, визначеним виконавчими органами сільських і селищних рад за погодженням з уповноваженим органом, щодо прийняття заяв та видачі довідок про взяття на облік в місцях проживання ВПО, що не відповідає ст. 4 Закону № 1706 (функції видачі такої довідки покладено лише на уповноважені органи). Зазначене створює певні ризики для зловживань при взятті на облік осіб як ВПО.

4.2. Практичну реалізацію нормативно встановленого права на отримання грошової допомоги **окремим категоріям** ВПО у деяких випадках **відтерміновано майже на рік**, а надання цього права **не узгоджено з чинним законодавством**:

- **право на отримання довідки** про взяття на облік як ВПО **громадяни, житло яких зруйновано** або стало непридатним внаслідок проведення АТО, що підтверджене актом обстеження технічного стану житлового приміщення, **набули лише з 18.07.2018**, або **через рік з дати надання** їм як ВПО права на призначення грошової допомоги (03.06.2017), що **унеможливило** отримання такої допомоги;

- **право на грошову допомогу дітям, які не переміщувалися** та народилися у ВПО після початку проведення АТО і тимчасової окупації, **надано з 18.07.2018**, або **через два роки** після надання їм права на отримання довідки про взяття на облік як ВПО. У той же час **віднесення** Порядком № 509 **дітей**, які не переміщувалися та народилися після початку проведення АТО, до **ВПО** і надання їм права на отримання довідки про взяття на облік **не відповідає** визначенню поняття «ВПО» (ст. 1 Закону № 1706) та частині другій ст. 4 Закону № 1706, згідно з якою підставою для взяття на облік ВПО є факт проживання на території, де виникли обставини, зазначені у ст. 1 цього Закону, що підтверджується довідкою про взяття на облік;

- встановлення п. 6 Порядку № 505 з **03.06.2017** норми щодо **підтвердження актом** технічного стану придатності до проживання житлових приміщень, наявних у власності членів сім'ї ВПО і розташованих в інших регіонах України, при прийнятті рішення **про відмову** у призначенні грошової допомоги (на що **наголошувала Рахункова палата** під час проведення попереднього аудиту) забезпечувало **об'єктивність при прийнятті рішень**. Разом з тим **лише 30.12.2017** затверджено **типову форму** такого **Акта і визначено органи**, які його складатимуть;

- визнання нечинними з 04.07.2018 на виконання рішення Київського апеляційного адміністративного суду Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365, та окремих норм Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам,

затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365, призвело до виникнення правової колізії: залишаються чинними норми щодо прийняття комісіями рішення про призначення (відновлення) соціальних виплат з урахуванням **акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї**, який може бути складений лише під час проведення **перевірок, що скасовані**;

- **несвоєчасне приведення** Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 646, у відповідність з нормативними актами, що врегульовують питання обліку і надання ВПО грошової допомоги, **свідчить про формальність його затвердження**. Як встановлено аудитом, **функціонування Єдиної бази у форматі, передбаченому цим Порядком, фактично припинено**.

За результатами проведеного аудиту **Рахункова палата рекомендує Кабінету Міністрів України розглянути питання щодо:**

✓ **внесення змін до:**

- **Закону № 1706** в частині унормування права ВПО на грошову допомогу незалежно від місця проживання та уточнення поняття статусу ВПО стосовно дітей, які народилися у сім'ях ВПО після їх переміщення;

- **Порядку № 505** у частині встановлення терміну перерахування уповноваженим банком грошової допомоги на поточні рахунки одержувачів протягом одного банківського дня, як це передбачено Порядком виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.1999 № 1596; норм щодо заборони відкриття окремих особових справ для призначення грошової допомоги членам однієї сім'ї, які проживають в одному житловому помешканні та одночасно або через певний проміжок часу самостійно звернулися до уповноважених органів за її призначенням; підстав, що не дозволяють ВПО повернутися до населених пунктів, що знаходяться на території, де органи державної влади здійснюють свої повноваження у повному обсязі;

- **Порядку № 509** у частині зазначення термінів «уповноважений банк» і «грошова допомога» за повною назвою без скорочень; вилучення норм щодо надання повноважень працівникам житлово-експлуатаційних організацій або уповноваженим особам, визначеним виконавчими органами сільських і селищних рад, приймати заяви та видавати довідки про взяття на облік;

- **Порядку призначення** у частині вилучення норм щодо складання акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї;

✓ забезпечення розробки та затвердження комплексної державної цільової програми щодо підтримки і соціальної адаптації ВПО;

✓ уніфікації підходів до визначення розмірів та нормативного врегулювання віднесення грошової допомоги до одного з видів соціальної допомоги і, відповідно, встановлення залежності розміру, зокрема, від рівня доходу сім'ї та тривалості виплати;

✓ вжиття спільно з Мінсоцполітики і Держприкордонслужбою заходів щодо інтегрування інформаційної бази Мінсоцполітики з системою «Аркан», а також удосконалення відповідальними органами функціонування цієї системи, зокрема у частині своєчасного оновлення даних.

Рахункова палата рекомендує Мінсоцполітики забезпечити усунення виявлених в ході аудиту недоліків та виконати надані за результатами аудиту рекомендації:

✓ підготувати та подати на розгляд Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо:

- **внесення змін до:**

- **Закону № 1706** в частині унормування права ВПО на грошову допомогу незалежно від місця проживання та уточнення поняття статусу ВПО стосовно дітей, які народилися у сім'ях ВПО після їх переміщення;

- **Порядку № 505** у частині встановлення терміну перерахування уповноваженим банком грошової допомоги на поточні рахунки одержувачів протягом одного банківського дня, як це передбачено Порядком виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.1999 № 1596; норм щодо заборони відкриття окремих особових справ для призначення грошової допомоги членам однієї сім'ї, які проживають в одному житловому помешканні та одночасно або через певний проміжок часу самостійно звернулися до уповноважених органів за її призначенням; підстав, що не дозволяють ВПО повернутися до населених пунктів, що знаходяться на території, де органи державної влади здійснюють свої повноваження у повному обсязі;

- **Порядку № 509** у частині зазначення термінів «уповноважений банк» і «грошова допомога» за повною назвою без скорочень; вилучення норм щодо надання повноважень працівникам житлово-експлуатаційних організацій або уповноваженим особам, визначеним виконавчими органами сільських і селищних рад, приймати заяви та видавати довідки про взяття на облік;

- **Порядку призначення** у частині вилучення норм щодо складання акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї;

- уніфікації підходів до визначення розмірів та нормативного врегулювання віднесення грошової допомоги до одного з видів соціальної допомоги і, відповідно, встановлення залежності розміру, зокрема, від рівня доходу сім'ї та тривалості виплати;

- розробки комплексної державної цільової програми щодо підтримки і соціальної адаптації ВПО;

✓ своєчасно надавати Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо приведення Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 646, у відповідність з

нормативними актами, що врегульовують питання обліку і надання ВПО грошової допомоги;

✓ вжити невідкладних заходів для завершення створення єдиної інформаційної системи щодо соціального захисту ВПО, інтегрованої з системами інших органів влади з питань, що стосуються її функціонування, своєчасного доопрацювання існуючого програмного забезпечення у разі зміни нормативно-правової бази, що врегульовує питання обліку і надання грошової допомоги;

✓ вжити заходів щодо усунення випадків порушення уповноваженим банком термінів передачі уповноваженим органам заяви ВПО про призначення грошової допомоги разом із пакетом документів;

✓ запровадити звітність щодо обсягів виявлених переплат грошової допомоги за всіма причинами виникнення (за результатами звірок уповноважених органів з даними ПФУ, верифікації тощо), уніфіковану періодичну звітність щодо обліку ВПО (сімей) та стану призначення їм грошової допомоги; скасувати щотижневу відомчу звітність уповноважених органів щодо обліку (додаток 1) та стану призначення ВПО грошової допомоги (додаток 2);

✓ посилити контроль за повнотою відображення в обліку уповноваженими органами сум переплат грошової допомоги за всіма причинами виникнення та своєчасністю здійснення заходів із їх погашення;

✓ забезпечити своєчасний і повний обмін даними з ПФУ;

✓ забезпечити обґрунтоване планування видатків за бюджетною програмою на підставі показників, які б враховували найбільш вірогідні прогнози щодо чисельності одержувачів та розмірів грошової допомоги, розробити заходи, які б сприяли поліпшенню якості управління коштами бюджетної програми;

✓ удосконалити результативні показники паспорта бюджетної програми за КПКВК 2501480 та звіту про її виконання;

✓ посилити контроль за наданням грошової допомоги на всіх рівнях та забезпечити координацію роботи уповноважених органів з цього питання;

✓ провести перевірки особових справ, за якими встановлено розрахункові переплати, повідомити Рахункову палату про їх результати, вжити заходів щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, закріплених за цим напрямом роботи.

1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ

1.1. Підстава для аудиту

Питання ВПО є частиною міжнародного гуманітарного права та потребують правового урегулювання в країнах, які стикаються з такою проблемою. Згідно з Керівництвом щодо захисту ВПО, узгодженим у 2007 році Глобальною групою захисту ООН¹, відповідальність за становище таких осіб

¹ «Global protection cluster» – група, яка об'єднує 30 міжнародних організацій.

лежить на уряді країни їх громадянства. Це відповідає законодавству України, за яким ВПО як її громадянам має бути забезпечена вся повнота прав. Питання захисту та підтримки ВПО врегульовані Законом № 1706, механізми реалізації визначені низкою підзаконних нормативно-правових актів (Порядки № № 505, 509, Порядок призначення, Порядок контролю, Постанова № 637 тощо).

Довідково. Згідно зі ст. 1 Закону № 1706 **ВПО** є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, якого змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

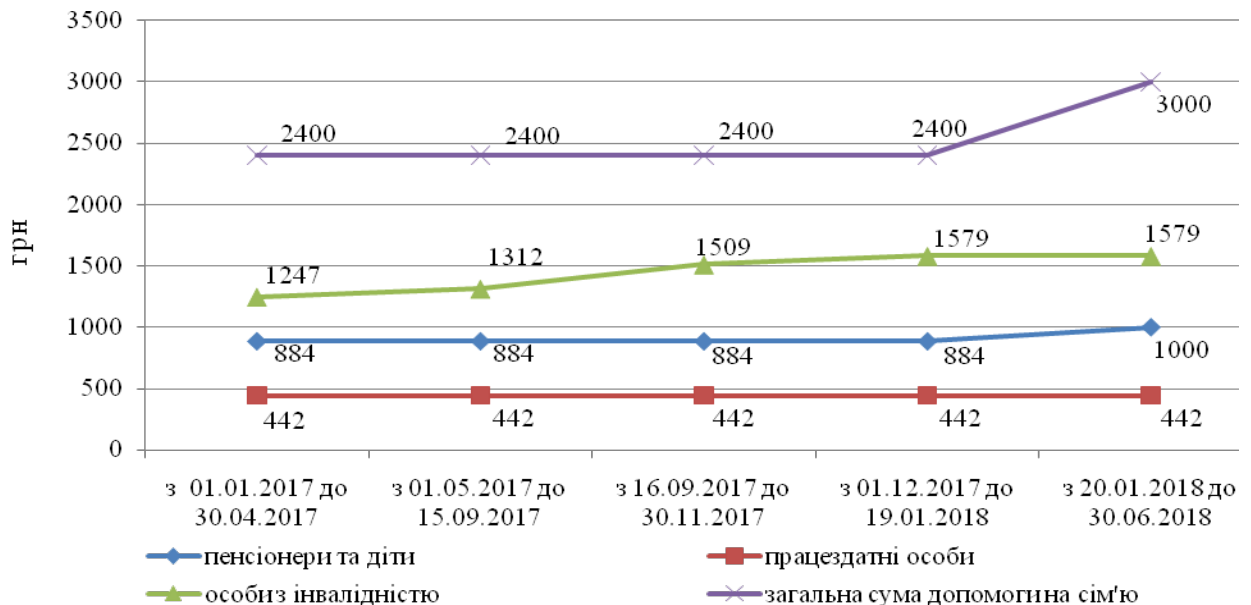
Заходи щодо забезпечення прийому, проїзду, розміщення та облаштування ВПО є видатковими зобов'язаннями України та органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції щодо забезпечення соціальних прав і гарантій громадян України (ст. 15 Закону № 1706). Механізм взаємодії органів, залучених до системи надання грошової допомоги ВПО (зокрема, Мінсоцполітики, структурні підрозділи ОДА, уповноважені органи, Ощадбанк), наведено в Додатку 1.

Підпунктом «б» п. 9 ст. 87 Бюджетного кодексу України видатки на державні програми соціальної допомоги, у т.ч. грошова допомога особам, яких визнано біженцями, або особам, які потребують додаткового захисту, та особам, яким надано тимчасовий захист, віднесено до видатків, що здійснюються з державного бюджету. Як вбачається зі змісту Порядку № 505 грошова допомога ВПО призначається на сім'ю з дня звернення по місяць зняття з обліку як ВПО, але не більше ніж на 6 місяців, з можливістю перепризначення на наступний шестимісячний період. Розмір грошової допомоги на місяць розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї, виходячи із категорії ВПО (працездатні, непрацездатні і діти, особи з інвалідністю та діти з інвалідністю), і **сукупно не може перевищувати загального розміру** допомоги на сім'ю². При цьому розмір допомоги особі працездатного віку, за винятком осіб, які відповідають встановленим цим пунктом умовам, у разі її непрацевлаштування або нерозірвання трудових відносин з роботодавцями на тимчасово окупованій території України чи районах проведення АТО, через два місяці з дня призначення зменшується на 50 відс. (до 221 грн), а через наступні два місяці – припиняється і на наступний строк не призначається (п. 7 Порядку № 505).

Динаміка розмірів грошової допомоги ВПО наведена у діаграмі 1 і Додатку 2.

² Згідно з п. 3 Порядку № 505 в ред. до 20.01.2018 – 2400 грн, з 20.01.2018 – 3000 грн, а для багатодітних сімей – 5000 грн; з 16.09.2017 для сімей, у яких є особа з інвалідністю або дитина з інвалідністю – 3400 гривень.

Діаграма 1. Динаміка розмірів грошової допомоги за категоріями одержувачів за 2017 рік – I півріччя 2018 року



* застосовано усереднений розмір грошової допомоги, виходячи із груп інвалідності, запроваджений з 16.09.2017.

Функції відкриття та обслуговування поточних рахунків, на які зараховується грошова допомога, **покладено на Ощадбанк**, який визначено єдиним уповноваженим банком з цього питання.

Перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та перелік населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, переміщення з яких згідно з п. 2 Порядку № 505 у ред. з 03.06.2017 є підставою для призначення грошової допомоги ВПО, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.11.2014 № 1085.

Аудит засвідчив, що для вирішення проблеми внутрішньої міграції на державному рівні увесь цей час проводилася доволі активна нормативна робота, яка супроводжувалася частою зміною підходів до механізмів ведення обліку, призначення (відновлення) ВПО соціальних виплат, у т. ч. грошової допомоги, за новим фактичним місцем проживання. Водночас з огляду на масштаби явища і складну соціально-економічну та політичну ситуацію, залишаються невирішеними організаційні питання у частині обліку ВПО і забезпечення усіма соціальними виплатами, у т.ч. грошовою допомогою, які у разі нерозв'язання створюють ризики втрати бюджетних коштів, виділених на цю мету, та призведуть до загострення соціальної напруги у середовищі ВПО.

На більшість таких недоліків вказувала Рахункова палата під час розгляду в 2016 році питання ефективності використання коштів державного бюджету на надання грошової допомоги ВПО (звіт від 12.07.2016 № 14-3), проте більшість рекомендацій щодо їх усунення залишилась нереалізованою. Як наслідок, відсутність актуальних даних щодо чисельності зареєстрованих ВПО, у т. ч. тих, які одержували грошову допомогу, неповноцінне функціонування

існуючих баз даних у частині обліку і призначення ВПО грошової допомоги, недоліки у формуванні звітності та організації роботи уповноважених органів з цих питань негативно впливали на оперативність прийняття управлінських рішень і створювали умови для неефективного використання бюджетних коштів на цю мету, обсяги яких **залишаються стабільно високими**.

При цьому у схваленій Урядом³ у кінці 2017 року Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, визнано, що «більшість заходів, що вживалися до цього часу, були заходами негайного реагування, які мали несистемний характер та не ставили за мету забезпечення довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення, спрямовані на забезпечення житлом, працевлаштування, соціальну інтеграцію ВПО...».

Все зазначене вище свідчить, що **обрана тема є надзвичайно актуальною та соціально важливою**.

1.2. Цілі аудиту

Цілями аудиту визначалося:

- проаналізувати реалізацію наданих Рахунковою палатою рекомендацій з метою оцінки їх результативності;
- сприяти продуктивному, результативному, економному та законному використанню коштів державного бюджету на надання ВПО грошової допомоги;
- сприяти удосконаленню механізму надання грошової допомоги за рахунок коштів державного бюджету шляхом надання рекомендацій щодо поліпшення нормативно-правової бази, організаційної структури та внутрішніх процесів.

1.3. Обсяг аудиту

Предмет аудиту: кошти загального фонду державного бюджету за бюджетною програмою за КПКВК 2501480 «Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» за 2017 рік та I півріччя 2018 року; нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі акти, інші документи, що регламентують порядок використання коштів державного бюджету, призначених на зазначену мету; управлінські рішення Мінсоцполітики, структурних підрозділів ОДА, уповноважених органів в частині надання грошової допомоги; розрахунки потреби в коштах на цю мету на 2017–2018 роки за КПКВК 2501480 та обґрунтування до них, бюджетні запити та паспорти бюджетної програми, річний та помісячний розписи асигнувань загального фонду державного бюджету; зведені кошториси та плани асигнувань загального фонду, кошториси розпорядників і зміни до них, заявки, розподіли бюджетних асигнувань та інші планові документи з питань аудиту; звіт про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 2501480 за

³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 909-р.

