



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 12 липня 2016 року № 14-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. У 2015 році на надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання використано 3317,6 млн грн коштів державного бюджету за КПКВК 2501480, у I кварталі 2016 року – 858,4 млн гривень. Проте їх використання Міністерством соціальної політики (далі – Мінсоцполітики), як головним розпорядником бюджетних коштів за цією бюджетною програмою, структурними підрозділами з питань соціального захисту населення обласних, Київської міської та районних, районних у м. Києві держадміністрацій, як розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та уповноваженими органами здійснювалося в умовах нормативної неврегульованості питань обліку внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) та в окремих випадках з порушеннями Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505 (далі – Порядок № 505).

Однією з головних причин цього був недостатній контроль територіальних підрозділів Державної міграційної служби України (далі – ДМС) і структурних підрозділів з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій (далі – уповноважені органи) за достовірністю наданих ВПО відомостей про місце їх фактичного проживання до 13.01.2016, а після 13.01.2016 взагалі його відсутність, неналежне проведення уповноваженими органами звірок з Пенсійним фондом України (далі – ПФУ) даних про працевлаштування ВПО, недосконале програмне забезпечення в частині обліку, призначення (перерахунку) щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання (далі – грошова допомога), що призвели у періоді, що підлягав аудиту, як до переплат, так і до зволікання терміном до **чотирьох місяців** призначення та виплати грошової допомоги.

Зазначене зумовило відсутність у Мінсоцполітики актуальних даних щодо чисельності ВПО, які перебувають на обліку, та їх сімей, яким призначено і виплачено грошову допомогу. Так, станом на 27.05.2016, за даними державного підприємства «Інформаційно-обчислювальний центр Мінсоцполітики» (далі – ДП ІОЦ), із **1673 тис. ВПО**, які перебувають на обліку, є підтвердження фактичного місця перебування щодо **923,1 тис. осіб**; а рештою (**749,9 тис. осіб**) довідку про взяття на облік не поновлено, проте вони продовжують рахуватися як такі, що перебувають на обліку згідно з нормами Закону України від 20.10.2014 № 1706 «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон № 1706), оскільки з 13.01.2016 така довідка є безстроковою. За даними уповноважених органів, чисельність ВПО становить **1787 тис. осіб**.

За даними ДП ІОЦ, у травні 2016 року отримували грошову допомогу **158,1 тис. сімей**, або **кожна п'ята сім'я**, якій призначена допомога за даними уповноважених органів (**798 тис. сімей**). Водночас згідно з помісячними заявками структурних підрозділів з питань соціального захисту населення обласних, Київської міської державних адміністрацій про потребу в коштах на надання грошової допомоги чисельність сімей, для яких заявлено кошти на її виплату в травні 2016 року, становила **208,8 тис. сімей**, що на **50,7 тис.** перевищує дані ДП ІОЦ, і в **3,8 раз** менша за дані уповноважених органів станом на 26.05.2016.

2. Нормативно-правова база, що врегульовує питання надання грошової допомоги ВПО, залишається недосконалою та містить окремі неузгодженості та правові прогалини, що впливають на ефективність використання бюджетних коштів, виділених на цю мету, і своєчасність призначення та виплати грошової допомоги.

2.1. Через несвоєчасне приведення Кабінетом Міністрів України у відповідність із Законом № 1706 та Законом України від 10.12.2015 № 888 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету

Міністрів України від 01.10.2014 № 509 (далі – Порядок № 509), який регулює питання обліку ВПО, та відсутність єдиної державної позиції з цього питання, у окремих регіонах така категорія населення **на півроку** втратила право на отримання грошової допомоги. Так, лише двома уповноваженими органами м. Харкова після 13.01.2016 відмовлено у призначенні грошової допомоги через відсутність відмітки територіальних підрозділів ДМС **700 сім'ям**.

2.2. Порядок № 505 у частині необхідності продовження терміну дії довідки про взяття на облік ВПО для призначення грошової допомоги на наступний період не приведено у відповідність із статтею 4 Закону № 1706, згідно з якою ця довідка є безстроковою.

