



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 21 березня 2017 року № 7-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом «гроші ходять за дитиною»

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 на соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом «гроші ходять за дитиною». За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. В Україні в основному створено правові засади та організаційно-інституційну інфраструктуру для соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У 2016 році Кабінетом Міністрів України, Мінсоцполітики забезпечувалось виконання заходів Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р, щодо створення умов для розвитку і виховання дітей у сім'ях або в умовах, максимально наближених до сімейних, реформування інтернатних закладів згідно з пріоритетними інтересами дитини.

Виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» позитивно вплинула на створення умов для виховання дітей в сімейному середовищі.

Затверджені на такі цілі обсяги субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам за КПКВК 2511110 за останні п'ять років зросли у 1,7 раза – з 381,8 млн грн до 656,2 млн грн, що у 2016 році дало можливість здійснювати

щомісяця виплати державної соціальної допомоги в середньому на 12,5 тис. дітей і виплачувати грошове забезпечення 4,7 тис. батькам-вихователям та прийомним батькам.

Індикатором досягнення очікуваного результату стало збільшення чисельності дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, охоплених сімейними формами виховання. За останні п'ять років чисельність дітей, охоплених такими формами виховання, зростає з 80,8 відс. до 91,5 відс., з них дітей, влаштованих до дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей, – з 12,7 відс. до 18,8 відс. дітей такої категорії.

Водночас у 2016 році Мінфіном, Мінсоцполітики як головним розпорядником і розпорядниками коштів місцевих бюджетів не забезпечено обґрунтованого планування та ефективного управління коштами державного бюджету за КПКВК 2511110. Як наслідок, **на визначені цілі не використано 172 млн грн субвенції, або майже чверті бюджетних призначень на цю програму** (у редакції Закону України від 19.05.2016 № 1660-VIII).

2. Кабінетом Міністрів України, Мінсоцполітики в межах визначених повноважень переважно забезпечено вжиття заходів щодо усунення виявлених Рахунковою палатою під час попередніх аудитів порушень і недоліків, а також реалізацію наданих Рахунковою палатою пропозицій у цій сфері. На виконання пропозицій Рахункової палати внесено зміни до законодавства, обумовлені необхідністю посилення захисту прав дітей, які виховуються у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях.

Водночас окремі пропозиції Рахункової палати тривалий час перебувають у стадії виконання, а деякі з них **так і не реалізовані**, зокрема, щодо встановлення вимог до забезпечення житлово-побутових і санітарно-гігієнічних умов проживання дітей у дитячих будинках сімейного типу, урегулювання питання фінансового забезпечення придбання житла для них.

Мінсоцполітики не затверджено стандарту соціального супроводу сімей, в яких виховуються усиновлені, прийомні діти, діти-вихованці та діти, які перебувають під опікою, який опрацьовується ним уже четвертий рік поспіль, що є невиконанням Плану заходів з реалізації Національної стратегії профілактики соціального сирітства на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2013 № 419-р.

3. Нормативно-правова база, що регулює питання соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, **за принципом «гроші ходять за дитиною»**, здебільшого сформована, проте **низка проблем потребує законодавчого врегулювання та розв'язання**.

Набуло актуальності внесення змін до Сімейного кодексу щодо визначення кількості осіб, які мають право створювати дитячий будинок сімейного типу. Законодавчо надане право влаштування до дитячого будинку сімейного типу, створеного однією особою, до 10 дітей створює додаткове фізичне та психологічне навантаження на дітей-вихованців і батьків-вихователів та несе ситуаційні ризики неможливого або неякісного надання батьками-вихователями соціальних послуг.

Не врегульоване і питання захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, зокрема дітей, які є внутрішньо переміщеними особами, щодо зарахування їх на квартирний і соціальний квартирний облік за місцем їх перебування. Потребує прискорення затвердження порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів.

Через вилучення із Закону України від 01.07.2014 № 1556 «Про вищу освіту» (у редакції Закону України від 24.12.2015 № 911 –VIII) пільг щодо вступу такої категорії дітей до вищих навчальних закладів поза конкурсом потребує приведення у відповідність із його нормами постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 226 «Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування».