2017 рік;

- дані ДСЗ про реєстрацію працездатних членів сім'ї, яким призначено грошову допомогу, як безробітних чи осіб, які шукають роботу; дані Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування про сплату єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування працездатними членами сім'ї, яким призначено грошову допомогу;

- договори про взаємодію, укладені Мінсоцполітики і Мінфіном з Ощадбанком, стан їх виконання; інформація, надана Ощадбанком Мінсоцполітики з питань аудиту;

- документи для призначення, виплати та припинення грошової допомоги ВПО (особові справи, особові рахунки, довідки, свідоцтва, банківські виписки), інші документи, пов'язані з темою аудиту;

- інформація, що надається МВС, Національною поліцією України, ДМС, СБУ, Адміністрацією Держприкордонслужби, Мінфіном уповноваженим органам для прийняття рішень щодо зняття з обліку ВПО;

- дані відомчої звітності щодо обліку, призначення та виплати ВПО грошової допомоги;

- відомості Єдиної бази, відповідальним за забезпечення формування та ведення якої є Мінсоцполітики, в частині питань обліку, призначення та виплати ВПО грошової допомоги;

- дані бюджетної, статистичної, оперативної звітності, первинних бухгалтерських документів та інших документів щодо використання коштів загального фонду державного бюджету за КПКВК 2501480 у 2017 році та I півріччі 2018 року; з окремих питань – період, що виходить за межі аудиту.

Об'єктами аудиту обрані:

- Мінсоцполітики (**головний розпорядник бюджетних коштів**);
- управління соціального захисту населення Києво-Святошинської райдержадміністрації Київської області; Обласний центр по нарахуванню та здійсненню соціальних виплат (м. Харків); управління праці та соціального захисту населення адміністрації Московського району Харківської міської ради, Департамент соціального захисту населення Луганської облдержадміністрації; управління праці та соціального захисту населення Северодонецької міської ради (**структурні підрозділи ОДА та уповноважені органи**, які на територіальному рівні організовують роботу із ведення обліку, призначення і виплати ВПО грошової допомоги).

1.4. Методика та методи аудиту

Під час аудиту використані Загальні рекомендації з проведення аудиту ефективності використання державних коштів, затверджені постановою Колегії Рахункової палати від 12.07.2006 № 18-4 (втратили чинність з дня затвердження рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7 Регламенту Рахункової палати), Регламент Рахункової палати, затверджений рішенням Рахункової

палати від 28.08.2018 № 22-7, а також матеріали пілотного аудиту ефективності, затверджені рішенням Рахункової палати від 13.09.2017 № 18-4.

Під час аудиту основна увага приділена питанням законного, продуктивного, результативного та економного використання коштів державного бюджету, виділених на надання грошової допомоги ВПО. Поряд з цим додатково використані елементи аудиту відповідності, оскільки обрана тема аудиту є складною і потребує комплексного підходу.

Під час аудиту застосовані такі методи:

- аналіз нормативно-правових, адміністративних, розпорядчих актів та документів, що регламентують питання використання коштів державного бюджету на надання грошової допомоги ВПО;

- аналіз обґрунтованості планування видатків на надання грошової допомоги ВПО; перевірка дотримання законодавства при їх здійсненні; перевірка законності, повноти та своєчасності надання грошової допомоги ВПО;

- перевірка первинних бухгалтерських документів та інших документів щодо використання коштів загального фонду державного бюджету за КПКВК 2501480 у 2017 році та I півріччі 2018 року; аналіз відомчої, бюджетної, статистичної та оперативної звітності з питань аудиту;

- обстеження, запити, отримання письмових та усних пояснень посадових осіб об'єктів аудиту; оцінка стану функціонування Єдиної бази з питань аудиту; опрацювання матеріалів засобів масової інформації, інтернет-видань.

2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

2.1. Оцінка стану реалізації рекомендацій Рахункової палати за напрямом «надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання»

2.1.1. Кабінетом Міністрів України і Мінсоцполітики забезпечено виконання не всіх рекомендацій Рахункової палати щодо усунення проблем, виявлених за результатами попереднього аудиту. Як наслідок, ще мають місце окремі правові прогалини і неузгодженості у нормативно-правовій базі, що врегульовує питання обліку і надання ВПО грошової допомоги, не мінімізовані та не усунені ризики неекономного використання бюджетних коштів, а також організаційні недоліки, які негативно впливали на повноту і своєчасність забезпечення ВПО гарантованою їм державою соціальною підтримкою.

2.1.1.1. Законодавча база.

Рахункова палата у 2016 році провела аудит ефективності використання коштів державного бюджету на надання грошової допомоги ВПО, за результатами якого рекомендувала Кабінету Міністрів України і Мінсоцполітики розглянути питання вдосконалення нормативно-правової бази, забезпечення повноцінного функціонування відповідних баз даних у частині ведення обліку ВПО і механізму призначення та виплати їм грошової допомоги.

2.1.1.2. Виявлений стан справ і висновок.

Упродовж 2016–2017 років не забезпечено врегулювання окремих питань надання грошової допомоги ВПО, зокрема:

✓ **Законом № 1706 упродовж чотирьох років не унормовано право ВПО на грошову допомогу як складову прав і свобод, наданих таким особам згідно із цим Законом.** При цьому при внесенні Законом України від 23.03.2017 № 1972 змін до Закону № 1706 встановлено пільгу з оплати державою вартості комунальних послуг, електричної та теплової енергії тощо **лише для ВПО** в місцях їх **компактного поселення** (містечках із збірних модулів, гуртожитках, оздоровчих таборах, будинках відпочинку, санаторіях, пансіонатах, готелях тощо).

2.1.1.3.1. Рекомендації.

Рахункова палата повторно рекомендує Кабінетові Міністрів України і Мінсоцполітики підготувати проект закону про внесення змін до Закону № 1706 в частині унормування права ВПО на грошову допомогу незалежно від місця проживання.

✓ **Кабінетом Міністрів України** на виконання п. 3 частини першої ст. 10 Закону № 1706 **так і не визначено обсягів та джерел фінансування Комплексної державної програми** щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1094. Аудит засвідчив, що звітування про хід виконання цієї програми Мінсоцполітики здійснювало щоквартально⁴, проте інформацію не узагальнювало, що унеможливило встановлення фактичного стану справ щодо досягнення очікуваних результатів, визначених при її затвердженні. На сьогодні жодна комплексна державна цільова програма з цього питання не діє.

З 1 січня 2018 року зазначена програма втратила чинність у зв'язку із закінченням терміну дії. Рекомендації щодо її доопрацювання, за поясненням Мінсоцполітики, **не виконано**, оскільки згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65⁵ припинено підготовку нових проектів державних цільових програм, що потребують додаткового фінансування, а також внесення змін до затверджених цільових програм, що потребують додаткового фінансування. Разом з тим затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 1071 Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України **на період до 2020 року** (орієнтовний обсяг фінансування – 4762,3 млн грн, у т. ч. 2223,6 млн грн – за рахунок коштів державного бюджету; координатор – Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо

⁴ Висвітлювало щоквартально на офіційному сайті.

⁵ Втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710.

переміщених осіб) передбачає завдання і заходи щодо підтримки та соціальної адаптації ВПО лише в окремих регіонах, а не на всій території України.

2.1.1.3.2. Рекомендації.

Рахункова палата рекомендує Кабінету Міністрів України і Мінсоцполітики на виконання Закону № 1706 забезпечити розробку та затвердження комплексної державної цільової програми щодо підтримки і соціальної адаптації ВПО.

✓ **Не удосконалено окремі положення Порядку № 505**, зокрема:

- **пункт 9** у частині перерахування уповноваженим банком грошової допомоги на поточні рахунки одержувачів **протягом одного банківського дня замість трьох, як це передбачено** Порядком виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.1999 № 1596;

- **не вилучено** норму щодо **прийняття уповноваженим банком заяви** про призначення грошової допомоги **разом із пакетом документів**. Ця невласлива для банку функція поряд з невстановленням зобов'язання перевірки правильності складання і повноти надання продовжує призводити до подовження терміну призначення грошової допомоги ВПО. Так, аудитом встановлено випадки порушення термінів передачі Ощадбанком заяв ВПО разом з пакетом документів до уповноважених органів, а також випадки недбалості (у зв'язку з втратою установою Ощадбанку у Львівській області документів, призначення ВПО грошової допомоги **відстрочено на три з половиною місяці**);

- **не враховано рекомендації** Рахункової палати у частині включення норм щодо заборони відкриття окремих особових справ для призначення грошової допомоги членам однієї сім'ї, які проживають в одному житловому помешканні та одночасно або через певний проміжок часу самостійно звернулися до уповноважених органів за її призначенням. Це створює умови для уникнення нормативно встановленого обмеження загального розміру грошової допомоги на сім'ю, а отже, призводить до переplat і неекономного використання бюджетних коштів. Так, аудитом в УПСЗН Києво-Святошинської РДА встановлено факт поділу сім'ї ВПО з метою збільшення фактичного розміру виплат: батько з двома дітьми та мати з трьома дітьми, які проживають в одному житловому приміщенні. Як наслідок, за двома окремими особовими справами членам однієї сім'ї **надмірно виплачено за розрахунками аудиторів 5,9 тис. грн**;

- **не уточнено норму** п. 3 постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505 у частині віднесення **до джерел покриття витрат** на виплату грошової допомоги **лише коштів резервного фонду** державного бюджету і коштів, що надходять до державного бюджету як благодійна або міжнародна допомога. При цьому фактично, починаючи з 2015 року, в законах про державний бюджет на відповідний рік бюджетні призначення на цю мету передбачаються за рахунок коштів **загального фонду державного бюджету**.

За поясненням Мінсоцполітики⁶, на дату аудиту здійснюється узгодження проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505», що врегульовує порушене питання.

2.1.1.3.3. Рекомендації.

Рахункова палата повторно рекомендує Кабінетові Міністрів України і Мінсоцполітики забезпечити внесення змін до Порядку № 505 у частині терміну перерахування уповноваженим банком грошової допомоги на поточні рахунки одержувачів протягом одного банківського дня, як це передбачено Порядком виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.1999 № 1596; норм щодо заборони відкриття окремих особових справ для призначення грошової допомоги членам однієї сім'ї, які проживають в одному житловому помешканні та одночасно або через певний проміжок часу самостійно звернулися до уповноважених органів за її призначенням, а також Мінсоцполітики вжити заходів щодо усунення випадків порушення уповноваженим банком термінів передачі заяви ВПО про призначення грошової допомоги разом із пакетом документів уповноваженим органам.

✓ **Упродовж чотирьох років грошову допомогу нормативно не віднесено до видів соціальних виплат і, відповідно, не встановлено залежності розміру та тривалості виплати, зокрема, від розміру прожиткового мінімуму та рівня доходу сім'ї, як у інших видах соціальних виплат.** Це спричиняє надання грошової допомоги платоспроможним і матеріально забезпеченим ВПО. Наприклад, Управлінням Московського району (м. Харків) у листопаді 2016 року на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно виявлено **неправомірне призначення грошової допомоги для ВПО Ж.** (з 2008 року мала будинок у м. Харкові) і визначено розмір переплати **(55,1 тис. грн).** У подальшому у зв'язку з продажем цією особою у вересні 2017 року вказаного вище будинку за **270 тис. грн,** призначено грошову допомогу на такі періоди: з 25.11.2017 по 24.05.2018 і з 11.06.2018 по 10.12.2018.

Разом з тим, всі нормативно-правові акти, що врегульовують порядок надання пенсій та інших соціальних виплат ВПО, згідно з роз'ясненнями Мінсоцполітики фактично поширено на одержувачів грошової допомоги.

На недолік такого підходу до розрахунку розміру грошової допомоги залежно від категорій ВПО, що її одержують, звертала увагу Рахункова палата під час попереднього аудиту. Так, для осіб з інвалідністю і з 07.07.2017⁷ дітей з інвалідністю встановлено залежність розміру грошової допомоги від розмірів

⁶ Зауваження Мінсоцполітики від 05.09.2018 до Акта про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на надання ВПО грошової допомоги від 21.08.2018 № 07-10/18.

⁷ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2017 № 453.

прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність⁸, а з 16.09.2017 диференційовано також за групами інвалідності. Водночас для решти категорій ВПО розміри грошової допомоги залишаються **фіксованими сумами, зміна яких залежить від рішень Уряду** (з 20.01.2018 розмір допомоги для непрацездатних осіб (пенсіонери, діти) збільшено вперше за останні чотири роки з 884 грн до 1000 грн, для працездатних осіб – залишено незмінним з часу запровадження у 2014 році грошової допомоги (442 грн)).

Довідково. Відповідно до Закону України від 05.10.2000 № 2017 «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» формування державних соціальних стандартів і нормативів здійснюється, зокрема, за принципом диференційованого за соціально-демографічними ознаками підходу до визначення нормативів; базовим державним соціальним стандартом визначено прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я тощо.

Як наслідок, **аналіз розмірів грошової допомоги залежно від категорій одержувачів** засвідчив зменшення її розміру у відсотковому співвідношенні до розміру прожиткового мінімуму для відповідних вікових груп упродовж **півтора роки** для працездатних осіб з **27,6 відс.** на початок 2017 року до **25,1 відс.** станом на 01.07.2018; для непрацездатних осіб та дітей – з **70,9 відс.** на початок 2017 року до **64,4 відс.** на початок 2018 року (станом на 01.07.2018 зріс до 72,8 відс.). Разом з тим для осіб з інвалідністю розмір грошової допомоги **стабільно зростає** завдяки нормативному встановленню залежності від розміру прожиткового мінімуму (Додаток 2).

За поясненням Мінсоцполітики, застосування **різних підходів до розрахунку розмірів грошової допомоги** залежно від категорій ВПО не суперечить базовим державним соціальним стандартам, тобто не потребує змін.

2.1.1.3.4. Рекомендації.

Рахункова палата повторно рекомендує Кабінетові Міністрів України, Мінсоцполітики уніфікувати підходи до визначення розмірів грошової допомоги та забезпечити нормативне врегулювання віднесення її до одного з видів соціальної допомоги і, відповідно, встановлення розміру, зокрема, залежно від рівня доходу сім'ї та тривалості виплати.

- **Залишається неврегульованою** норма п. 7 Порядку № 509 у частині посилання на терміни «уповноважений банк» і «грошова допомога» без визначення цих термінів, а саме: «під час видачі довідки посадова особа інформує ВПО, яка береться на облік, про необхідність відкриття поточного рахунка в уповноваженому банку для отримання відповідної грошової допомоги». Визначення та скорочення цих понять міститься в Порядку № 505.

⁸ Законом України від 21.12.2016 № 1801 «Про Державний бюджет України на 2017 рік» прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність: з 01.01.2017 визначений у розмірі 1247 грн, з 01.05.2017 – 1312 грн, з 01.12.2017 - 1373 гривні. Законом України від 07.12.2017 № 2246 «Про Державний бюджет України на 2018 рік» відповідно: з 01.01.2018 - 1373 грн, з 01.07.2018 – 1435 грн, з 01.12.2018 – 1497 гривень.

2.1.1.3.5. Рекомендації.

Рахункова палата повторно рекомендує Кабінетові Міністрів України і Мінсоцполітики внести зміни до п. 7 Порядку № 509 у частині зазначення термінів «уповноважений банк» і «грошова допомога» за повною назвою без скорочень.

Невиконання більшості рекомендацій за результатами попереднього аудиту, проведеного у 2016 році, **Мінсоцполітики** пояснено⁹ тимчасовим характером грошової допомоги. При цьому Міністерством не взято до уваги, що **впродовж чотирьох років** з дати запровадження цієї виплати видатки на її здійснення із державного бюджету перевищили **10 млрд грн**, а відповідальність за їх ефективне використання відповідно до ст. 20 Бюджетного кодексу України несе головний розпорядник бюджетних коштів.

2.1.2. Окремі із численних змін до нормативно-правових актів щодо врегулювання правових прогалів у порядку обліку і надання ВПО грошової допомоги, зокрема з метою виконання рекомендацій Рахункової палати, вносилися безсистемно, що ускладнювало їх практичне застосування, потребувало часу для усунення суперечностей між ними і фактично відтермінувало прийняття рішень про надання окремим категоріям ВПО грошової допомоги.

2.1.2.1. Законодавча база.

Порядком № 505 (зі змінами) встановлено умови, перелік органів, що забезпечують призначення та виплату грошової допомоги, механізм її надання, категорії одержувачів, розміри, джерела виплати та порядок перерахування коштів на цю мету, підстави для відмови у призначенні грошової допомоги та припинення виплати. Підставою для призначення грошової допомоги згідно з п. 5 Порядку № 505 є заява уповноваженого представника сім'ї з відповідним переліком документів і довідки всіх членів сім'ї про взяття їх на облік як ВПО, що видаються відповідно до Порядку № 509 (зі змінами), який встановлює процедуру оформлення і видачі таких довідок, а також категорії осіб, які мають на це право. Згідно з п. 1 Порядку № 509 така довідка є документом, який підтверджує факт внутрішнього переміщення і взяття на облік ВПО. Підстави для скасування дії довідки про взяття на облік визначені статтями 9, 12 Закону № 1706 і Порядком № 509, зокрема, повернення особи до покинутого місця постійного проживання. У разі неповідомлення ВПО про її повернення, рішення про скасування дії довідки приймається на підставі інформації про тривалу відсутність (понад 60 днів) особи за місцем проживання, що дає обґрунтовані підстави вважати, що ВПО повернулася до покинутого місця постійного проживання.