2.3. Пунктом 3 Порядку № 505 (в редакції від 11.03.2015) грошову допомогу в розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, встановлено лише для повнолітніх інвалідів, а для дітей-інвалідів застосовується фіксований розмір, визначений для непрацездатних осіб (пенсіонерів, дітей) у сумі 884 грн, що ставить інвалідів у нерівні умови залежно від віку.

2.4. Набуття грошовою допомогою ознак постійного характеру потребує нормативного визначення її як виду соціальної допомоги і, відповідно, встановлення залежності розміру та тривалості виплати, зокрема, від рівня доходу сім'ї, як у випадку інших видів соціальної допомоги.

2.5. Надання Порядком № 505 уповноваженому банку функцій щодо отримання документів, необхідних для отримання грошової допомоги, з наступною їх передачею уповноваженому органу без зобов'язання перевірки правильності їх складання і комплектності відстрочує призначення та виплату грошової допомоги. Зокрема, до управління праці та соціального захисту населення Солом'янської районної в місті Києві державної адміністрації (далі – Солом'янське управління) документи ВПО передавалися із затримкою **від одного дня до 3,5 місяці**.

2.6. Встановлення пунктом 9 Порядку № 505 для перерахування уповноваженим банком грошової допомоги на поточні рахунки одержувачів протягом **трьох** банківських днів **замість одного**, як це визначено Порядком виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.99 № 1596 (далі – Порядок виплати), норми якого поширено на виплати ВПО, ставить у нерівні умови одержувачів грошової допомоги та інших видів соціальних виплат.

2.7. Пункт 3 постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505 щодо використання коштів загального фонду державного бюджету на надання грошової допомоги у 2015 році приведено у відповідність із Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» більш як через два місяці з дня набуття ним чинності, а на 2016 рік це питання залишилося нерегульованим. Крім того, назва бюджетної програми за КПКВК 2501480 «Надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних

послуг» у 2015–2016 роках, не приведена у відповідність із Законом № 1706 щодо визначення поняття ВПО.

3. Мінсоцполітики, як головний розпорядник бюджетних коштів за КПКВК 2501480, у 2015 році та впродовж січня – травня 2016 року не забезпечило належної роботи з бюджетного планування та розподілу асигнувань між розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня, що спричинило внесення численних змін до кошторисів і планів асигнувань. Як наслідок, 41,3 млн грн бюджетних призначень залишилися нерозподіленими, що унеможливило їх використання, а 1,1 млн грн асигнувань повернено у кінці року до державного бюджету.

3.1. Мінсоцполітики та Мінфіном паспорти бюджетної програми за КПКВК 2501480 на 2015–2016 роки затверджені з порушенням термінів, встановлених частиною восьмою статті 20 Бюджетного кодексу України і пунктом 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, що відповідно до частини першої пункту 17 статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

3.2. Результативні показники звіту про виконання паспорта бюджетної програми визначені Мінсоцполітики за розрахунками з огляду на показники заявленої помісячної потреби в коштах, що є порушенням вимог пункту 8 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536, і не дають можливості об'єктивно оцінити ефективність виконання бюджетної програми.

3.3. Окремі розпорядники нижчого рівня (департаменти соціального захисту населення Одеської, Київської та Луганської військово-цивільної облдержадміністрацій) в окремих випадках надавали заявки про потребу в коштах, які містили неповні дані за окремими адміністративно-територіальними одиницями, некоректні дані про одержувачів грошової допомоги та завищені вартісні обсяги.

4. Організаційне забезпечення використання коштів державного бюджету на надання грошової допомоги ВПО у 2015 році та впродовж січня – травня 2016 року через низький рівень координації дій всіх залучених органів та їх структурних підрозділів від Мінсоцполітики до уповноважених органів і територіальних підрозділів ДМС було недосконалим, що негативно вплинуло на дієвість контролю за наданням грошової допомоги та ефективність витрачання бюджетних коштів на цю мету. Мінсоцполітики не узагальнювало відомостей щодо виявлення уповноваженими органами переплат та стану їх погашення за результатами звірок з ПФУ, перевірок фактичного місця проживання ВПО, подвійних особових рахунків, що призвело до перевитрат, з яких 423,1 тис. грн, на дату аудиту, не повернуто до державного бюджету.