Окремі норми Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 81 (далі – Порядок № 81), не відповідають вимогам інших нормативних документів. Так, потребує вилучення норма абзацу другого пункту 2 Порядку № 81 щодо призначення соціальної допомоги на кожную дитину-вихованця, влаштовану до 01.01.2006; норма пункту 16 Порядку № 81 потребує приведення у відповідність із нормами чинного законодавства у частині визначення рахунків для перерахування коштів на сплату єдиного соціального внеску за батьків-вихователів і прийомних батьків.

4. Система повноважень учасників процесу влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу, супроводження та контролю за умовами утримання і виховання таких дітей, організації виплати їм соціальної допомоги, яка координується Мінсоцполітики, складна і розгалужена та несе організаційні ризики через інституційні незгодженості.

Департаментом захисту прав дітей та усиновлення не здійснюються завдання та функції щодо організації соціального захисту дітей за принципом «гроші ходять за дитиною», координації та методичного забезпечення задіяних у цьому процесі органів, організації контролю за станом нарахування та виплати соціальної допомоги і грошового забезпечення, оскільки не передбачені його положенням.

Жодним нормативно-правовим документом не передбачено порядку обміну інформацією між службою у справах дітей, центром соціальних служб, уповноваженим органом у разі отримання ними інформації про зміну місця проживання сім'ї, зміну форми влаштування дітей тощо, що негативно впливає на соціальний захист таких дітей, створює ризики невчасної виплати державної соціальної допомоги та грошового забезпечення, а також неефективного використання бюджетних коштів.

Мінсоцполітики не унормовано проведення уповноваженим органом звіряння (верифікації) із територіальним органом Пенсійного фонду України щодо отримання одержувачами державної допомоги пенсій на дітей-вихованців чи прийомних дітей, що також створює ризики неекономного використання бюджетних коштів.

5. Мінсоцполітики не забезпечено належної організації та координації робіт, пов'язаних із створенням комплексної системи захисту інформації Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Діти», веденням банку даних та функціонуванням цієї системи в регіонах.

З 02.07.2016 введення до ЄІАС «Діти» на усіх рівнях інформації, що є власністю держави та потребує захисту, та інформації з обмеженим доступом здійснюється за відсутності комплексної системи захисту інформації та атестата відповідності, що є порушенням вимог статті 8 Закону України від 05.07.1994 № 80/94 «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» (далі – Закон № 80/94), пункту 4 Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 № 373, і створює **реальні ризики порушення її конфіденційності, цілісності та доступності.**

Через незабезпечення Мінсоцполітики належним чином координації робіт, пов'язаних із введенням вузлів регіонального та районного рівнів ЄІАС «Діти» в промислову експлуатацію, обробка регіональними службами у справах дітей інформації в ЄІАС «Діти» здійснюється з порушенням вимог статті 8 Закону № 80/94.

У порушення вимог статей 13 і 14 Закону України від 13.01.2005 № 2342-IV «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» більше п'яти років не здійснювався електронний облік даних в ЄІАС «Діти» у Хмельницькій області. Відсутність у цій системі даних Хмельницької області призводила до викривлення узагальненої в ЄІАС «Діти» інформації в цілому по Україні, робила її неповною, недостовірною і такою, що не відповідає даним Держстату щодо відповідних показників.

6. Мінсоцполітики не розроблено методики визначення потреби в коштах субвенції за КПКВК 2511110 на надання соціальних послуг за принципом «гроші ходять за дитиною», на чому неодноразово наголошувала Рахункова палата.

Через необґрунтоване істотне завищення обласними, Київською міською держадміністраціями прогнозних показників щодо контингенту одержувачів соціальної допомоги та грошового забезпечення затверджений державним бюджетом на 2016 рік обсяг субвенції, **передбачений місцевим бюджетам**, було зменшено і перерозподілено між іншими бюджетними програмами (**49,8** млн грн), а також повернено **нерозподілений резерв Мінфіну (63,6** млн грн), передбачений для населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень. Крім того,

нерозподілені Мінсоцполітики залишки субвенції у сумі **58,6** млн грн, які утворились внаслідок непідтвердження їх бюджетними зобов'язаннями уповноважених органів, наприкінці 2016 року було повернено до державного бюджету, що є **неефективним управлінням головним розпорядником і розпорядниками місцевих бюджетів коштами через їх необґрунтоване планування.**

Найбільші відхилення фактичних видатків від затверджених зафіксовано у Київській (10,3 млн грн), Дніпропетровській (10 млн грн), Вінницькій (6,8 млн грн) областях. Крім того, уповноваженими органами наприкінці 2016 року до державного бюджету повернено розподілені та невикористані кошти в сумі 127,7 тис. гривень.