З 11.06.2016 згідно з Порядком призначення підставою для призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО, що здійснюються за рахунок коштів

⁹ Зауваження Мінсоцполітики від 05.09.2018 до Акта про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на надання ВПО грошової допомоги від 21.08.2018 № 07-10/18.

державного бюджету, визначено **обов'язкове проведення** уповноваженими органами **перевірки достовірності** зазначеної ВПО інформації про їх фактичне місцеперебування, за результатами якої складається акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. Крім того, згідно з Порядком контролю **підставою для їх виплати є відвідування** цими органами **не рідше ніж один раз на шість місяців** фактичного місцеперебування ВПО (за винятком окремих категорій осіб, яких з **16.09.2017**¹⁰ звільнено від чергових перевірок (особи, які працюють в державних органах та органах місцевого самоврядування і військовослужбовці, які беруть безпосередню участь в АТО, що підтверджено довідками з місця роботи або військової частини, а також особи у разі наявності у Єдиній базі інформації про проходження ними фізичної ідентифікації в Ощадбанку)). З набранням 04.07.2018 законної сили рішенням Київського апеляційного адміністративного суду (справа № 826/12123/16) визнано нечинними пункти 7–9, 13 Порядку призначення, Порядок контролю та абзац десятий п. 1 Постанови № 637 у частині проведення уповноваженими органами перевірок фактичного місцеперебування ВПО для призначення (відновлення) соціальних виплат, а також контролю за їх виплатою. При цьому **п. 7** Порядку призначення, який з 04.07.2018 втратив чинність, постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 548 з 18.07.2018 доповнено нормами щодо скасування перевірки при призначенні соціальних виплат для осіб, які працюють в державних органах та органах місцевого самоврядування.

2.1.2.2. Виявлений стан справ і висновок.

✓ **Розширення категорій осіб**, які мають право на отримання довідки про взяття на облік як ВПО, а також на призначення грошової допомоги, упродовж 2017–2018 років здійснювалося із певними **правовими колізіями і неузгодженостями**, зокрема:

- **право на отримання довідки** про взяття на облік як ВПО громадяни, житло яких зруйновано або стало непридатним внаслідок проведення АТО, що підтверджене актом обстеження технічного стану житлового приміщення, **отримали лише з 18.07.2018** з набуттям чинності змін, внесених до Порядку № 509¹¹, тобто через рік з дати надання їм як ВПО права на призначення грошової допомоги (03.06.2017¹²), що відповідно унеможливило її отримання;

- **право на грошову допомогу дітям, які не переміщувалися** та народилися після початку проведення АТО і тимчасової окупації, **надано з 18.07.2018**⁸, або **через два роки** після надання їм згідно з п. 6 Порядку № 509 у ред. з 11.06.2016¹³ права на отримання довідки про взяття на облік як ВПО. Водночас, як засвідчив аудит, у 2017 році та впродовж I півріччя 2018 року таким дітям, як членам сім'ї ВПО, грошова допомога виплачувалася за

¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 № 689.

¹¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 548.

¹² Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 370.

¹³ Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 352.

відсутності права на неї. При цьому **віднесення згідно з Порядком № 509 дітей**, які не переміщувалися та народилися після початку проведення АТО, до **ВПО** і надання їм права на отримання довідки про взяття на облік **не відповідає поняттю «ВПО»** (ст. 1 Закону № 1706), а також частині другій ст. 4 Закону № 1706 згідно з якою підставою для взяття на облік ВПО є факт проживання на території, де виникли обставини, зазначені у ст. 1 цього Закону, що підтверджується довідкою про взяття на облік;

- з **17.03.2015** згідно зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 95 до Порядку № 505, **осіб з інвалідністю** виділено в окрему категорію одержувачів грошової допомоги. При цьому до переліку інформації, яку має містити заява про взяття на облік, визначеного п. 3 Порядку № 509 в ред. з **11.06.2016**, включено відомості про наявність інвалідності, потребу в технічних та інших засобах реабілітації, а до переліку інформації, яку має містити заява про призначення грошової допомоги, визначеного п. 5 Порядку № 505 в ред. з **18.07.2018**, – дані про наявність у будь-якого з членів сім'ї інвалідності із зазначенням групи інвалідності. Це, зокрема, призвело до здійснення необґрунтованих переплат, про що зазначено у Звіті нижче;

- **віднесення з 18.07.2018 до категорій одержувачів грошової допомоги осіб з інвалідністю, їх дітей, дітей з інвалідністю та осіб, що здійснюють за ними догляд, які перемістилися з населених пунктів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження у повному обсязі, та які не мають можливості повернутися до попереднього місця проживання (абзац другий п. 2 Порядку № 505 у ред. з 18.07.2018), без нормативного визначення підстав, що не дозволяють їм повернутися, із покладанням повноважень щодо прийняття рішення про її надання на комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат, створює ризики суб'єктивного підходу стосовно конкретної особи. Крім того, зазначене певною мірою не узгоджується із метою цієї виплати (надання підтримки ВПО, які втратили свої помешкання внаслідок проведення АТО, для облаштування на підконтрольній Україні території);**

- **непоширення з 07.07.2017¹⁴ на сім'ї, до складу яких входять військовослужбовці з числа ВПО, які захищають незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України та беруть безпосередню участь в АТО, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах АТО, норми щодо відмови у призначенні грошової допомоги за наявності в їх власності придатного для проживання житлового приміщення, розташованого в іншому регіоні України, також призвело до втрати мети виплати, як зазначене вище;**

- право на отримання довідки про взяття на облік як ВПО з 03.06.2017¹⁵ надано студентам, які здобували певний освітньо-кваліфікаційний рівень і мали реєстрацію місця проживання в гуртожитках, після зняття з реєстрації, якщо вони не бажають повернутися до попереднього місця проживання через

¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2017 № 453.

¹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 371.

обставини, зазначені в ст. 1 Закону № 1706 (абзаци дев'ятий–десятий п. 9 Порядку № 509), тобто норми Порядку № 509 приведено у відповідність із частиною п'ятою ст. 4 Закону № 1706¹⁶ через понад два роки, оскільки таке право надано цій категорії ВПО з дати набуття чинності цим Законом (20.10.2014);

✓ встановлення у п. 6 Порядку № 505 в ред. з 03.06.2017 норми щодо підтвердження актом технічного стану придатності до проживання житлових приміщень, наявних у власності членів сім'ї ВПО і розташованих у інших регіонах України, при прийнятті рішення про відмову у призначенні грошової допомоги (на що наголошувала Рахункова палата під час проведення попереднього аудиту) забезпечувало об'єктивність таких рішень. Разом з тим лише 30.12.2017¹⁷ затверджено типову форму Акта обстеження технічного стану житлового приміщення (будинку, квартири), а повноваження щодо складання покладено на комісії з обстеження технічного стану житлового приміщення (будинку, квартири), утворені районними, районними у м. Києві держадміністраціями, військово-цивільними адміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі утворення) рад, об'єднаних територіальних громад сільських, селищних, міських рад, що на півроку відтермінувало повноцінну практичну реалізацію цієї норми.

Згідно з роз'ясненнями (лист від 04.08.2017 № 15796/0/2-17/22), наданими структурним підрозділам ОДА, Мінсоцполітики рекомендувало до затвердження типової форми Акта використовувати в роботі затвержені комісіями, створеними зазначеними вище органами, акти технічного стану, в яких обов'язково повинен міститися висновок про те, що житлове приміщення зруйновано або стало непридатним для проживання.

Проте звернення структурних підрозділів ОДА, зокрема Луганської, Донецької ОДА, щодо проблем із заповненням таких актів змусили Мінсоцполітики ініціювати зміни до Порядку № 505;

✓ абзац тринадцятий 13 п. 2 Порядку № 509 щодо надання повноважень працівникам житлово-експлуатаційних організацій або уповноваженим особам, визначеним виконавчими органами сільських і селищних рад за погодженням з уповноваженим органом, приймати заяви та видавати довідки про взяття на облік в місцях проживання ВПО не відповідає ст. 4 Закону № 1706, згідно з якою особи для отримання довідки про взяття на облік повинні звертатися лише до уповноважених органів. Це створює певні ризики для зловживання при взятті на облік осіб як ВПО;

✓ визнання нечинними з 04.07.2018 згідно з рішенням Київського апеляційного адміністративного суду Порядку контролю і окремих норм Порядку призначення призвело до виникнення правової колізії, за якої залишаються чинними норми Порядку призначення щодо прийняття комісіями рішення про призначення (відновлення) соціальних виплат з урахуванням акта

¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 964.

¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 № 1044.

обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, який може бути складений лише під час проведення перевірок, що скасовані.

Довідково. Мінсоцполітики¹⁸ рекомендує уповноваженим органам до внесення змін до Порядку призначення складати акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї за формою, затвердженою наказом Мінпраці від 28.04.2004 № 95, проте не зазначає спосіб складання без проведення перевірки.

2.1.2.3.1. Рекомендації.

Рахункова палата рекомендує Кабінетові Міністрів України і Мінсоцполітики внести зміни до Порядку призначення у частині вилучення норм щодо складання акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї; Порядку № 509 у частині вилучення норм щодо надання повноважень працівникам житлово-експлуатаційних організацій або уповноваженим особам, визначеним виконавчими органами сільських і селищних рад, приймати заяви та видавати довідки про взяття на облік; Порядку № 505 у частині визначення підстав, що не дозволяють ВПО повернутися до населених пунктів, що знаходяться на території, де органи державної влади здійснюють свої повноваження у повному обсязі, а також підготувати законопроект про внесення змін до Закону № 1706 в частині уточнення поняття статусу ВПО стосовно дітей, які народилися у сім'ях ВПО після їх переміщення.

• **Нормативне осучаснення інформації**, що має вноситися до Єдиної бази згідно з п. 4 Порядку створення Єдиної бази здійснено 18.07.2018¹⁹, або **через 10 місяців – майже два роки** з дати внесення відповідних змін до Порядку № 505, Порядку призначення. Зокрема, норма Порядку № 505 щодо зазначення ВПО у заяві відомостей про наявність житлового приміщення, яке зруйновано або стало непридатним для проживання внаслідок проведення АТО, набула чинності з 03.06.2017, норма Порядку контролю щодо можливості непроведення чергової перевірки у відповідному періоді у разі наявності в Єдиній базі інформації про проходження особою фізичної ідентифікації в Ощадбанку – 16.09.2017, а відповідні зміни до Порядку створення Єдиної бази внесено з 18.07.2018.

Крім того, при затвердженні Порядку створення Єдиної бази не враховано положення чинного з червня 2016 року Порядку призначення у частині встановлення обов'язкової перевірки уповноваженими органами достовірності зазначеної ВПО в заяві інформації про фактичне місце проживання / перебування. Це свідчить про формалізм при затвердженні цього акта і неможливість практичного застосування. Як встановлено аудитом, **функціонування Єдиної бази у форматі, передбаченому Порядком її створення, фактично припинено.**

Довідково. У пояснювальній записці до проекту Закону України від 05.06.2018 № 8432 «Про внесення змін до деяких законів України щодо обліку та реєстрації місця проживання громадян України на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей та АР Крим» зазначено, що на сьогодні досі не забезпечено належного функціонування Єдиної бази, що створює серйозні перешкоди для системної, злагодженої та скоординованої

¹⁸ Лист Мінсоцполітики від 19.07.2018 № 13984/0/2-18/22.

¹⁹ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 548.

роботи всіх органів державної влади, відповідальних за ВПО. Також база не має належного обміну даними з базами інших органів влади.

2.1.2.3.2. Рекомендації.

Рахункова палата рекомендує Мінсоцполітики забезпечити своєчасне приведення Порядку створення Єдиної бази у відповідність з нормативними актами, що врегульовують питання обліку і надання ВПО грошової допомоги.

2.2. Оцінка організаційного забезпечення надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання

Організація виконання бюджетної програми за КПКВК 2501480 у 2017 році та I півріччі 2018 року була недосконалою і не забезпечувала у повному обсязі належного контролю за здійсненням уповноваженими органами обліку ВПО та призначення їм грошової допомоги, складанням достовірної звітності з цих питань, виявлення переплат і оцінки стану їх погашення, а також повноцінного функціонування Єдиної бази, та, як наслідок, прийняття оперативних і результативних рішень з питань соціального захисту ВПО, у т.ч. надання грошової допомоги

2.2.1. Мінсоцполітики впродовж чотирьох років не вжито дієвих заходів із забезпечення повноцінного функціонування Єдиної бази. Створення цієї бази за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги, незважаючи на неодноразові спроби Міністерства, на дату аудиту не завершено. Наявне програмне забезпечення не вирішує завдань Міністерства як адміністратора щодо оновлення бази даних у зв'язку зі зміною нормативно-правової бази, а також формування звітів для одержання актуальних і повних відомостей про ВПО, що вносяться уповноваженими органами на місцях. Як наслідок, відомості Єдиної бази для прийняття управлінських рішень Мінсоцполітики не використовує. При цьому, незважаючи на те, що в Єдиній базі зберігається інформація з обмеженим доступом, всупереч ст. 8 Закону України від 05.07.1994 № 80 «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» ця база не має комплексної системи захисту інформації, підтвердженої відповідності.

2.2.1.1. Законодавча база.

Згідно зі статтями 4¹, 11 Закону № 1706 Єдина база створюється з метою обліку ВПО у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (Порядок створення Єдиної бази), а Мінсоцполітики визначено відповідальним за забезпечення її формування, ведення та захист персональних даних ВПО. У жовтні 2014 року Уряд зобов'язав Мінсоцполітики вжити заходів для формування та ведення Єдиної бази (п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509).

2.2.1.2. Виявлений стан справ і висновок.

Аудит засвідчив, що заходи зі створення Єдиної бази Мінсоцполітики, розпочаті з жовтня 2014 року, передбачали декілька етапів, фінансування яких

у зв'язку із непередбаченням у Державному бюджеті Україні видатків на цю мету здійснювалося **за рахунок коштів міжнародних організацій**. Так, у жовтні 2014 року для забезпечення організації роботи відповідно до Порядків № 505, № 509 ДП ІОЦ згідно з договором і за рахунок коштів Представництва УВКБ ООН в Білорусії, Україні та Молдові розроблено в АСОПД/КОМТЕХ **два програмно-технічних комплекси** («База даних переміщених осіб» – для здійснення обліку переміщених осіб та надання їм довідок і «Призначення допомоги переміщеним особам на проживання» – для призначення грошової допомоги, яка в автоматичному режимі встановлює розмір грошової допомоги та періоди призначення), які використовуються і на сьогодні. При цьому розроблене програмне забезпечення на рівні уповноважених органів **не було інтегровано, давало можливість** формувати **звіти** стосовно чисельності ВПО в автоматичному режимі **лише на поточну дату, а звіти** щодо призначення їм грошової допомоги формувалися у ручному режимі.

Як наслідок, упродовж 2015–2016 років у рамках проекту «Всебічна стабілізаційна підтримка ВПО та постраждалого населення в Україні» (реєстраційна картка проекту від 18.09.2015 № 3286-01), який фінансувався Європейським Союзом і виконувався Представництвом МОМ в Україні за рахунок міжнародної технічної допомоги, останнім **ініційовано заходи із модернізації Єдиної бази вартістю 377,9 тис. євро**. Ці заходи мали на меті забезпечити ефективний обмін інформацією стосовно ВПО між усіма залученими органами влади шляхом доопрацювання та інтеграції діючих інформаційних підсистем Мінсоцполітики, а також створення нових у зв'язку зі змінами у правовому полі (плановий термін закінчення робіт – травень 2016 року). Виконавець робіт з модернізації Єдиної бази відповідно до угоди від 12.10.2015, укладеної з МОМ, здійснив поставку ІТ-обладнання та розробку програмного забезпечення для Єдиної бази, яке згідно з актом передачі від **23.02.2016** на суму **257,6 тис. євро** МОМ **передано Мінсоцполітики**.

Водночас **заходи зі створення КСЗІ Єдиної бази були несистемними, тривали майже рік і на сьогодні не завершені:**

- **розпочаті МОМ у січні 2016 року** і включали, зокрема, залучення експерта з побудови КСЗІ, обстеження середовища функціонування Єдиної бази, розроблення технічного завдання, яке погоджено 05.05.2016 Головою ДССЗІ, придбання та передачу Мінсоцполітики програмних засобів криптографічного захисту інформації з ліцензією на право використання, ліцензії програмного забезпечення для антивірусного захисту ESET з відповідним висновком ДССЗІ;

- **продовжені Мінсоцполітики** (заступник Міністра соціальної політики України Мушчинін В. В.) **у червні 2016 року** – подання заявки про проведення первинної державної експертизи КСЗІ до ДССЗІ, яке призначило експертом товариство, яке брало участь у створенні КСЗІ Єдиної бази, що свідчить про певний конфлікт інтересів; **у кінці березня 2017 року** – згідно з вимогами НД ТЗІ 3.7-003-05 «Порядок проведення робіт із створення комплексної

системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі» видання наказу про утворення комісії для проведення попередніх випробувань, дослідної експлуатації та прийняття КСЗІ Єдиної бази у промислову експлуатацію, **які не відбулися і у подальшому не ініціювалися.**

Це **унеможливило проведення** згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121 «Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації систем і засобів автоматизованої обробки та передачі даних» **первинної державної експертизи КСЗІ.**

Остаточна передача майнових прав суб'єкта авторського права («Функціональне забезпечення системи «Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб України»²⁰) від МОМ до Мінсоцполітики відбулася згідно з договором від **22.09.2017** № 0392/82, яким, зокрема, Мінсоцполітики надано виключне право змінювати систему Єдиної бази (переробляти, адаптувати та вчиняти інші подібні зміни). Проте надане програмне забезпечення **через відсутність проектної документації та даних** для можливостей розвитку, зокрема вихідних кодів, паролів для змін у програмному забезпеченні тощо, **не може бути доопрацьоване.**

Спеціалістами Рахункової палати встановлено, що стан **Єдиної бази не дає можливості** Мінсоцполітики **централізовано виконувати функції її адміністратора**, а заходи **із модернізації та побудови КСЗІ Єдиної бази припинено.** Разом з тим **Мінсоцполітики до розробника Єдиної бази або МОМ щодо доопрацювання та передачі даних не зверталось.** Натомість у **травні 2018 року** прийнято рішення (заступник Міністра соціальної політики України Шамбір М.І.) **щодо залучення ДП ІОЦ для забезпечення інтеграції Єдиної бази в існуючий інформаційний ресурс Мінсоцполітики на базі створених у 2014 році у АСОПД/КОМТЕХ програмно-технічних комплексів (орієнтовний термін виконання робіт перенесено з липня на листопад – грудень 2018 року).**

Отже, час на створення Єдиної бази втрачено, а **кошти міжнародної технічної допомоги** на цю мету використано **неефективно.** При цьому початок нового етапу у створенні Єдиної бази не узгоджується з твердженнями Мінсоцполітики²¹ щодо тимчасового характеру грошової допомоги.