4.1. Звіти про облік ВПО та призначення їм грошової допомоги, як встановлено аудитом, складаються уповноваженими органами вручну, а їх дані є завищеними та неактуальними. Цьому сприяє застосована ними методика їх формування наростаючим підсумком на підставі всіх особових справ,

починаючи з 01.10.2014, а також сумування кількості призначень (вперше, вдруге тощо), а не актуальної чисельності сімей ВПО, яким призначено грошову допомогу, на звітну дату.

4.2. Департамент соціального захисту населення Кіровоградської облдержадміністрації завищив фактичні видатки за КПКВК 2501480 за 2015 рік на **10,7 млн грн** при поданні Мінсоцполітики звітності в електронному вигляді станом на 02.02.2016, а у письмовій формі взагалі не подавав, що призвело до викривлення зведеної звітності за бюджетною програмою.

4.3. Єдина інформаційна база даних про взятих на облік ВПО (далі – Єдина база) вже другий рік працює в тестовому режимі і не введена в промислову експлуатацію, Порядок про неї не затверджено, а вивантажені дані є неповними та некоректними, зокрема:

- через некоректне внесення окремими уповноваженими органами даних до Єдиної бази сформована звітність, зокрема, звіт про кількість облікованих ВПО та членів їх сімей, містить розбіжності щодо чисельності ВПО за категоріями;

- її можливості дозволяють автоматично формувати звіти про чисельність ВПО та призначення їм грошової допомоги лише на поточну, а не на задану дату, тому уповноваженими органами та Мінсоцполітики не використовуються. Натомість на офіційному сайті Мінсоцполітики оприлюднена інформація на підставі звітів уповноважених органів (додатки №№ 1, 2), незважаючи на наявність фактів, що свідчать про їх дублювання (дані щодо обліку та призначення грошової допомоги вносяться наростаючим підсумком з 01.10.2014, включаючи ВПО, які вибули або були зняті з обліку, сім'ї, термін виплати грошової допомоги яким закінчився).

4.4. Інформацію про результати звірки даних ПФУ та Державного центру зайнятості (далі – ДЦЗ) про здійснені перерахунки сум призначеної грошової допомоги Мінсоцполітики не збирає та не узагальнює. Разом з тим уповноважені органи, незважаючи на обсяги вибірок, не здійснювали суцільної звірки інформації, отриманої від ПФУ, а дані ДЦЗ не використовували, що призводило до переплат, для повернення яких достатніх заходів не вживалося.

4.5. Через неналежне формування ДП ІОЦ файлів-запитів до ПФУ та ДЦЗ, а останніми – файлів-відповідей в управлінні праці та соціального захисту населення Святошинської районної в місті Києві держадміністрації (далі – Святошинське управління) та управлінні праці та соціального захисту населення адміністрації Київського району Харківської міської ради (далі – Київське управління) встановлено випадки відсутності в цих файлах переліку ВПО, яким призначена допомога, як працюючим. При цьому перевірка індивідуальних відомостей щодо цих осіб підтвердила сплату ними єдиного соціального внеску.

4.6. Мінсоцполітики у договорі про взаємодію з Ощадбанком не встановлено термінів відкриття поточних рахунків одержувачів грошової допомоги, її зарахування на поточні рахунки та повернення уповноваженому органу, що унеможлиблює застосування його умов в частині встановлення

відповідальності банку за несвоєчасні операції та може спричинити затримки виплат грошової допомоги ВПО.

4.7. Існуюче програмне забезпечення недосконале і перебуває в процесі постійного доопрацювання, проте зволікання Мінсоцполітики з наданням відповідних завдань ДП ІОЦ спричинило несвоєчасне призначення грошової допомоги, проведення перерахунків її розмірів і в окремих випадках зумовило переплати або недоплати. Зокрема, відстрочило більш ніж на місяць призначення грошової допомоги на наступний період (доведено 22.05.2015 замість з 24.04.2015), перерахунок розмірів грошової допомоги інвалідам (доведено у квітні та жовтні замість з 17.03.2015 і 01.09.2015 відповідно).