7. Неналежний контроль за станом нарахування та виплати соціальної допомоги і грошового забезпечення батькам-вихователям та прийомним батькам як з боку Мінсоцполітики, так і розпорядників коштів місцевих бюджетів, відсутність взаємодії між задіяними у цьому процесі органами, їх організаційні прорахунки негативно позначились на законності, своєчасності та повноті виплати соціальної допомоги і грошового забезпечення та призвели до використання коштів з порушенням вимог Порядку № 81 – загалом 3290,1 тис. грн, інших нормативних актів – 21839,2 тис. гривень. Встановлено факти зайвих виплат соціальної допомоги – 458,7 тис. грн та її недоотримання – 45,3 тис. гривень.

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом «гроші ходять за дитиною» затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом «гроші ходять за дитиною».

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати удосконалити нормативно-правове забезпечення питання соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом «гроші ходять за дитиною», а також спільно з Міністерством фінансів України та Міністерством соціальної політики України забезпечити обґрунтоване планування загальнодержавних витрат за бюджетною програмою за КПКВК 2511110 та ефективно управління ними.

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

– забезпечити обґрунтоване планування видатків за бюджетною програмою за КПКВК 2511110, зокрема, шляхом розроблення методики визначення потреби в коштах субвенції, в тому числі встановлення єдиного

підходу до визначення регіонами прогностичних показників контингенту одержувачів соціальної допомоги та грошового забезпечення, та ефективного управління коштами субвенції;

- прискорити процедуру погодження у центральних органах виконавчої влади та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності стосовно соціального захисту дітей», яким, зокрема, передбачено внесення змін до статті 256⁵ Сімейного кодексу щодо унормування кількості осіб, які мають право створювати дитячий будинок сімейного типу;

- прискорити доопрацювання проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів»;

- привести норми постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 226 «Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування» у відповідність із вимогами Закону України від 01.07.2014 № 1556 «Про вищу освіту» (у редакції Закону України від 24.12.2015 № 911–VIII) у зв'язку з вилученням із цього Закону пільг щодо вступу такої категорії дітей до вищих навчальних закладів поза конкурсом;

- забезпечити створення комплексної системи захисту інформації Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Діти»;

- розглянути можливість прискорення опрацювання проекту Закону України «Про Національний банк даних про дітей та сім'ї з дітьми»;

- внести зміни до Порядку № 81, зокрема, у частині виключення абзацу другого пункту 2; привести пункт 16 у відповідність із пунктом 6 Порядку нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за деякі категорії застрахованих осіб у частині визначення рахунків перерахування коштів на сплату єдиного соціального внеску за батьків-вихователів та прийомних батьків;

- вжити заходів щодо удосконалення існуючого механізму фінансового забезпечення соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом „гроші ходять за дитиною”, зокрема, з метою уникнення переплати державної соціальної допомоги батькам-вихователям та прийомним батькам передбачити у Порядку № 81 здійснення уповноваженим органом перевірки (верифікації) із територіальним органом Пенсійного фонду України, а також передбачити норму щодо взаємоінформування між службою у справах дітей, центром соціальних служб, уповноваженим органом у разі отримання ними інформації про зміну місця проживання сім'ї, зміну форми влаштування дітей тощо;

- прискорити затвердження стандарту соціального супроводу сімей, у яких виховуються усиновлені, прийомні діти, діти-вихованці та діти, які перебувають під опікою, а також державного стандарту надання послуг з улаштування до сімейних форм виховання;

– здійснити організаційно-методичне забезпечення уповноважених органів з питань соціального захисту населення, координацію та взаємодію цих органів і служб у справах дітей з метою поліпшення соціального захисту дітей за принципом «гроші ходять за дитиною»;

– удосконалити форму та змістовне наповнення Інформації про призначення соціальної допомоги та грошового забезпечення чи припинення їх виплати, передбаченої пунктом 7 Порядку № 81;

– як головному розпоряднику бюджетних коштів забезпечити організацію дієвого контролю за використанням коштів субвенції за КПКВК 2511110 на всіх рівнях;

– вжити заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків та запобігання їм надалі.

5. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог Закону України «Про Рахункову палату» та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В.І.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О.С. Яременко