Таким чином, у **2017–2018 роках, як і під час попереднього аудиту, повноцінними користувачами Єдиної бази залишалися уповноважені органи, які її використовували для внесення даних заяви для видачі довідок про взяття на облік ВПО. Облік ВПО здійснюється в онлайн-сервісі Єдиної бази, а призначення грошової допомоги – в АСОПД/КОМТЕХ, що використовується**

²⁰ Підсистеми: централізованої інформаційної бази даних; інтеграції (інтеграційного сервісу); звітності; веб-доступу; криптографічного захисту конфіденційної інформації (комплексного мережевого захисту та криптозахисту каналів зв'язку).

²¹ Зауваження Мінсоцполітики від 05.09.2018 до Акта про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на надання ВПО грошової допомоги, від 21.08.2018 № 07-10/18.

для призначення всіх видів соціальних виплат, у т.ч. грошової допомоги, і підтримується ДП ІОЦ. Ці дві бази не є інтегрованими, тобто немає можливості **одночасно передавати інформацію** про призначення грошової допомоги для ВПО, а зняття з обліку не передбачає одночасного припинення виплати грошової допомоги.

Це зумовлює переоплати (недоплати) грошової допомоги, а отже, **ризик неекономного використання** бюджетних коштів на цю мету.

2.2.1.3. Рекомендації.

Рахункова палата рекомендує Мінсоцполітики невідкладно вжити заходів для завершення створення єдиної інформаційної системи щодо соціального захисту ВПО, інтегрованої з системами інших органів влади з питань, що стосуються її функціонування.

2.2.2. Мінсоцполітики не забезпечено у повному обсязі дієвого контролю за своєчасним доопрацюванням ДП ІОЦ програмного забезпечення АСОПД/КОМТЕХ в частині призначення грошової допомоги у зв'язку зі зміною нормативно-правової бази з цих питань, що відтермінувало більш як на місяць перерахунки і не сприяло ефективному управлінню коштами. Це негативно впливало на планування видатків на цю мету, створило високі ризики виникнення помилок. Перерахунок грошової допомоги для окремих категорій ВПО здійснюється у ручному режимі, а отже, може призвести до переоплат (недоплат) грошової допомоги і відстрочення її надання ВПО.

2.2.2.1. Законодавча база.

Порядки №№ 505, 509 зі змінами.

ДП ІОЦ уповноважене Мінсоцполітики здійснювати супроводження програмного забезпечення із призначення та виплати всіх соціальних виплат.

2.2.2.2. Виявлений стан справ і висновок.

Аудит засвідчив, що Мінсоцполітики, надаючи ДП ІОЦ доручення щодо доопрацювання програмного забезпечення у зв'язку зі змінами розмірів грошової допомоги, алгоритму їх розрахунку залежно від категорій одержувачів тощо, не забезпечило в окремих випадках належного контролю за станом виконання. Як наслідок, ДП ІОЦ **порушувало** повідомлені **Міністерству терміни надання користувачам доопрацьованого програмного забезпечення**. Наприклад, ДП ІОЦ надало доопрацьоване програмне забезпечення у зв'язку із запровадженням з **16.09.2017** диференціації розмірів грошової допомоги залежно від групи інвалідності ВПО та алгоритм її перерахунку уповноваженим органам **11.10.2017**, або майже через місяць з **дати** набуття чинності змін до Порядку № 505. ДП ІОЦ повідомило²² Мінсоцполітики, що програмне забезпечення у зв'язку зі збільшенням з 20.01.2018 розмірів грошової допомоги непрацездатним особам і дітям станом на 29.01.2018 розроблено, проходить тестування і буде надано користувачам не пізніше **02.02.2018**, а фактично надано **09.02.2018**.

²² Лист від 17.01.2018 № 898/0/2-18/22.

Аудитом також встановлено, що окремі елементи програмного забезпечення АСОПД/КОМТЕХ у частині призначення грошової допомоги залишилися **недоопрацьованими**, що **створює високі ризики виникнення помилок** при перерахунку грошової допомоги **у ручному режимі**, переплат (недоплат) грошової допомоги.

Зокрема, в режимі «Продовження виплати» на наступний 6-місячний термін не передбачено алгоритму перерахунку сум у середині періоду виплати грошової допомоги **для осіб з інвалідністю** у разі завершення **терміну дії довідки МСЕК або зміни групи інвалідності**; для ВПО, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею **трьох років**, у разі досягнення дитиною такого віку. Як наслідок, **призначення автоматично подовжується** до закінчення 6-місячного терміну у розмірі як для особи, яка не втратила відповідний пільговий статус. Це зумовлює переплати і потребує проведення **перерахунків у ручному режимі**. Крім того, у програмному забезпеченні **не ведеться історія внесених у базу змін**, історія ідентифікації ВПО, що передається з програмного комплексу Ощадбанку (при завантаженні даних до бази заноситься остання дата, а попередні ліквідуються), не передбачена повторна реєстрація особи після скасування довідки про взяття на облік, а у разі зміни фактичного місця проживання перереєстрація ВПО потребує значного часу через некоректну роботу бази тощо.

2.2.2.3. Рекомендації.

Рахункова палата рекомендує Мінсоцполітики забезпечувати своєчасне і повне доопрацювання програмного забезпечення у разі зміни нормативно-правової бази, що врегульовує питання обліку і надання ВПО грошової допомоги.

2.2.3. Мінсоцполітики не забезпечено в окремих випадках своєчасного обміну інформацією між ПФУ, ДСЗ і Мінфіном, не виконано рекомендацію Рахункової палати щодо узагальнення інформації уповноважених органів про стан виявлення і погашення переплат (за результатами верифікації та звірки даних, отриманих від ПФУ і ДСЗ, з інших причин), а отримана інформація належним чином не аналізується, у деяких випадках є некоректною і потребує уточнення. Це негативно впливає на дієвість контролю за роботою уповноважених органів щодо повноти виявлення і своєчасності погашення переплат грошової допомоги. Як наслідок, наявні істотні ризики неповернення виявлених переплат до державного бюджету, втрати бюджетних коштів (аудитом вибірково ідентифіковано реальні ризики щодо повернення 233,6 тис. гривень).

2.2.3.1. Законодавча база.

Контроль за правомірністю призначення та виплати грошової допомоги здійснюється уповноваженими органами (Порядок № 505, Порядок призначення, Порядок контролю) і Мінфіном (Постанова № 136, на виконання пунктів 2, 3 якої між Мінфіном і Мінсоцполітики 11.04.2016 укладено угоду №13010-05/46 про обмін і передачу інформації та протокол № 1 до зазначеної угоди зі змінами від 07.02.2018). Для контролю за фактом працевлаштування

працевдатних членів сім'ї, яким призначено грошову допомогу, Мінсоцполітики **щомісяця отримує від ПФУ інформацію** з Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, від ДСЗ – **інформацію про періоди реєстрації** працевдатних членів сім'ї, яким призначено грошову допомогу, **як безробітних** чи осіб, які шукають роботу, що є підставою для припинення виплати у разі їх непрацевлаштування протягом чотирьох місяців за сприяння ДСЗ (п. 12 Порядку № 505). При цьому Мінсоцполітики в обміні інформацією з ПФУ та ДСЗ виконує транзитну функцію, а файли-запити формуються ДП ІОЦ.

2.2.3.2. Виявлений стан справ і висновок.

Мінсоцполітики не забезпечено достатнього контролю і координації роботи структурних підрозділів ОДА й уповноважених органів щодо забезпечення уповноваженими органами законного та ефективного витрачання бюджетних коштів на надання грошової допомоги ВПО, зокрема:

- отримана Мінсоцполітики у 2017 році – I півріччі 2018 року від структурних підрозділів ОДА (уповноважених органів) інформація щодо виявлення подвійних виплат (в розрізі кварталів наростаючим підсумком за встановленою у 2016 році формою) та стану їх погашення **містила помилки**, які виявили лише спеціалісти Рахункової палати, а структурний підрозділ Одеської ОДА взагалі не надав таку інформацію. Це свідчить **про відсутність контролю Мінсоцполітики**, наявність **ризиків недостовірності** (заниження/завищення) вказаних сум.

Аналіз отриманої інформації засвідчив, що у періоді, який підлягав аудиту, випадки виявлення подвійних особових рахунків мали тенденцію до зменшення з одночасним збільшенням відсотка повернених сум, у т.ч. виявлених у попередніх роках. Так, у 2017 році в 12 регіонах встановлено 63 випадки подвійних виплат на суму 306,5 тис. грн, станом на 01.01.2018 повернено 58 відс. загальних сум переplat, упродовж I півріччя 2018 року в 9 регіонах – 29 випадків на суму 101,4 тис. грн, станом на 01.07.2018 повернено 69,6 відсотка. За результатами I півріччя 2018 року **залишаються неповерненими 410,5 тис. грн**, з них 87,3 відс. у трьох регіонах (Рівненська – 164,8 тис. грн, Донецька – 113,3 тис. грн, Луганська області – 80,1 тис. грн). При цьому в інформації зазначено, що структурними підрозділами ОДА провадиться робота з повернення лише переplat на суму **255,2 тис. грн**, щодо решти (**155,3 тис. грн**) фактичний стан справ Міністерством **не з'ясовувався**;

- ✓ Мінсоцполітики упродовж 2017 року та I кварталу 2018 року відомості, необхідні Мінфіну для верифікації та моніторингу достовірності інформації поданої, зокрема, ВПО, **у майже половині випадків** передавалися Мінфіну з **недотриманням на 1–4 дні** встановлених протоколом № 1 до угоди термінів, а з квітня 2018 року функцію передачі даних закріплено за ДП ІОЦ. При цьому аудит засвідчив, що **результати верифікації Мінсоцполітики для прийняття управлінських рішень не застосовувало**, зокрема щодо можливих втрат бюджетних коштів внаслідок неповернення переplat, і виконувало **лише**

транзитну функцію передачі запитів Мінфіну структурним підрозділам ОДА для з'ясування обставин і їх відповідей щодо можливих обсягів переоплат.

Аудит засвідчив, що оцінку інформації щодо перевірки правомірності виплати грошової допомоги **289 ВПО** на запити Мінфіну (два листи) Мінсоцполітики не проводило. Аналізом відповідей уповноважених органів і структурних підрозділів ОДА на запити Мінфіну, проведеним **спеціалістами Рахункової палати**, встановлено²³, що перевірити фактичний стан справ за 213 особами **неможливо** (відповіді **стосовно 208 осіб**²⁴ Департаментом соціального захисту населення Полтавської ОДА і уповноваженим органом у Дніпропетровській області **надіслано безпосередньо Мінфіну**; за **п'ятьма особами** файли не відкриваються); **33 ВПО** виплата грошової допомоги **припинена**, з них **п'яти особам** у зв'язку з наявністю депозитів у сумі, що перевищує 10-кратний розмір прожиткового мінімуму, із виставленням претензії про повернення **78,3 тис. грн**; **решта ВПО** або не зверталися за призначенням грошової допомоги, або отримують її на законних підставах;

✓ **окремі організаційні недоліки** при здійсненні впродовж 2017 року та I півріччя 2018 року **обміну інформацією** між ПФУ і ДСЗ, як і під час попереднього аудиту, **ускладнюють проведення поточного контролю** за законністю надання грошової допомоги ВПО, створюють **високі ризики для переоплати та втрат бюджетних коштів**, зокрема:

- **дев'ять** з 18 **випадків** передачі інформації про працевдатних осіб від Мінсоцполітики до ПФУ і ДСЗ здійснено з **порушенням на один – 11 днів** встановленого терміну (до 25 числа кожного місяця), а відповіді останніми у **трьох випадках** надано з порушенням **на чотири – шість днів** відповідно (впродовж 10 календарних днів);

- **Мінсоцполітики не осучаснено внутрішні документи**, що врегульовують питання обміну інформацією з ПФУ і ДСЗ, у зв'язку зі зміною їх організаційної структури і відповідальних осіб. Так, **повноваження відповідальної особи** з цього питання Мінсоцполітики **покладено** на заступника начальника управління інформаційних технологій Рахманова А. В., який з **березня 2015 року** (понад три з половиною роки) **не працює в Міністерстві**;

- **результати звірок** уповноважених органів з даними ПФУ і ДСЗ та встановлені суми переоплати грошової допомоги ВПО Мінсоцполітики **не збираються і не узагальнюються**, а отже, стан їх погашення **не контролюється**;

- сформовані ДП ІОЦ файли-запити до ПФУ та ДСЗ, а останніми – файли-відповіді були **неповними**, в окремих випадках **некоректними** та потребували **уточнення**, що вимагало від уповноважених органів повторної перевірки для встановлення факту працевлаштування ВПО, яка останніми не у всіх випадках

²³ 220 осіб мають на депозитному банківському рахунку кошти у сумі, що перевищують 10-кратний розмір прожиткового мінімуму, встановленого для працевдатних осіб, 59 – не проживають за вказаною адресою, 10 – померли.

²⁴ За поясненням спеціалістів Мінсоцполітики.

здійснювалася. Так, аудитом в Управлінні Московського району (м. Харків) встановлено, що отримана від ПФУ інформація **не містила даних** щодо сплати **ВПО Г.** єдиного соціального внеску, а подальша перевірка підтвердила факт сплати. Разом з тим через відсутність зазначених вище даних в інформації ПФУ стосовно ВПО Р. і Н. та неповідомлення ними особисто Управління всупереч п. 11 Порядку № 505 про зміну обставин, які впливають на призначення грошової допомоги (звільнення з роботи), призвело до переплати грошової допомоги цим двом особам за розрахунками²⁵ у сумі **3,1 тис. гривень.**

2.2.3.3. Рекомендації.

Рахункова палата повторно рекомендує Мінсоцполітики з метою контролю за повнотою і своєчасністю погашення переплат запровадити звітність щодо обсягів виявлених переплат грошової допомоги за всіма причинами виникнення (за результатами звірок уповноважених органів з даними ПФУ, верифікації тощо) і стану їх погашення, а також забезпечити своєчасний і повний обмін даними з ПФУ.

2.2.4. Неможливість формування на центральному рівні в Єдиній базі і АСОПД/КОМТЕХ звітів щодо обліку і стану призначення ВПО грошової допомоги та недостатній контроль Мінсоцполітики за коректністю поданої структурними підрозділами ОДА щотижневої інформації негативно впливають на оперативність і ефективність прийняття управлінських рішень з питань надання ВПО грошової допомоги на всіх етапах – від планування до використання бюджетних коштів, а також створюють ризики недостовірності наявних даних як про загальну чисельність ВПО, так і чисельність одержувачів грошової допомоги з їх числа.

2.2.4.1. Законодавча база.

Відповідно до п. 8 Порядку створення Єдиної бази Міністерство проводить аналіз внесеної до Єдиної бази інформації про ВПО, а згідно з п. 12 цього Порядку для одержання актуальної та повної інформації про ВПО з даних Єдиної бази формуються звіти.

Мінсоцполітики, починаючи з 2014 року, запроваджено форму звітності для структурних підрозділів ОДА (на підставі даних уповноважених органів) щодо обліку ВПО (додаток 1) і стану призначення їм грошової допомоги (додаток 2). У період, що підлягав аудиту, така інформація надавалася на виконання листа Мінсоцполітики від 28.12.2015 № 197-91/0/14-15/081 в електронному вигляді наростаючим підсумком щочетверга.

ДП ІОЦ щомісячно переносить інформацію програмно-технічних комплексів «База даних переміщених осіб» та «Призначення допомоги переміщеним особам на проживання», отриману від уповноважених органів у вигляді електронних файлів, до центрального сховища і має можливість формувати звіти.

²⁵ Встановлено Рахунковою палатою за результатами перевірки Єдиного державного реєстру декларацій.

2.2.4.2. Виявлений стан справ і висновок.

Аудит засвідчив, що у 2017 році та I півріччі 2018 року Мінсоцполітики для моніторингу чисельності облікованих ВПО, зокрема для висвітлення щотижня на офіційному сайті, користувалося даними додатка 1.

У той же час **ситуативно, для прийняття управлінських рішень**, зокрема для підготовки проектів нормативно-правових актів, Мінсоцполітики використовувало **актуальну інформацію**, сформовану ДП ІОЦ на певну дату на підставі даних, що містяться в центральному сховищі.