4.8. Встановлена Мінсоцполітики форма заявки про потребу у коштах має рекомендаційний характер та є недосконалою через відсутність у ній даних про залишки коштів на рахунках уповноважених органів на дату її формування, що унеможлиблює здійснення належного контролю за ефективним використанням бюджетних коштів на цю мету.

4.9. Чинний порядок виявлення подвійних виплат є трудомістким, потребує часу і проведення роботи з електронними списками, що надходять з ДП ІОЦ, листування з уповноваженими органами і сприяє виникненню переплат (впродовж 2015 року та I кварталу 2016 року виявлено **1245,9 тис. гривень**). Разом з тим Мінсоцполітики, зобов'язавши структурні підрозділи з питань соціального захисту населення обласних, Київської міської державних адміністрацій щомісячно звітувати про проведену роботу з подвійними особовими рахунками, не встановило єдиної форми подання інформації, не узагальнює її та не контролює виконання.

4.10. Рівень контролю за обліком ВПО, призначенням і виплатою їм грошової допомоги залишається низьким і несистемним. Зокрема, обмін інформацією між уповноваженими органами та ДМС у **трьох із семи** уповноважених органів, що підлягали аудиту, був відсутній, а передача інформації уповноваженими органами до ДМС, всупереч пункту 7¹ Порядку № 509, замість норми **щодня**, здійснювалася **один – два рази** на місяць до 13.01.2016 або взагалі не здійснювалася. Водночас Мінсоцполітики не запитувало від підрозділів ДМС та уповноважених органів інформацію про проведення ними перевірок фактичного місця перебування ВПО.

4.11. Уповноваженими органами не забезпечено належного контролю за перерахуванням коштів грошової допомоги на рахунки, відкриті в установах Ощадбанку відповідно до п. 5 Порядку № 505, що спричинило перерахування коштів на рахунки, відкриті в інших банках. Зокрема, за відсутності контролю Департаменту Одеської міської ради в лютому 2016 року перерахування грошової допомоги на суму **60,6 тис. грн** здійснено на рахунки, відкриті в **11** інших банках, у березні 2016 року – **17 тис. гривень** (у **6** банках).

4.12. Солом'янським, Святошинським управліннями, управлінням праці та соціального захисту населення адміністрації Жовтневого району Харківської міської ради і управлінням праці та соціального захисту населення Самарської районної в місті Дніпропетровську ради при наданні грошової допомоги порушено норми Порядку № 505, зокрема, в частині необхідності

підтвердження факту працевлаштування працездатних осіб, яким призначено грошову допомогу, що призвело до переплати на суму **18 тис. грн (11 особових справ)**; Солом'янським, Святошинським, Київським управліннями і управлінням праці та соціального захисту населення Індустріальної районної в місті Дніпропетровську ради в окремих випадках грошову допомогу призначено на підставі неналежно оформлених заяв (відсутні реквізити банківського рахунку, відомості про місце роботи) та за відсутності повного переліку документів, передбачених пунктом 5.

5. Не сприяло ефективному використанню бюджетних коштів на надання грошової допомоги недостатнє реагування Кабінетом Міністрів України та Мінсоцполітики на висновки та пропозиції Рахункової палати, а проведені заходи в окремих випадках мали декларативний характер.

5.1. До переліку прав і свобод ВПО, визначених Законом № 1706, не включено право на отримання щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання.

5.2. Кабінетом Міністрів України всупереч статтям 4, 20 Закону № 1706 більше **як півтора року** не визначено порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної бази; всупереч статті 10 Закону № 1706 – обсяги та джерела 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. Не виконано у I кварталі 2016 року заходи щодо удосконалення надання грошової допомоги інвалідам та особам, які доглядають за ними, передбачені затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (далі – План дій).

5.3. При внесенні змін до Порядку № 505 не враховано пропозиції Рахункової палати щодо встановлення розмірів грошової допомоги всім категоріям одержувачів, зважаючи на показник прожиткового мінімуму, заборону 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 звернулися до уповноважених органів за її призначенням; встановлення умов призначення грошової допомоги військовослужбовцям тощо.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання затвердити.