При цьому, як і за результатами попереднього аудиту, **аудиторами** шляхом порівняльного аналізу отриманої на їх запит інформації ДП ІОЦ і структурних підрозділів ОДА (додаток 1) **встановлено значні розходження в аналогічних показниках за однаковий період** щодо обліку ВПО. Так, **станом на 05.07.2018 чисельність ВПО (сімей), що перебували на обліку, за даними ДП ІОЦ на 188,8 тис. осіб (144,7 тис. сімей) була меншою, ніж за аналогічними даними структурних підрозділів ОДА (1515,1 тис. осіб (1241,7 тис. сімей)).** У розрізі регіонів рівень розходження у загальній чисельності облікованих ВПО при середньому 14,2 відс. коливався від 0,9 відс. (Кіровоградська обл.) до 31,9 відс. (м. Київ). Порівняльний аналіз показників ДП ІОЦ і структурних підрозділів ОДА у розрізі регіонів наведено у Додатках 3, 4 до Звіту.

Довідково. Аналіз даних додатка 1 засвідчив, що у структурі взятих на облік ВПО на 05.07.2018 52,5 відс. становили пенсіонери, 28,7 відс. – працездатні особи, 15,5 відс. – діти, 3,3 відс. – особи з інвалідністю.

Результати аудиту засвідчили, що складання в УПСЗН Новоайдарської райдержадміністрації Луганської області додатка 2, УПСЗН Києво-Святошинської РДА – додатка 1 у ручному режимі на підставі **відомостей журналу реєстрації прийому заяв** та прийняття рішень, які не враховували природний рух ВПО (зміну місця проживання, смерть), зумовило **високі ризики допущення помилок при отриманні даних.**

Крім того, окремі структурні підрозділи ОДА **за відсутності належного контролю** Мінсоцполітики в додатках 1 та 2 **вказували різні дані за аналогічним показником** («кількість облікованих осіб і сімей»). Зокрема, щонайменше у 12 регіонах загальна кількість облікованих осіб не відповідала кількості осіб у розрізі категорій. Наприклад, станом на 05.07.2018 в Луганській області в розрізі категорій на обліку перебувало 281 тис. осіб, а загальна кількість облікованих становила 294,3 тис. осіб (або на **13,3 тис. більше**); в Київській області відповідно 67,6 тис. і 65,6 тис. осіб (або на **2 тис. осіб менше**).

Мінсоцполітики, **незважаючи на рекомендації** Рахункової палати, дані ДП ІОЦ з даними структурних підрозділів ОДА **не порівнювало**, причини розбіжностей **не з'ясовувало**. Єдину спробу головного розпорядника з'ясувати розбіжності здійснено лише на виконання попередніх рекомендацій Рахункової палати, проте отримані результати до аудиту не надано. За поясненням

Мінсоцполітики²⁶, вірусна атака 27-29.06.2017 знищила відповідні дані і порушила роботу персональних комп'ютерів та окремих серверів Міністерства. На сьогодні **це питання не вирішено**. Як наслідок, неусунуті недоліки істотно впливали на обґрунтованість планування видатків на надання грошової допомоги, ефективність їх подальшого розподілу та використання.

Запроваджена Мінсоцполітики методика формування додатка 2 шляхом складання показників щодо кількості одержувачів грошової допомоги наростаючим підсумком, починаючи з жовтня 2014 року, із кожним наступним їх зверненням за отриманням грошової допомоги через 6 місяців призвела до багаторазового завищення таких даних і неможливості їх використання для прийняття управлінських рішень. Так, за даними ДП ІОЦ станом на 05.07.2018 грошова допомога призначена **169,6 тис. сімей**, а за даними додатка 2 – **1521,5 тис. сімей, або в 9 разів більше**. При цьому Міністерством так і не надано **пояснення** щодо практичного застосування цієї інформації, **складання якої щотижнево** вимагає від уповноважених органів значних витрат часу.

Як наслідок, на думку аудиторів, **дані ДП ІОЦ є більш достовірними**, оскільки накопичують передану всіма уповноваженими органами на звітну дату інформацію стосовно ВПО. Аналіз даних ДП ІОЦ, наданих **на запит Рахункової палати**, засвідчив **тенденцію до збільшення чисельності ВПО (сімей)**. Так, на початок 2017 року на обліку перебувало **1218,3 тис. осіб** (992,8 тис. сімей), **за півтора року** їх чисельність збільшилася на 108 тис. осіб (104,2 тис. сімей) **до 1326,3 тис. осіб** (1097 тис. сімей). Разом з тим кількість сімей, яким призначена грошова допомога, зменшується: на початок 2017 року грошову допомогу призначено 191,7 тис. сімей (або 19,3 відс. сімей, які перебувають на обліку), на початок 2018 року – 181,1 тис. сімей (або 17,1 відс.), станом на 05.07.2018 – 169,6 тис. сімей (або 15,5 відс.). Станом на 05.07.2018 **більше 75 відс. ВПО сконцентровано в 4 регіонах**: Донецька (36,9 відс., або 488,8 тис. осіб), Луганська (19,5 відс., 258,6 тис. осіб), Харківська області (9,5 відс., 125,6 тис. осіб) та м. Київ (9,4 відс. або 125 тис. осіб).

2.2.4.3. Рекомендації.

Рахункова палата рекомендує Мінсоцполітики з метою уникнення постійних розбіжностей аналогічних показників і забезпечення їх застосування, зокрема для обґрунтованого планування видатків, призначених на соціальних захист ВПО, запровадити уніфіковану звітність щодо обліку ВПО і стану призначення їх сім'ям грошової допомоги та скасувати подання додатків 1, 2.

2.2.5. Контроль за наданням уповноваженими органами грошової допомоги ВПО у 2017 році та I півріччі 2018 року через недостатню координацію Мінсоцполітики дій на всіх рівнях був неналежним, що зумовило порушення при призначенні і виплаті грошової допомоги, які

²⁶ Зауваження Мінсоцполітики від 05.09.2018 до Акта про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на надання ВПО грошової допомоги від 21.08.2018 № 07-10/18.

призводили до переплат (недоплат), негативно впливали на стан їх погашення, а також відтермінували надання грошової допомоги ВПО, чим порушено гарантовані державою їх законні права та інтереси.

2.2.5.2. Виявлений стан справ і висновок.

Аудитом встановлено, що управлінням внутрішнього аудиту Міністерства або іншими його структурними підрозділами контрольні заходи за використанням коштів державного бюджету на виплату грошової допомоги ВПО, у періоді, що підлягав аудиту, не проводилися. Матеріали перевірок уповноважених органів чи структурних підрозділів ОДА Міністерством не збиралися.

На запит Рахункової палати ДП ІОЦ надано інформацію про кількість ВПО, знятих з обліку впродовж 2017 року та I півріччя 2018 року. Аналіз цієї інформації засвідчив, що у 2017 році з обліку знято всього 52,4 тис. осіб, з яких 88 відс. (46,1 тис. осіб) у зв'язку з непідтвердженням ВПО місця фактичного проживання, у I півріччі 2018 року – 19,3 тис. осіб і 75,8 відс. (14,6 тис. осіб) відповідно. У розрізі регіонів найбільша кількість знятих з обліку ВПО зафіксована в Донецькій (34,4 тис. осіб у 2017 році та 9 тис. осіб у I півріччі 2018 року), Луганській (5,7 тис. та 4,4 тис. осіб відповідно), Харківській областях (7,2 тис. і 2,9 тис. осіб).

Водночас відсутність в окремих регіонах осіб, знятих з обліку, або їх незначна кількість свідчить про високі ризики неналежного виконання уповноваженими органами **контрольних повноважень**. Так, за результатами перевірок місця проживання ВПО у м. Києві, Черкаській, Кіровоградській областях упродовж 2017 року та I півріччя 2018 року **не знято з обліку жодної особи**, а у I півріччі 2018 року – в Закарпатській, Одеській, Тернопільській, Хмельницькій областях, в Рівненській області у 2017 році і у Волинській та Полтавській у I півріччі 2018 року – лише одну особу в кожному регіоні.

Крім того, **із визнанням нечинними з 04.07.2018** згідно з рішенням Київського апеляційного адміністративного суду норм щодо проведення перевірок фактичного місця проживання ВПО при призначенні (відновленні) соціальних виплат, а також контролю за їх виплатою, **інформація системи «Аркан»²⁷ щодо дати перетину ВПО кордону залишається одним із основних джерел інформації**, на підставі якого ВПО згідно з Законом № 1706 (статті 9, 12) може бути знята з обліку, зокрема, тривала (понад 60 днів) відсутність за місцем проживання дає обґрунтовані підстави вважати, що ВПО повернулася до покинутого місця постійного проживання.

Водночас аналіз різних джерел інформації²⁸ щодо стану роботи цієї системи та аудит, проведений у структурному підрозділі Луганської ОДА, свідчать, що інформація системи «Аркан» часто є некоректною, не передбачає

²⁷ На виконання листа Мінсоцполітики від 08.05.2018 № 8920/0/2-18/22 «Про забезпечення належного контролю за соціальними виплатами ВПО».

²⁸ Дайджест БФ «Право на захист» «Ситуація із дотриманням прав ВПО та постраждалих від конфлікту осіб» за червень 2018 року; матеріали інтернет-видань (електронний ресурс – www.avdeevka.city, www.gorlovka.today, www.cxid.info).

можливості внесення змін, а програмне забезпечення АСОПД/КОМТЕХ і Єдина база не інтегровані з нею. Мають місце численні випадки, коли система не фіксує повернення ВПО, яка виїхала на непідконтрольну територію і повернулася.

Як наслідок, уповноважені органи змушені опрацьовувати списки непрацевдатних осіб, отримані у робочому порядку від ПФУ. Крім того, такий обмін є недосконалим і несвоєчасним. Так, аудит свідчить, що у ПФУ ВПО призупинено виплату пенсії з ознакою «до з'ясування», а уповноважені органи продовжували виплати такій особі. При цьому не визначено єдиної методики опрацювання списків системи «Аркан», у результаті одні уповноважені органи проводять додаткову перевірку фактичного місця проживання ВПО, інші – одразу призупиняють соціальні виплати ВПО, які потрапили до списків.

2.2.5.3. Рекомендації.

Рахункова палата рекомендує Кабінетові Міністрів України спільно з Мінсоцполітики і Держприкордонслужбою вжити заходів щодо інтегрування інформаційної бази Мінсоцполітики з системою «Аркан», а також удосконалення відповідальними органами функціонування цієї системи, зокрема у частині своєчасного оновлення даних; Мінсоцполітики посилити контроль за наданням грошової допомоги на всіх рівнях та забезпечити координацію роботи уповноважених органів з цього питання.

2.3. Оцінка стану фінансового забезпечення виконання бюджетної програми «Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг»

2.3.1. Мінсоцполітики впродовж 2017–2018 років не забезпечено у повному обсязі обґрунтованого планування видатків на надання грошової допомоги ВПО за рахунок коштів державного бюджету за КПКВК 2501480, їх ефективний розподіл у розрізі розпорядників та управління бюджетними асигнуваннями на цю мету. Як наслідок, через недоліки у визначенні чисельності одержувачів і розмірів грошової допомоги, а також складність прогнозування динаміки чисельності ВПО планові обсяги видатків на виплату грошової допомоги ВПО майже щомісячно перевищували фактичну потребу (в окремих регіонах і місяцях на 40,5 відс. і 94,1 відс.), у цілому в 2017 році майже на 14 відс., у 2018 році – на 10 відсотків. Ці фактори призвели до неефективного управління і неповного використання у 2017 році 465,5 млн грн, з яких 449,2 млн грн перерозподілено Мінсоцполітики на інші бюджетні програми, 15,6 млн грн взагалі не розподілено за призначенням та 0,7 млн грн повернено до державного бюджету. Станом на 01.07.2018 залишки нерозподілених асигнувань на цю мету на всіх рівнях становили 145,1 млн гривень.

Встановлено негативну тенденцію до зростання сум переплати грошової допомоги (за звітними даними станом 01.01.2017 – 13,2 млн грн, станом на 01.07.2018 – 16,7 млн грн), основна частина яких є простроченою

та малореальною до повернення. При цьому п'ятьма розпорядниками за наявності переплати грошової допомоги у порушення Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» не відображено у дебіторській заборгованості на початок 2017 року щонайменше 9,3 млн грн, на початок 2018 – 8,1 млн грн, станом на 01.07.2018 – 8,4 млн грн, що згідно зі ст. 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

2.3.1.1. Законодавча база

Видатки на надання грошової допомоги ВПО у законах про державний бюджет на відповідний рік, починаючи з **2015 року**, затверджуються за бюджетною програмою 2501480²⁹, **джерелом фінансового забезпечення** якої визначено кошти **загального фонду** державного бюджету.

Головний розпорядник бюджетних коштів згідно з Бюджетним кодексом України забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації бюджетної програми (ст. 20). Бюджетні запити відповідно до ст. 35 цього Кодексу та Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687, складаються з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також висновків про результати контрольних заходів, у терміни та порядку, встановлені Мінфіном. Механізм складання кошторисів врегульовано Порядком № 228, згідно з яким, зокрема, показники видатків бюджету та надання кредитів з бюджету, що **включаються до проекту кошторису**, повинні бути **обґрунтовані** відповідними **розрахунками** за кожним кодом економічної класифікації видатків бюджету або класифікації кредитування бюджету і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю та є **невід'ємною частиною кошторису**.

Порядком № 505 визначено механізм надання розпорядниками до Мінсоцполітики **заявок** на виплату грошової допомоги та деталізовано схему руху коштів (від Мінсоцполітики до одержувачів з числа ВПО), однак не врегульовано умов звітування про виконання бюджетної програми (в т.ч. щодо результативних показників паспорта), як це передбачено частиною сьомою ст. 20 Бюджетного кодексу України.

2.3.1.2. Виявлений стан справ та висновок

Аудит свідчить, що з часу запровадження у 2015 році бюджетної програми за КПКВК 2501480 обсяги видатків на виплату грошової допомоги ВПО зменшилися **більш як на півмільярда** і у **2017 році** становили **2798,2 млн грн**, передусім внаслідок зменшення кількості одержувачів грошової допомоги (сімей). Так, за цей період їх кількість **скоротилася майже на чверть** (з 224880 до 169437), а середній розмір грошової допомоги на сім'ю **зріс лише на 12 відс.** (з 1229,4 грн до 1376,2 грн), насамперед завдяки збільшенню з 16.09.2017 розміру грошової допомоги для осіб з інвалідністю та на сім'ю, до якої вони входять.

²⁹ Назва бюджетної програми змінювалась.

Потребу в коштах на виплату грошової допомоги за КПКВК 2501480 на 2017 рік обсягом **3263665 тис. грн**, 2018 рік – **3211758,6 тис. грн** розраховано Мінсоцполітики **самостійно** на підставі даних **заявок** розпорядників без їх безпосереднього залучення. Розрахунки сум 2017 року проведено, виходячи із середньомісячної кількості сімей, які отримували грошову допомогу, що склалася за січень – липень 2016 року (207327 сімей), і середнього розміру допомоги на сім'ю за цей період (1311,8 грн); 2018 року – з аналогічних показників (171821 сім'я та 1557,7 грн відповідно), що склалися за січень – червень 2017 року, які, на відміну від даних 2016 року, надані **без деталізації в розрізі регіонів**, що **унеможливило належну оцінку обґрунтованості розрахунків**.

Мінсоцполітики за КПКВК 2501480 **бюджетні призначення** за загальним фондом державного бюджету на **2017 рік затверджені** в обсязі **3263665,0 тис. грн** (або 100 відс. потреби), на **2018 рік – 3211758,6 тис. грн** (або 100 відс.) відповідно до показників, наведених у бюджетних запитах, а показники річного та помісячного розписів бюджету за ці періоди передбачали **майже планомірний розподіл сум** впродовж року.

Аудит засвідчив, що **розподіл** показників зведеного кошторису і плану асигнувань за КПКВК 2501480 між розпорядниками у 2017, 2018 роках здійснено Мінсоцполітики **за різними механізмами**. Так, у **2017 році** за результатами розподілу, проведеного у лютому, **розпорядники** отримали **98 відс. річних сум (3199,1 млн грн)**, а решту **2 відс. (64,5 млн грн)** акумульовано у кошторисі Мінсоцполітики як нерозподілені. При цьому у січні між структурними підрозділами ОДА на підставі фактичної потреби у коштах, наведеної у їх заявках, розподілено лише **92,4 відс. планових сум**, а з лютого по грудень **2017 року**³⁰ – по **98,5 відсотка**. За результатами розподілу³¹ сум 2018 року **74,3 відс. річних обсягів** згідно з помісячним розписом передбачено структурним підрозділам ОДА (на січень – вересень), а **25,7 відс.** – акумульовано у кошторисі Мінсоцполітики як нерозподілені (**на жовтень – грудень**).

Встановлено, що Мінсоцполітики **планування** видатків на 2017–2018 роки проведено з **суттєвими недоліками**, що вплинули на **обґрунтованість їх обсягів і, як наслідок, на ефективність розподілу бюджетних коштів між розпорядниками та подальше управління ними і використання, зокрема:**

✓ **застосування при розрахунках неточних показників, які призвели до викривлення планових сум видатків**. Так, базою для планування видатків на етапі формування показників бюджетних запитів, кошторисів, паспорта та даних з виконання його результативних показників були **показники**, включені

³⁰ На підставі індивідуального показника кожного розпорядника «середньомісячний обсяг бюджетних асигнувань, спрямованих на виконання бюджетної програми у 2016 році» з урахуванням у лютому даних заявок, отриманих станом на 10.02.2017.

³¹ На підставі індивідуального показника кожного розпорядника «обсяг асигнувань, отриманих у грудні 2017 року».

до **заявок** розпорядників, у т.ч. і щодо кількості сімей, яким призначено грошову допомогу. Проте, як засвідчив аудит, **дані заявок не у повній мірі** відповідали **фактичному** стану справ з виплати грошової допомоги, що призводило до замовлення коштів понад фактичну потребу.

Це зумовлено як порядком формування заявок, так і **недостатнім контролем Мінсоцполітики** за їх складанням та узагальненням структурними підрозділами ОДА. Незважаючи на те, що запроваджена на виконання рекомендацій Рахункової палати Мінсоцполітики форма заявки включала дані про залишки коштів на рахунках розпорядників, **отримана інформація ним належно не аналізувалася**. Пояснення причин утворення значних обсягів залишків коштів, надані розпорядниками, **містили лише узагальнені відомості**, зокрема повернення надміру виплаченої допомоги у зв'язку з поданням недостовірних відомостей одержувачами, припинення виплати грошової допомоги у випадках, визначених чинним законодавством.

Як наслідок, в установлених аудитом випадках мало місце **включення структурними підрозділами ОДА до заявок некоректних даних** щодо обсягів потреби у коштах та чисельності одержувачів грошової допомоги. Так, Департаментом Луганської ОДА при узагальненні заявки станом на 10.05.2017 **безпідставно збільшено на 1875,9 тис. грн** потребу в коштах УПСЗН Северодонецької міської ради, яка була задоволена в повному обсязі. Це призвело до **викривлення кількості одержувачів грошової допомоги** та виникнення на рахунку останнього **залишку неосвоєних сум**, який у повному обсязі використано у червні 2017 року за результатами перерозподілу Департаментом Луганської ОДА у травні – червні між іншими **шістьма** розпорядниками області. У зведеній заявці Департаменту Запорізької ОДА станом на 10.02.2017 відображено 8652 одержувачів, фактично їх кількість становила 8761 сім'я, а різниця 109 сімей зумовлена арифметичною помилкою.

Непроведення Мінсоцполітики уточнення показника «кількість сімей, яким призначено грошову допомогу» за фактом виплати грошової допомоги **зумовило його викривлення** (завищення/заниження). Зокрема, встановлено, що кількість сімей, яким призначено грошову допомогу у лютому 2018 року, **завищено більш як на 30 тисяч** внаслідок **повторного включення** структурними підрозділами ОДА до заявок станом на 20.02.2018 сімей, які вже були включені в першу заявку лютого;

✓ **механізм прогнозування обсягу** видатків на 2017–2018 роки (в т. ч. і на наступні два бюджетні періоди) був **недосконалим**, що призвело до **завищення бюджетних призначень за програмою**. На думку **аудиторів**, при плануванні видатків на виплату грошової допомоги, окрім аналізу ситуації за попередні бюджетні періоди, необхідно враховувати статистично зафіксовані тенденції і кількісні показники, особливості окремих регіонів щодо **чисельності** одержувачів грошової допомоги, а також розмір грошової допомоги, виходячи з можливостей державного бюджету.

Фактично, Мінсоцполітики при розрахунку потреби в коштах на 2017 рік враховувало **лише тенденції**, які склалися згідно з заявками впродовж 7 місяців

2016 року, на 2018 рік – за 6 місяців 2017 року **без прогнозування подальших можливих змін щодо зменшення/збільшення кількості одержувачів грошової допомоги (сімей) і розміру цієї допомоги (в т.ч. у зв'язку із зростанням прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, що є базовим показником для розрахунку розміру грошової допомоги для осіб з інвалідністю).**

Зазначене спричинило **перевищення обсягів бюджетних призначень за КПКВК 2501480 на ці роки над фактичною потребою, що склалася (у 2017 році майже на 14 відс., у 2018 році – щонайменше на 10 відс.³²).** Так, упродовж 2017 року в середньому кількість одержувачів (сімей) грошової допомоги, порівняно з прогнозами, наведеними у бюджетному запиті на цей рік, зменшилася майже на **20 відс.**, а впродовж I півріччя 2018 року – більш як на **5 відсотків**. Середній розмір грошової допомоги у 2017 році перевищив запланований показник майже **на 5 відс.**, у I півріччі 2018 року – уже був меншим **на 6,5 відсотка**.

Мінсоцполітики при формуванні бюджетних запитів на 2017, 2018 роки **недостатньо обґрунтовано прогнозування видатків** на наступні два бюджетні періоди. Зокрема, у бюджетному запиті на 2017 рік визначено у незмінному розмірі показник «середньомісячний розмір грошової допомоги» на 2017–2019 роки (1311,8 грн), на 2018 рік – показник «середньомісячна кількість сімей, які отримували грошову допомогу» у 2018–2020 роках (171821). Водночас аудитом **встановлено фактори, які негативно впливали на стан планування** Мінсоцполітики видатків за КПКВК 2501480, спричинені невжиттям достатніх заходів з виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аудиту. Зокрема, як зазначено вище, **неповноцінне функціонування Єдиної бази й АСОПД/КОМТЕХ** у частині призначення грошової допомоги, **що не забезпечувало можливості формування звітів про призначення (виплату) грошової допомоги; некоректність показників про стан призначення грошової допомоги, включених структурними підрозділами ОДА до додатка 2, що щомісячно надходять до Мінсоцполітики, та їх неспівставність з показниками, відображеними у заявках структурних підрозділів ОДА про потребу у коштах.**

Недоліки у плануванні видатків на 2017, 2018 роки призвели до **перевищення планових обсягів видатків** на виплату грошової допомоги над **фактичною потребою**, яке простежувалося з **січня** (мала місце економія за результатами задоволення заявок) і **поглиблювалося щомісяця**. Наприклад, залишок коштів на рахунку структурного підрозділу Одеської ОДА на 10.03.2017 становив **2669,7 тис. грн (або 159,5 відс. суми попередньої заявки)**, з яких 2634,7 тис. грн рахувалися в управлінні соціального захисту населення у м. Білгород-Дністровський; **Київської ОДА** станом на 10.06.2017 – 287,9 тис. грн (або 38,6 відс.), з яких 207,9 тис. грн рахувалися в управлінні соціального захисту населення Бориспільського району; **Сумської ОДА** станом на

³² За результатами виконання у I півріччі 2018 року.

10.09.2017 – 129,7 тис. грн (або 47,2 відс.), з яких 112,1 тис. грн рахувалися в управлінні соціального захисту населення у м. Шостка.

Неможливість освоєння запланованих на виплату грошової допомоги сум у цих періодах у повному обсязі зумовила проведення Мінсоцполітики **перерозподілів видатків** за КПКВК 2501480 на інші бюджетні програми і **збільшення**³³ розміру грошової допомоги окремим категоріям одержувачів, **яке попередньо не планувалося**. Зменшення обсягів планових видатків за КПКВК 2501480 у квітні 2017 року мало незначний вплив, оскільки з травня по грудень надлишки невикористаних планових призначень накопичувалися (з 3,8 відс. до 14,5 відс.). Водночас Мінсоцполітики за наявності підстав до зменшення видатків **зволікало** з ініціюванням змін, які фактично проведені у листопаді – грудні 2017 року (на **412,2 млн грн**). У 2018 році Мінсоцполітики до липня, або **понад 5 місяців**, також зволікало з ініціюванням таких змін.

Довідково. Кабінетом Міністрів України з урахуванням пропозицій Мінсоцполітики і за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету проведено перерозподіл видатків за КПКВК 2501480 на інші бюджетні програми Мінсоцполітики у 2017 році на загальну суму 449,2 млн грн, у т.ч. згідно з розпорядженням від 05.04.2017 № 244-р на 37 млн грн, від 22.11.2017 № 828-р – 295 млн грн; від 06.12.2017 № 859-р – 117,2 млн грн; у 2018 році – 124,2 млн грн (від 04.07.2018 № 449-р). З урахуванням змін уточнені річні планові асигнування за КПКВК 2501480 на 2017 рік становили 2814,5 млн грн (або 86,2 відс. бюджетних призначень); на 2018 рік³⁴ – 3087,6 млн грн (або 96,1 відс.).

Проте, незважаючи на вжиття всіх цих заходів, **неосвоєними на кінець 2017 року** залишилися **16,3 млн грн**, а на 01.07.2018 залишок неосвоєних асигнувань на всіх рівнях становив **145,1 млн гривень**.

Аудит засвідчив, що **розподіли показників зведеного кошторису та плану асигнувань** за КПКВК 2501480 у 2017, 2018 роках проведені із певними **недоліками**, зумовленими змінами у кількості одержувачів грошової допомоги у регіонах, які не планувалися, що **не дозволило уникнути неефективного управління** коштами, спричиненого перевищенням обсягів планових видатків над фактичною потребою. Так, за даними Мінсоцполітики, **фактична потреба** у коштах на виплату грошової допомоги згідно із заявками структурних підрозділів ОДА за **2017 рік** становила **2798,9 млн грн** (або на 14,2 відс. менше початкових показників річного розпису), за I півріччя 2018 року – **1437,3 млн грн** (або на 8,9 відс. менше планових сум, передбачених на цей період). У розрахунку на місяць обсяги фактичної потреби в коштах у середньому у **2017 році** становили **233,2 млн грн** і коливалися від 207,9 млн грн (у травні) до 268,6 млн грн (у лютому); у **I півріччі 2018 року** – **239,5 млн грн** і коливалися від 224,9 млн грн (у травні) до **251,4 млн грн** (у лютому).

При цьому у 2017 році у зв'язку із зростанням з січня по квітень кількості сімей, які одержували грошову допомогу (з 164887 у січні до 179923 у квітні), фактична потреба у коштах **перевищила показники** планів у лютому лише у **шести розпорядників**, у березні – квітні – **п'яти**. Як наслідок, лише **11,7 із**

³³ З 16.09.2017 та 20.01.2018 відповідно до змін, внесених до Порядку № 505.

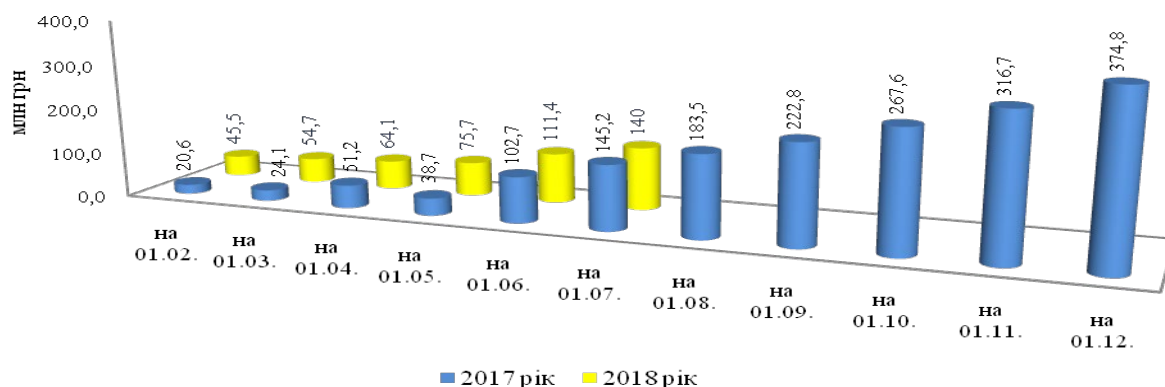
³⁴ Станом на 01.08.2018.

64,5 млн грн, акумульованих у кошторисі Мінсоцполітики, **перерозподілено розпорядникам**. Найбільше зростання одержувачів грошової допомоги впродовж січня – квітня спостерігалось у Донецькій (на 7545) і Харківській (3025) областях та м. Києві (2596), структурним підрозділам ОДА яких як розпорядникам³⁵ збільшено кошторисні призначення для виплати грошової допомоги згідно з визначеною ними потребою. У подальшому перерозподіли видатків не проводилися, оскільки з травня і до кінця року зменшувалась кількість одержувачів грошової допомоги.

Упродовж I півріччя 2018 року Мінсоцполітики проведено лише **три** перерозподіли показників зведеного кошторису (два у березні та один у квітні), які передбачали **зменшення** сум, затверджених для структурного підрозділу Донецької ОДА (в цілому на 1747,2 тис. грн), та їх збільшення для структурних підрозділів Київської (1521,4 тис. грн) та Харківської (225,8 тис. грн) ОДА у зв'язку із зростанням чисельності одержувачів (упродовж січня – березня з 10235 до 12131 та з 17624 до 18129 відповідно).

Проте **кошторисні призначення** за КПКВК 2501480, навіть з урахуванням змін та перерозподілів упродовж 2017 року і I півріччя 2018 року, **щомісячно** за результатами виплати грошової допомоги **перевищували** фактичну потребу у коштах, надану у заявках, що засвідчує діаграма 2.

Діаграма 2. Суми перевищень кошторисних призначень за КПКВК 2501480 над фактичною потребою, що склалися впродовж 2017 року – I півріччя 2018 року



У 2017 році кошторисні призначення структурних підрозділів ОДА на початок червня – грудня в цілому **перевищували потребу більш як на 10–15 відс.** (найбільші перевищення понад середній розмір в Одеській, Чернівецькій та Луганській областях), що спричинено накопиченням нерозподілених сум, передбачених у планах Мінсоцполітики. Упродовж I півріччя 2018 року найвищий відсоток перевищення склався за результатами виплати допомоги у січні (20,1 відс.), в решті місяців коливався від 7,7 відс. у квітні до 11,5 відс. у

³⁵ Структурні підрозділи Донецької, Житомирської, Київської, Одеської, Херсонської та Харківської ОДА та м. Києва.

лютому, а в розрізі регіонів в окремих випадках становив 40,5 відс. (у лютому – Івано-Франківська область) і 94,1 відс. (у січні – Житомирська область).

Показники виконання бюджетної програми за КПКВК 2501480 у 2017 році та I півріччі 2018 року наведено в таблиці.

Таблиця

Показники виконання бюджетної програми за КПКВК 2501480 у 2017 році та I півріччі 2018 року

тис. грн

| Періоди | Дебіторська заборгованість* | | Планові призначення | Спрямова-но асигнувань Мінсоц-політики | Надійшло на рахунки уповноважених органів | Касові видатки | Залишки на рахунках уповноважених органів | | Залишок невикористаних асигнувань | Кредиторська заборгованість* |
|----------------------|-----------------------------|----------------------|---------------------|--|---|----------------|---|---------|-----------------------------------|------------------------------|
| | всього | в т. ч. простро-чена | | | | | відкри-тих асигну-вань | кош-тів | | |
| 2017 рік | 16521,5 | 12142,6 | 2814481,7 | 2798873,9 | 2798873,9 | 2798191,5 | – | 682,4 | 15607,8 | – |
| I півріччя 2018 року | 16724,7 | 13407,3 | 1577278,6 | 1437275,7 | 1432374,5 | 1432235,5 | 4901,2 | 139,0 | 140002,9 | 3947 |

* на кінець звітного періоду

Як свідчать дані таблиці, Мінсоцполітики спрямування бюджетних асигнувань на виконання бюджетної програми за КПКВК 2501480 проведено відповідно до показників узагальненої фактичної потреби³⁶ згідно із заявками структурних підрозділів ОДА (у 2017 році – **2798873,9 тис. грн**, у I півріччі 2018 року – **1437275,7 тис. гривень**). Нерозподіленими на кінець 2017 року залишилися **15607,8 тис. грн**, станом на 01.07.2018 – **140002,9 тис. гривень**.

Уповноваженими органами **перераховано** на рахунки одержувачів, відкриті в установах Ощадбанку, у 2017 році **2798191,5 тис. грн (або 99,4 відс. кошторисних призначень)**, у I півріччі 2018 року – **1432235,5 тис. грн (або 90,8 відс.)**, а **4901,2 тис. грн залишилися нерозподіленими** на рахунках структурних підрозділів ОДА. Станом:

- на **01.01.2018** з рахунків **22 розпорядників** у зв'язку з неможливістю освоєння повернено до бюджету **682,4 тис. грн асигнувань**, 72,1 відс. яких з рахунків **п'яти розпорядників** (Вінницька – 94,9 тис. грн, Донецька – 159,2 тис. грн, Київська – 38,3 тис. грн, Луганська області – 103,4 тис. грн і м. Київ – 96,1 тис. грн);

- на **01.07.2018** на рахунках **16 розпорядників** залишок коштів становив **139 тис. грн**, а його обсяги коливалися від **166,67 грн** (Сумська область) до **69,2 тис. грн** (м. Київ).

Обсяги дебіторської заборгованості за бюджетною програмою (відображають суми переплати грошової допомоги, виявлені уповноваженими та іншими органами за результатами контрольних заходів) впродовж 2017 року зросли з 13159,7 тис. грн до 16521,5 тис. грн, або на 25,5 відс., I півріччя 2018 року – до **16724,7 тис. гривень**). При цьому у структурі заборгованості за

³⁶ з урахованням невикористаних залишків.

звітні періоди 2018 року – 73,3 відс. і 80,2 відс. сум є простроченими, що свідчить **про високий ступінь ризику її непогашення.**

Водночас аудитом встановлено, що розпорядники внаслідок нездійснення Мінсоцполітики належного контролю за виконанням бюджетної програми за КПКВК 2501480 за наявності сум переплати грошової допомоги у порушення частини п'ятої ст. 9 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» не відображали їх у бухгалтерському обліку та звітності, що згідно зі ст. 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства. Це призвело до викривлення фінансової звітності та заниження заборгованості за програмою, недієвого контролю за своєчасністю і повнотою повернення сум переплати до бюджету, а отже, **високих ризиків втрати бюджетних коштів.**

Зокрема, у розпорядників Луганської, Львівської та Рівненської ОДА станом на 01.01.2018 залишилися неповерненими суми переплат грошової допомоги на загальну суму щонайменше **250,6 тис. грн**, які у звітності як дебіторська заборгованість на вказану дату не відображені. Станом на 01.07.2018 до них додалися також розпорядники Київської та Харківської ОДА. Аудитом у Центрі (м. Харків) встановлено, що загальна сума переплат грошової допомоги ВПО, що рахується за уповноваженими органами Харківської області та м. Харкова, на початок 2017 року становила **9,3 млн грн**, 2018 року – **7,8 млн грн**, станом на 01.07.2018 – **8,4 млн грн**, проте у звітності за ці періоди не відображена. Аналогічні факти виявлено аудитом в уповноважених органах Луганської ОДА (УСЗН Марківської РДА – з вересня 2017 року 1,2 тис. грн; УПСЗН Северодонецької міської ради на 01.07.2018 – 69,9 тис. грн), Київської ОДА (УСЗН Києво-Святошинської РДА – впродовж 2017 року та I півріччя 2018 року 332,7 тис. грн³⁷).