2. Інформацію про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання надіслати Верховній Раді України.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати вжити заходів щодо:

- внесення змін до Закону № 1706 у частині включення права ВПО на грошову допомогу до переліку прав і свобод, наданих їм згідно із цим Законом;

- визначення порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб; 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;

- виконання Плану дій в частині удосконалення надання грошової допомоги інвалідам та особам, які доглядають за ними;

- приведення норм Порядку № 505 у відповідність із Законом № 1706 у частині скасування вимоги продовження терміну дії довідки про взяття на облік ВПО для призначення грошової допомоги на наступний період; з Порядком виплати щодо встановлення терміну перерахування уповноваженим банком грошової допомоги на поточні рахунки одержувачів протягом одного банківського дня;

- розгляду питання внесення змін до Порядку № 505 в частині встановлення розрахунку розмірів грошової допомоги для всіх категорій одержувачів з огляду на показник прожиткового мінімуму; умов призначення грошової допомоги військовослужбовцям, які перебувають на повному державному утриманні; виключення норм щодо прийняття уповноваженим банком заяви про призначення грошової допомоги разом із пакетом документів;

- внесення змін до Порядку № 509 в частині визначення понять «грошова допомога» та «уповноважений банк»;

- приведення назви бюджетної програми за КПКВК 2501480 у відповідність із Законом № 1706 за визначенням поняття ВПО.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству соціальної політики України і рекомендувати вжити заходів щодо:

- подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій стосовно приведення норм Порядку № 505 у відповідність із: Законом № 1706 у частині скасування вимоги продовження терміну дії довідки про взяття на облік ВПО для призначення грошової допомоги на наступний період; Порядком виплати щодо встановлення терміну перерахування уповноваженим банком грошової допомоги на поточні рахунки одержувачів протягом одного банківського дня;

- подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій стосовно удосконалення Порядку № 505 в частині встановлення розрахунку розмірів грошової допомоги для всіх категорій одержувачів, зважаючи на показник

прожиткового мінімуму; виключення норм стосовно прийняття уповноваженим банком заяви про призначення грошової допомоги разом із пакетом документів; умов призначення грошової допомоги військовослужбовцям, які перебувають на повному державному утриманні;

- розгляду питання нормативного визначення грошової допомоги як одного з видів соціальної допомоги і, відповідно, встановлення залежності її розміру та тривалості виплати, зокрема, від рівня доходу сім'ї;

- подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій стосовно внесення змін до Порядку № 509 в частині визначення понять «грошова допомога» та «уповноважений банк»;

- внесення пропозицій стосовно приведення назви бюджетної програми за КПКВК 2501480 у відповідність із Законом № 1706 за визначенням поняття ВПО;

- забезпечення обґрунтованого планування видатків на цю мету та складання результативних показників виконання паспорта бюджетної програми на підставі актуальних даних;

- складання звітності щодо обліку та стану призначення грошової допомоги на підставі актуальних відомостей на звітну дату;

- контролю за відображенням у звітності розпорядників коштів нижчого рівня в повному обсязі фактичних видатків з виплати грошової допомоги; формування ними достовірних заявок про потребу в коштах на цю мету;

- передбачення у типовій формі заявки про потребу в коштах внесення даних про залишки коштів на рахунках уповноважених органів; встановлення типової форми подання інформації про роботу з подвійними особовими рахунками;

- проведення узагальнення на рівні країни звітності про результати звірок уповноважених органів з даними ПФУ, виявлення переплат за подвійними особовими рахунками і з інших причин та здійснення контролю за їх погашенням;

- введення в промислову експлуатацію Єдиної бази та удосконалення програмного забезпечення з призначення та виплати грошової допомоги;

- з'ясування розбіжностей в даних обліку ВПО (сімей) та стану призначення їм грошової допомоги з різних джерел і забезпечення висвітлення на сайті міністерства актуальної інформації з цього питання;

- удосконалення системи внутрішнього контролю на всіх рівнях за обліком, призначенням (виплатою) грошової допомоги ВПО;

- усунення виявлених порушень і недоліків та подальшого їх запобігання.

5. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт та результати його розгляду на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Шулежко М.Я.