Кредиторська заборгованість, яка рахувалася в обліку впродовж 2017 року та I півріччя 2018 року, є поточною. На 01.07.2018 її обсяги становили 3947,9 тис. грн, 99,5 відс. якої рахувалося за розпорядниками Київської області.

2.3.1.3. Рекомендації.

Рахункова палата рекомендує Мінсоцполітики з метою недопущення затвердження видатків за КПКВК 2501480 понад потребу забезпечити обґрунтоване їх планування на підставі показників, які б дозволяли отримати найбільш вірогідні прогнози щодо чисельності одержувачів і розмірів грошової допомоги, а також розробити заходи, які б сприяли поліпшенню якості управління коштами програми; посилити контроль за повнотою відображення в обліку уповноваженими органами сум переплат грошової допомоги за всіма причинами їх виникнення та вжити заходів щодо усунення виявлених під час аудиту порушень.

2.3.2. Формування результативних показників паспорта бюджетної програми за КПКВК 2501480 на 2017, 2018 роки та звіту про його виконання

³⁷ Повернені впродовж 2017 року до бюджету.

Мінсоцполітики здійснювало з неповним врахуванням вимог, визначених законодавством з цих питань. Як наслідок, результативні показники за незмінних обсягів планових видатків на всіх етапах (від формування потреби, складання бюджетного запиту до затвердження бюджетних призначень) постійно коригувалися, показники продукту визначались без деталізації за категоріями одержувачів і складу сім'ї, а показники звіту про виконання паспорта за 2017 рік відображали розрахункові дані, не підкріплені звітністю, що викривлювало фактичний стан виконання бюджетної програми і не давало можливості оцінити значимість цієї соціальної підтримки для ВПО

2.3.2.1. Законодавча база.

Порядок формування паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання визначено Правилами, які, зокрема, передбачають їх затвердження протягом 45 днів від дня набрання чинності законом про Державний бюджет України, та Загальними вимогами, яких повинні дотримуватися при плануванні, виконанні та звітуванні про виконання цих програм.

2.3.2.2. Виявлений стан справ і висновок.

Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2501480 на 2017 рік затверджено спільним наказом Мінсоцполітики і Мінфіну від 10.02.2017 № 204/91; на 2018 рік – від 02.02.2018 № 132/102 з дотриманням законодавчо встановлених термінів. Згідно з паспортами метою програми визначено державну підтримку ВПО; завданням – надання їм грошової допомоги. Упродовж 2017 року в зв'язку з перерозподілами видатків паспорт перезатверджувався двічі (спільний наказ Мінсоцполітики та Мінфіну від 25.05.2017 № 870/528; від 27.12.2017 № 2053/1141), а внесені зміни передбачали перегляд результативних показників.

У 2017 році за бюджетною програмою забезпечено виконання трьох із чотирьох результативних показників. **Показник затрат** «середньомісячна кількість сімей, які потребують отримання грошової допомоги» та **показник продукту** «середньомісячна кількість сімей, які отримали грошову допомогу» становили відповідно **169437 сімей**, що сприяло виконанню у повному обсязі показника якості «рівень забезпечення сімей грошовою допомогою». При цьому **показник ефективності** «середньомісячний розмір грошової допомоги на сім'ю» є недовиконаним (при плані 1384,2 грн становив **1376,2 грн**).

Проте аудит засвідчив, що **формування Мінсоцполітики паспорта за КПКВК 2501480 здійснювалося з певними недоліками, зокрема:**

✓ результативні показники паспорта на 2017, 2018 роки **сформовані з порушенням** п. 2 розділу I **Правил** та абзацу другого пункту 8 **Загальних вимог**. Так, **при незмінних сумах видатків** на виплату грошової допомоги на 2017, 2018 роки, що склалися на етапі визначення потреби у коштах, формуванні бюджетних запитів та затвердженні бюджетних призначень на відповідні роки, Мінсоцполітики змінило за усіма позиціями **результативні показники** паспорта (крім показника якості): показники «кількість сімей, які потребують призначення грошової допомоги» та «кількість сімей, які отримують грошову допомогу» у 2017 році, порівняно з бюджетним запитом,

зменшено на 10073 сім'ї, у 2018 році – на 2384 сім'ї, а «середньомісячний розмір грошової допомоги на сім'ю» навпаки збільшено на 67 грн та 21,9 грн відповідно. Зазначене спеціалістами Фінансово-економічного департаменту пояснено збільшенням розмірів грошової допомоги для окремих категорій ВПО та зменшенням фактичної кількості одержувачів;

✓ Мінсоцполітики не у повному обсязі враховано **норми п. 9 Загальних вимог** при формуванні результативних показників. Так, визначення показників **продукту** здійснювалося без деталізації за категоріями одержувачів, встановленими Порядком № 505 (особи з інвалідністю, непрацездатні особи, діти, працездатні особи), та складом сім'ї (з 2018 року – звичайна сім'я, сім'я, до якої входять особи з інвалідністю, та багатодітна сім'я). Водночас відсутність таких показників не дозволяє повною мірою **оцінити суспільну значимість грошової допомоги за категоріями осіб, які її отримують**;

✓ Мінсоцполітики не дотримано **вимоги п. 6 Загальних вимог**, згідно з яким результативні показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників, або розраховуватися за допомогою математичних дій з показниками такої звітності та обліку. На цей недолік Рахункова палата вказувала за результатами попереднього аудиту. Фактично дані про виконання результативних показників паспорта бюджетної програми у 2017 році, як і у попередніх роках, визначалися Мінсоцполітики **розрахунково**, виходячи із даних заявок, які є неточними, а форма подання – незвітною.

2.3.2.3. Рекомендації.

Рахункова палата рекомендує Мінсоцполітики удосконалити результативні показники паспорта бюджетної програми за КПКВК 2501480 та звіту про її виконання.

2.4. Оцінка дотримання законності, своєчасності та повноти надання уповноваженими органами щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання внутрішньо переміщеним особам

Забезпечення уповноваженими органами надання грошової допомоги ВПО, контролю за правильністю її призначення та виплати здійснювалося неналежно. При повному задоволенні державним бюджетом потреби у коштах на цю мету аудитом встановлено випадки суттєвого порушення цими органами нормативно встановлених термінів призначення (продовження) грошової допомоги ВПО (на один – два або більше місяців), недотримання вимог законодавства, що відтермінували реалізацію ВПО їх права на цю соціальну гарантію та спричинили в окремих випадках неефективне використання бюджетних коштів на суму, розрахунково, 57,2 тис. гривень.

2.4.1. Законодавча база.

Відповідно до Порядку № 505 прийняття уповноваженими органами рішення про призначення (відмову у призначенні) грошової допомоги ВПО здійснюється **впродовж 10 днів** з дати надходження документів від заявників (п. 8), з подальшим внесенням інформації про призначення до Єдиної бази (абзац шостий п. 8). При прийнятті рішень ці органи керуються Переліком № 1085, яким визначено населені пункти, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та ті, які розташовані на лінії зіткнення.

Право на проведення уповноваженими органами перевірок з питань призначення та виплати ВПО встановлено Порядком № 505 (п. 10), Порядком призначення і до 04.07.2018 Порядком контролю.

2.4.2. Виявлений стан справ і висновок.

Аудит засвідчив, що у 2017 році та I півріччі 2018 року до виплати грошової допомоги на місцях було залучено **661 уповноважений орган, а** заявлені ними суми на виплату грошової допомоги ВПО **були забезпечені асигнуваннями** у повному обсязі. Це **гарантувало повне та своєчасне отримання ВПО грошової допомоги**. Однак аудиторами на рівні уповноважених органів виявлено **порушення нормативно-правових актів** з питань призначення і виплати грошової допомоги та окремі організаційні **недоліки**, які **негативно** впливали на виплати цієї допомоги ВПО та ефективність використання коштів державного бюджету на цю мету. Зокрема:

✓ **недотримання періодичності та форми подання заявок, визначеної п. 5 Порядку № 505.** Так, УСЗН Києво-Святошинської РДА заявки на виплату грошової допомоги замість **двох раз на місяць** надавалися **один раз** (4–8 числа кожного місяця), що стало однією із причин **системного порушення** цим управлінням термінів проведення перерахунків грошової допомоги. Як засвідчив аудит, у структурі нарахованих цим управлінням сум грошової допомоги впродовж 2017 року (45,5 млн грн) сума нарахувань за попередні періоди (за 1–4 місяці) становила 15,3 млн грн (або **33,7 відс. нарахованих сум** і коливалося від **20,2 відс.** у листопаді до **52,9 відс.** у березні), у I півріччі 2018 року із нарахованих в цілому 27,3 млн грн сума за попередні періоди становила 7,1 млн грн (або **25,8 відс.**, коливалася від 17,3 відс. у квітні до 34,3 відс. у березні).

Крім того, упродовж всього періоду реалізації бюджетної програми лише Департаментом соціальної політики Київської міськдержадміністрації і надалі, **всупереч п. 8 Порядку № 505**, формування заявок проводиться без наведення даних у розрізі адміністративно-територіальних одиниць з посиланням на централізований механізм виплати грошової допомоги, який має місце і у інших регіонах;

✓ **порушення на один – два і більше місяців терміну призначення грошової допомоги, встановленого п. 8 Порядку № 505.**

За результатами опрацювання у Мінсоцполітики заявок і листів-пояснень до них, **факти недотримання термінів** призначення грошової допомоги ВПО в

цілому (як з об'єктивних, так і суб'єктивних причин) у 2017 році встановлені у **182 уповноважених органах 23 структурних підрозділів ОДА**, у I півріччі 2018 року – у **79 уповноважених органах 20 структурних підрозділів ОДА**, які в окремих із них були системними. Зокрема, такі порушення мали місце у **семи із 37 уповноважених органів Київської, у 19 із 26 Черкаської, у восьми із 27 Чернігівської областей.**

Наприклад, до складу наданої до Мінсоцполітики заявки Департаменту соціального захисту населення Чернігівської ОДА станом на 19.01.2018 включено суми грошової допомоги, нараховані УПСЗН Ніжинської РДА за **вересень 2017 року – січень 2018 року**, а станом на 19.03.2018 – за жовтень 2017 року – березень 2018 року – УПСЗН Срібнянської РДА.

До заявки Департаменту соціального захисту населення **Волинської ОДА** станом на 18.04.2018 включено суми з перерахування УПСЗН Рожищенської РДА грошової допомоги сім'ї (три особи) з **листопада 2017 року** у зв'язку з неврахуванням при першому призначенні допомоги факту наявності у **дитини інвалідності**. Аналогічно проведено донарахування грошової допомоги у березні 2018 року УПСЗН Попільнянської РДА.

Аудити, проведені у регіонах, також **підтвердили наявність порушень при виплаті грошової допомоги**. Так, в Управлінні Московського району (м. Харків) порушення термінів призначення грошової допомоги виявлені аудиторами у **всіх 250 перевірених справах**. Крім того, в 50 відс. з них встановлені порушення п. 5 Порядку № 505 у частині термінів передачі заяв ВПО установами уповноваженого банку. Наприклад, ВПО К. грошову допомогу призначено **через 93 дні** після подання заяви (01.03.2017); ВПО Р. – **через 108 днів** (заява від 10.04.2017). Такі факти свідчать **про високі ризики існування порушень у решті неохоплених аудитом особових справах**.

В УПСЗН Северодонецької міської ради призначення грошової допомоги із затримкою від **7 до 102 днів** виявлено за 20 особовими справами, які, зокрема, спричинені **довготривалою передачею** до управління (до 92 днів) особових справ від уповноважених органів за місцем попереднього перебування ВПО на обліку. Наприклад, до цього управління особова справа **ВПО С.** від УПСЗН Царичанської РДА Дніпропетровської області надійшла **02.02.2018**, або **через три місяці** після направлення запиту (**02.11.2017**);

✓ **неналежне виконання уповноваженими органами за відсутності достатнього контролю Мінсоцполітики та структурних підрозділів ОДА вимог п. 10 Порядку № 505 в частині здійснення перевірок обґрунтованості та достовірності документів, наданих ВПО для призначення грошової допомоги, зумовили випадки недоплати і переплати, погашення яких було довготривалим, а вжиті заходи в більшості випадків були нерезультативними або взагалі не вживалися. Це стримувало повернення сум переplat грошової допомоги до державного бюджету, а в деяких випадках призводило до втрат бюджетних коштів. Лише за шістьма випадками встановлено 57,2 тис. грн переплати грошової допомоги, з них 25,5 тис. грн. є сумнівними до повернення.**

Аудитом встановлено, що більшість із порушень спричинені **некоректним трактуванням уповноваженими органами** при призначенні (продовженні) грошової допомоги норм чинного законодавства.

Так, УПСЗН Уманської РДА (Черкаська область) перерахунок грошової допомоги **ВПО А.** за її зверненням від **27.04.2018** проведено з метою доплати за інвалідність у сумі **11,1 тис. грн за 32 місяці** (з жовтня 2015 року по травень 2018 року). Проте надані до аудиту документи свідчать, що в управлінні не було достатніх підстав для перерахунку грошової допомоги ВПО за **вказані періоди**, оскільки у **всіх зверненнях** з питань продовження виплати **на наступний шестимісячний строк**, починаючи з 25.10.2015 по 30.10.2017, особою не вказувалося про зміни, що впливають на розмір грошової допомоги (в т.ч. і про наявність інвалідності), що зумовило **неправомірне** донарахування і виплату за розрахунками **9,5 тис. гривень**.

У травні 2018 року також необґрунтовано проведено донарахування грошової допомоги УПСЗН Городоцької РДА (Львівська область) **ВПО Г.** за зверненням, яке надійшло у квітні 2018 року. З урахуванням доплати за інвалідність цій особі з листопада 2017 року на підставі висновку МСЕК про час настання інвалідності³⁸ від 19.04.2018 за п'ять попередніх місяців донараховано за розрахунками **3,9 тис. гривень**.

УПСЗН Сторожинецької РДА (Чернівецька область) за результатами перевірки правильності прийняття рішення про призначення грошової допомоги **ВПО Ч.** (працевдатна особа) у попередніх періодах, проведеної за її зверненням, що надійшло у квітні 2018 року, виявлено помилку, допущену при прийнятті рішення про призначення грошової допомоги вперше (жовтень 2016 року): **не було враховано четверо дітей до 18 років, які входять до складу його сім'ї. Фактично** за 19 попередніх місяців, починаючи з жовтня 2016 року, донараховано **32,7 тис. гривень**. Проте, за розрахунками аудиторів, розмір переплати становить **18,3 тис. гривень**.

Поряд з цим в Управлінні Московського району (м. Харків) встановлені випадки **необґрунтованої** відмови у призначенні грошової допомоги **чотирьом ВПО** з посиланням на те, що заявники були зареєстровані в населених пунктах, які відсутні у Переліку № 1085 (сума недоплати **17,2 тис. грн**). Проте під час аудиту з'ясовано, що ці населені пункти є адміністративно-територіальними одиницями (підпорядковані) населених пунктів, які містяться у Переліку № 1085 (включені змінами від 07.02.2018). Так, **ВПО К.** відмовлено у призначенні грошової допомоги у зв'язку з відсутністю м. Юнокомунарівськ у Переліку № 1085. Проте це місто є органом місцевого самоврядування у складі Єнакієвської міської ради, а м. Єнакієво внесено до Переліку № 1085. Аналогічно відмовлено у призначенні грошової допомоги ВПО П., зареєстрованому в смт Пантелеймонівка, що підпорядковане м. Горлівка. Цими ВПО недоотримано 2,7 тис. грн і 9,3 тис. грн відповідно.

³⁸ Форма № 157-2/о, затверджена наказом МОЗ від 30.07.2012 №577.

Аудит засвідчив, що факти переоплати встановлювалися уповноваженими органами самостійно, а також іншими контролюючими органами, проте заходи з повернення коштів були **недостатньо результативними**.

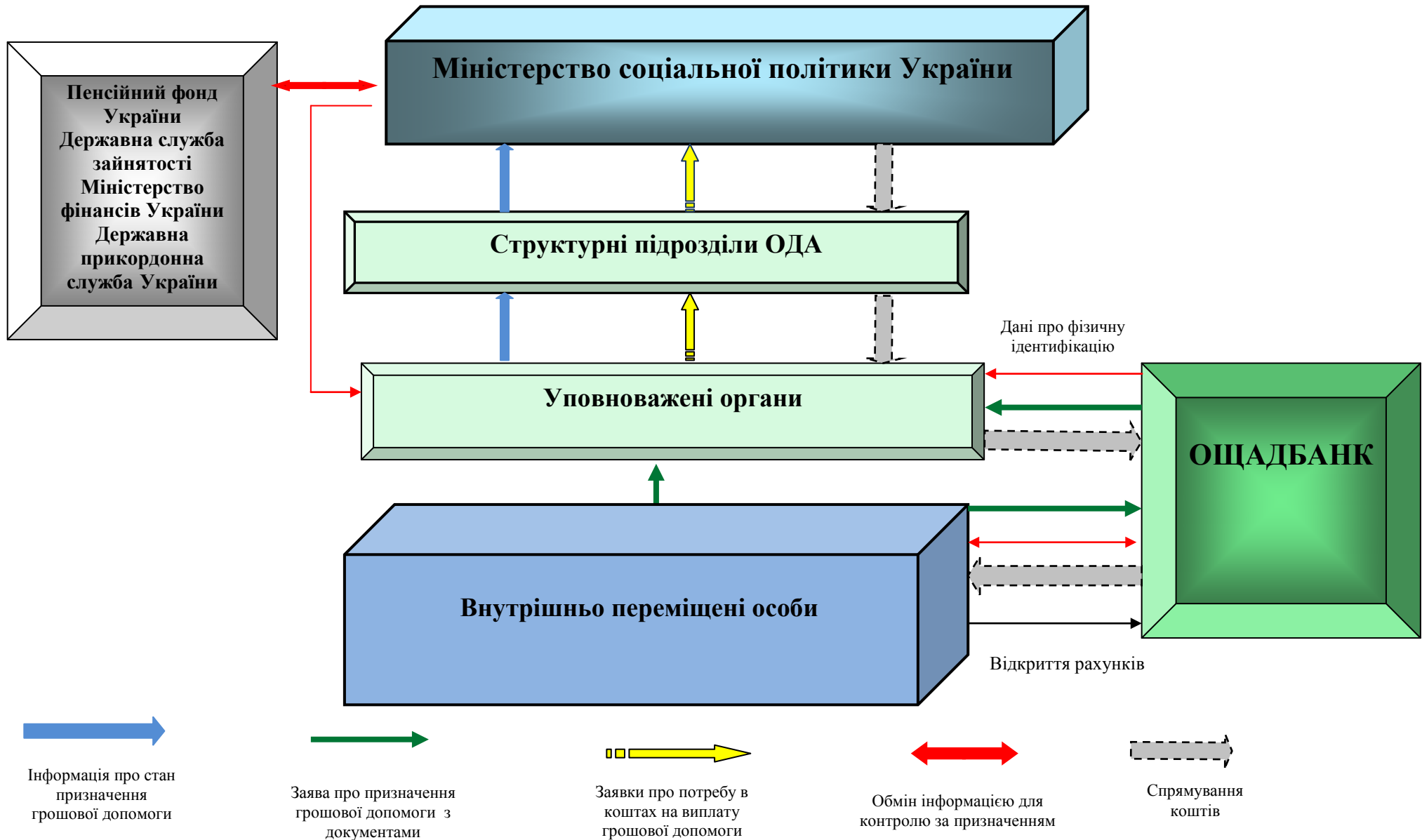
В Управлінні Московського району (м. Харків) Центром (м. Харків) встановлено випадок **переоплати грошової допомоги** в сумі **3,5 тис. грн** на підставі інформації Держприкордонслужби, отриманої на запит Управління. Із трьох ВПО, вказаних у зверненні (С. 1976 р.н. та двоє її дітей 2000 р.н. і 2011 р.н.), однією дитиною 2000 р.н. **двічі порушувався 60-денний термін виїзду** на тимчасово окуповану територію, встановлений Законом № 1706. На цій підставі з **21.08.2017** припинено виплату грошової допомоги та розраховано переоплату з травня по серпень 2017 року, яку лише рішенням комісії від **23.05.2018** зобов'язано повернути у повному обсязі. **УПСЗН Сєверодонецької міської ради** за наявності виявленої у 2016 році переоплати грошової допомоги, від повернення якої ВПО у добровільному порядку **відмовилися**, звернення до суду про примусове стягнення надміру виплачених сум **не направлялися**. Зокрема, переоплата грошової допомоги **ВПО Н.** становила **36,9 тис. грн**, яка відповідно до заяви від 23.11.2016 повинна була погашатися частинами **протягом двох років**. Проте станом на 01.07.2018 ВПО Н. повернено лише **3 тис. грн**, а звернення до суду з позовною заявою про примусове стягнення надміру виплачених сум цим управлінням **не направлялося**.

Аналогічно з **липня 2016 року** цим управлінням не направлялося до суду звернення із позовною заявою щодо повернення переоплати **ВПО А.**, виявленої Державною аудиторською службою (акт від 30.06.2016) у сумі **22 тис. грн**, яку така особа добровільно повертати відмовилася. Разом з тим втрата управлінням відповідно до ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства України **права на звернення** до суду з питань повернення переоплати (проводиться впродовж шестимісячного строку з дня виникнення підстав) призвела до втрат бюджетних коштів у сумі **22 тис. гривень**.

2.4.3. Рекомендації

Рахункова палата рекомендує Мінсоцполітики посилити контроль за дотриманням уповноваженими органами нормативно-правових актів, що врегульовують надання грошової допомоги ВПО на всіх рівнях; провести детальні перевірки особових справ, за якими встановлено розрахункові переоплати стосовно трьох ВПО, і про результати повідомити Рахункову палату; посилити контроль за своєчасністю здійснення уповноваженими органами заходів із погашення сум переоплати та вжити заходів щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, закріплених за цим напрямом роботи.

Схема організації надання щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання ВПО



Розміри грошової допомоги внутрішньо перемішеним особам в залежності від категорії одержувачів, що діяли у 2017 році та I півріччі 2018 року

| Категорії отримувачів | Періоди | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|--------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|
| | з 01.01.2017 до 30.04.2017 | | з 01.05.2017 до 06.07.2017 | | з 07.07.2017 до 15.09.2017 | | з 16.09.2017 до 30.11.2017 | | з 01.12.2017 до 19.01.2018 | | з 20.01.2018 до 30.06.2018 | |
| | грн | відс.* | грн | відс.* | грн | відс.* | грн | відс.* | грн | відс.* | грн | відс.* |
| пенсіонери та діти | 884 | 70,9 | 884 | 67,4 | 884 | 67,4 | 884 | 67,4 | 884 | 64,4 | 1000 | 72,8 |
| працевдатні особи | 442 | 27,6 | 442 | 26,2 | 442 | 26,2 | 442 | 26,2 | 442 | 25,1 | 442 | 25,1 |
| особи з інвалідністю | 1247 | 100 | 1312 | 100 | 1312 | 100 | – | – | – | – | – | – |
| діти з інвалідністю | – | – | – | – | 1312 | 100 | 1706 | 130 | 1784,9 | 130 | 1784,9 | 130 |
| особи з інвалідністю I гр. | – | – | – | – | – | – | 1706 | 130 | 1784,9 | 130 | 1784,9 | 130 |
| особи з інвалідністю II гр. | – | – | – | – | – | – | 1509 | 115 | 1578,95 | 115 | 1579 | 115 |
| особи з інвалідністю III гр. | – | – | – | – | – | – | 1312 | 100 | 1373 | 100 | 1373 | 100 |
| загальна сума допомоги на сім'ю | 2400 | – | 2400 | – | 2400 | – | 2400 | – | 2400 | – | 3000 | – |
| загальна сума допомоги на сім'ю, в якій є особа з інвалідністю або дитина з інвалідністю | – | – | – | – | – | – | 3400 | – | 3400 | – | 3400 | – |
| загальна сума допомоги для багатодітної сім'ї | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | 5000 | – |

* відсоток від законодавчо встановленого розміру прожиткового мінімуму (для працевдатних осіб застосовувався розмір прожиткового мінімуму для працевдатних осіб, для решти категорій - розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працевдатність).

Інформація про облік внутрішньо переміщених осіб та їх сімей за даними ДП ІОЦ та уповноважених органів (УО) в розрізі регіонів

| Найменування регіонів | обліковано станом на 05.01.2017 за даними | | | | | | обліковано станом на 04.01.2018 за даними | | | | | | обліковано станом на 05.07.2018 | | | | | |
|-----------------------|---|---------|------------|--------|---------|------------|---|---------|------------|---------|---------|------------|---------------------------------|---------|------------|---------|---------|------------|
| | ДП ІОЦ | УО | відхилення | ДП ІОЦ | УО | відхилення | ДП ІОЦ | УО | відхилення | ДП ІОЦ | УО | відхилення | ДП ІОЦ | УО | відхилення | ДП ІОЦ | УО | відхилення |
| | осіб | | | сімей | | | осіб | | | сімей | | | осіб | | | сімей | | |
| Вінницька | 9156 | 14342 | 5186 | 6801 | 10117 | 3316 | 9582 | 14879 | 5297 | 7140 | 11872 | 4732 | 9766 | 11414 | 1648 | 7251 | 8113 | 862 |
| Волинська | 1865 | 4770 | 2905 | 1230 | 2907 | 1677 | 2320 | 2905 | 585 | 1554 | 2009 | 455 | 2423 | 2949 | 526 | 1646 | 2061 | 415 |
| Дніпропетровська | 58732 | 77268 | 18536 | 43756 | 56747 | 12991 | 65422 | 73770 | 8348 | 50076 | 56672 | 6596 | 66330 | 74342 | 8012 | 50986 | 57433 | 6447 |
| Донецька | 464683 | 562339 | 97656 | 399976 | 487067 | 87091 | 475913 | 540686 | 64773 | 413167 | 472395 | 59228 | 488773 | 552116 | 63343 | 425575 | 483232 | 57657 |
| Житомирська | 5955 | 12176 | 6221 | 4151 | 7991 | 3840 | 6917 | 7279 | 362 | 4829 | 4702 | -127 | 6654 | 7242 | 588 | 4588 | 4689 | 101 |
| Закарпатська | 2760 | 3546 | 786 | 1672 | 2143 | 471 | 2892 | 3587 | 695 | 1836 | 2111 | 275 | 2960 | 3662 | 702 | 1908 | 2193 | 285 |
| Запорізька | 56907 | 93165 | 36258 | 46433 | 78363 | 31930 | 52106 | 54264 | 2158 | 41941 | 42200 | 259 | 5341 | 55896 | 2485 | 43191 | 43504 | 313 |
| Івано-Франківська | 2556 | 4833 | 2277 | 1592 | 2815 | 1223 | 3018 | 3450 | 432 | 1997 | 2001 | 4 | 3067 | 3587 | 520 | 2051 | 2114 | 63 |
| Київська | 41110 | 57032 | 15922 | 28331 | 39965 | 11634 | 46898 | 61530 | 14632 | 33468 | 44748 | 11280 | 51343 | 65590 | 14247 | 36737 | 47543 | 10806 |
| Кіровоградська | 5702 | 14905 | 9203 | 4086 | 9669 | 5583 | 6387 | 7028 | 641 | 4681 | 4781 | 100 | 6568 | 6628 | 60 | 4763 | 4510 | -253 |
| Луганська | 247192 | 292088 | 44896 | 218641 | 259482 | 40841 | 252785 | 295757 | 42972 | 226053 | 264700 | 38647 | 258622 | 294337 | 35715 | 231536 | 263533 | 31997 |
| Львівська | 6364 | 12118 | 5754 | 4511 | 8726 | 4215 | 8994 | 12091 | 3097 | 6590 | 8726 | 2136 | 9637 | 10947 | 1310 | 7040 | 7896 | 856 |
| Миколаївська | 6893 | 8605 | 1712 | 4372 | 5439 | 1067 | 7645 | 8339 | 694 | 5004 | 5451 | 447 | 7876 | 8556 | 680 | 5194 | 5579 | 385 |
| Одеська | 26735 | 42150 | 15415 | 18551 | 27720 | 9169 | 31845 | 39605 | 7760 | 22688 | 28586 | 5898 | 3295 | 41436 | 8485 | 23730 | 32799 | 9069 |
| Полтавська | 19940 | 29959 | 10019 | 14426 | 19889 | 5463 | 21475 | 26024 | 4549 | 15935 | 18098 | 2163 | 2187 | 25413 | 3542 | 16343 | 17867 | 1524 |
| Рівненська | 2700 | 3204 | 504 | 1781 | 1955 | 174 | 2789 | 3225 | 436 | 1899 | 2012 | 113 | 2738 | 3249 | 511 | 1891 | 2028 | 137 |
| Сумська | 10976 | 16257 | 5281 | 8179 | 11443 | 3264 | 10943 | 11078 | 135 | 8305 | 8225 | -80 | 11302 | 11248 | -54 | 8653 | 8323 | -330 |
| Тернопільська | 1904 | 2515 | 611 | 1289 | 1672 | 383 | 1922 | 2277 | 355 | 1353 | 1494 | 141 | 1981 | 2121 | 140 | 1398 | 1366 | -32 |
| Харківська | 112893 | 194040 | 81147 | 87769 | 146064 | 58295 | 121131 | 121427 | 296 | 96034 | 95970 | -64 | 125608 | 126701 | 1093 | 100339 | 99760 | -579 |
| Херсонська | 10570 | 16667 | 6097 | 7385 | 11620 | 4235 | 11969 | 13708 | 1739 | 8782 | 10333 | 1551 | 12325 | 14199 | 1874 | 9190 | 10793 | 1603 |
| Хмельницька | 4177 | 6930 | 2753 | 2870 | 3842 | 972 | 4839 | 7000 | 2161 | 3394 | 3810 | 416 | 5295 | 6339 | 1044 | 3729 | 3799 | 70 |
| Черкаська | 11180 | 13855 | 2675 | 7139 | 8958 | 1819 | 10880 | 12812 | 1932 | 7076 | 8418 | 1342 | 10933 | 11344 | 411 | 7095 | 7397 | 302 |
| Чернівецька | 1497 | 3433 | 1936 | 919 | 1881 | 962 | 1743 | 2466 | 723 | 1045 | 1430 | 385 | 2108 | 2449 | 341 | 1315 | 1447 | 132 |
| Чернігівська | 5622 | 9609 | 3987 | 3902 | 6488 | 2586 | 6890 | 8690 | 1800 | 4915 | 5913 | 998 | 6795 | 8550 | 1755 | 4873 | 5778 | 905 |
| м. Київ | 100275 | 156963 | 56688 | 73015 | 118945 | 45930 | 113799 | 158223 | 44424 | 86342 | 111345 | 25003 | 124957 | 164813 | 39856 | 95997 | 117900 | 21903 |
| Разом | 1218344 | 1652769 | 434425 | 992777 | 1331908 | 339131 | 1281104 | 1492100 | 210996 | 1056104 | 1218002 | 161898 | 1326294 | 1515128 | 188834 | 1097019 | 1241657 | 144638 |

Інформація про стан призначення грошової допомоги за даними ДП ІОЦ та уповноважених органів (УО) в розрізі регіонів

сім'ї

| Найменування регіонів | призначено грошову допомогу за даними | | | | | |
|-----------------------|---------------------------------------|-----------|----------------------|-----------|----------------------|-----------|
| | ДП ІОЦ | УО | ДП ІОЦ | УО | ДП ІОЦ | УО |
| | станом на 05.01.2017 | | станом на 04.01.2018 | | станом на 05.07.2018 | |
| Вінницька | 4 002 | 16 585 | 3 234 | 21 618 | 3 028 | 24 058 |
| Волинська | 716 | 5 044 | 682 | 6 649 | 652 | 7 308 |
| Дніпропетровська | 17 289 | 88 432 | 13 835 | 117 692 | 12 922 | 128 756 |
| Донецька | 40 617 | 251 475 | 45 171 | 345 961 | 41 914 | 391 185 |
| Житомирська | 2 113 | 13 593 | 2 144 | 17 235 | 2 004 | 18 774 |
| Закарпатська | 883 | 3 506 | 733 | 4 098 | 697 | 4 777 |
| Запорізька | 9 363 | 59 086 | 8 199 | 79 226 | 7 401 | 87 789 |
| Івано-Франківська | 975 | 4 441 | 849 | 5 981 | 837 | 6 842 |
| Київська | 13 802 | 65 054 | 14 040 | 97 349 | 13 159 | 111 931 |
| Кіровоградська | 2 311 | 10 105 | 2 068 | 11 966 | 1 981 | 12 771 |
| Луганська | 15 837 | 54 302 | 14 529 | 58 982 | 13 656 | 67 336 |
| Львівська | 2 706 | 7 943 | 2 334 | 9 403 | 2 177 | 9 977 |
| Миколаївська | 2 363 | 10 679 | 2 191 | 14 609 | 2 062 | 16 422 |
| Одеська | 9 240 | 44 213 | 8 262 | 55 387 | 7 647 | 62 741 |
| Полтавська | 6 653 | 42 730 | 5 549 | 54 813 | 5 273 | 60 072 |
| Рівненська | 786 | 5 429 | 735 | 7 031 | 696 | 7 721 |
| Сумська | 3 454 | 19 070 | 2 876 | 24 390 | 2 753 | 26 802 |
| Тернопільська | 614 | 3 210 | 543 | 4 103 | 522 | 4 470 |
| Харківська | 22 565 | 120 810 | 19 238 | 163 643 | 18 235 | 181 469 |
| Херсонська | 2 226 | 11 529 | 2 138 | 14 698 | 1 754 | 16 011 |
| Хмельницька | 1 958 | 5 787 | 1 861 | 7 594 | 1 800 | 8 114 |
| Черкаська | 2 657 | 19 160 | 2 565 | 24 478 | 2 421 | 25 937 |
| Чернівецька | 651 | 3 119 | 630 | 4 436 | 554 | 4 963 |
| Чернігівська | 2 292 | 14 624 | 2 050 | 19 202 | 1 879 | 21 100 |
| м. Київ | 25 600 | 145 559 | 24 713 | 191 520 | 23 532 | 214 190 |
| Разом | 191 673 | 1 025 485 | 181 169 | 1 362 064 | 169 556 | 1 521 516 |