



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 8 жовтня 2019 року № 28-7

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Державна міграційна служба України (далі – ДМС), спрямувавши у 2018–І півріччі 2019 року на виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів (далі – завдання у визначених сферах діяльності) понад 5,1 млрд грн, загалом забезпечила їх цільове використання.

Водночас через відсутність системного підходу до управління фінансовими і матеріальними ресурсами та необґрунтовані управлінські рішення, які приймалися керівниками різного рівня, у 2018–І півріччі 2019 року з порушенням чинного законодавства витрачено 118,5 тис. грн, непродуктивно – 11497,5 тис. грн і неекономно – 15384,6 тис. гривень.

Аудит засвідчив порушення порядку ведення бухгалтерського обліку, що призвело до викривлення територіальними органами і установами ДМС фінансової та бюджетної звітності на загальну суму 362,0 тис. гривень.

Штатна чисельність працівників ДМС потребує приведення у відповідність із показниками граничної чисельності, визначеної в додатку 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 "Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів".

ДМС загалом виконано пропозиції Рахункової палати за результатами попереднього аудиту, але не вжито дієвих заходів щодо перерозподілу надлишкового майна, яке роками зберігається на складах ПТПП і ПТРБ та за відсутності потреби не використовується, не ухвалено рішень щодо списання з балансу установ непридатних до експлуатації будівель і споруд, що призводить до додаткових витрат бюджетних коштів на їх утримання.

2. Щороку збільшувалися видатки на виконання ДМС завдань у визначених сферах діяльності. У 2018 році ці видатки за загальним фондом державного бюджету порівняно з 2017 роком збільшилися в 1,4 раза (з 985710,3 до 1419241,0 тис. гривень).

Вагомим додатковим джерелом фінансового забезпечення ДМС були надходження до спецфонду в розмірі 30 відс. вартості адміністративної послуги, отриманої як частина адміністративного збору за оформлення (у тому числі замість втрачених або викрадених), обмін документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус відповідно до Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус". У 2018 році такі надходження порівняно з 2017 роком зросли у 2,2 раза (з 160588,5 до 357313,7 тис. грн), у 2019 році порівняно з 2018 роком – в 1,7 раза (з 357313,7 до 596430,3 тис. гривень).

Однак ДМС, незважаючи на належне фінансове забезпечення, через відсутність планів діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди та норм належності спеціальних, технічних засобів і транспортних засобів спеціалізованого призначення не забезпечено ефективного управління виділеними бюджетними ресурсами та їх використання.

При розподілі фінансових ресурсів у зв'язку з неконкретністю формулювань пункту 12 статті 14 законів України від 07.12.2017 № 2246 "Про Державний бюджет України на 2018 рік" і від 23.11.2018 № 2629 "Про Державний бюджет України на 2019 рік" перевага надавалася забезпеченню потреб поточної діяльності та оплаті праці персоналу ДМС.

Протягом року з ініціативи ДМС вносились численні зміни до розпису Державного бюджету України на 2018 рік, які були непослідовними, а в окремих випадках – не обумовлені реальною потребою. Як наслідок – неповне використання бюджетних коштів та повернення наприкінці 2018 року до державного бюджету частини асигнувань загального фонду – 16134,6 тис. грн (за КПКВК 1004010 – 14338,1 тис. грн, КПКВК 1004020 – 1796,5 тис. гривень).

3. Впроваджені ДМС заходи з реалізації державної міграційної політики України загалом підвищили її інституційну спроможність Служби щодо протидії нелегальній міграції. Поліпшилася ситуація у сфері виявлення нелегальних мігрантів в Україні та притягнення до адміністративної відповідальності порушників міграційного законодавства.

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

Внаслідок неможливості своєчасно ідентифікувати та документувати виявлених нелегальних мігрантів для забезпечення їх примусового видворення за межі України звільнені у зв'язку із закінченням терміну утримання або на підставі рішень суду з ПТПІ іноземці та особи без громадянства знову переходили на нелегальне становище.

Тривале утримання іноземців та осіб без громадянства в ПТПІ створювало додаткове навантаження на державний бюджет та призводило до непродуктивного витрачання бюджетних коштів. Тільки Чернігівським ПТПІ на утримання 97 осіб, яких звільнено у зв'язку із закінченням терміну перебування, але не визнано такими, що на законних підставах мають тимчасово перебувати в Україні, непродуктивно витрачено, за розрахунками, 3808,2 тис. гривень.

4. Прискоренню ідентифікації нелегальних мігрантів мало сприяти створення автоматизованої бази даних про нелегальних мігрантів, завдяки якій працівники територіальних органів і установ ДМС могли б оперативно здійснювати перевірку затриманих осіб. Однак через відсутність необхідного програмного забезпечення облік іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, в ДМС не здійснюється.

Не розроблено порядку наповнення відомчої інформаційної системи інформацією про іноземців та осіб без громадянства, розміщених в ПТПІ. Як наслідок, інформація щодо іноземців та осіб без громадянства, розміщених у ПТПІ, не вносилася уповноваженим працівником ПТПІ до відомчої інформаційної системи, що є недотриманням пункту 3 розділу III Інструкції про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затвердженої наказом МВС від 29.02.2016 № 141, зареєстрованим у Мін'юсті 19.05.2016 за № 748/28878.

ДМС введено в промислову експлуатацію комплексну систему захисту інформації Єдиного державного демографічного реєстру та Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, але не забезпечено отримання атестата відповідності, що є недотриманням вимог статті 8 Закону України від 05.07.1994 № 80 "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" та розділу III Положення про державну експертизу у сфері технічного захисту інформації, затвердженого наказом Адміністрації Держспецзв'язку від 16.05.2007 № 93, зареєстрованим у Мін'юсті 16.07.2007 за № 820/14087. Як наслідок – ризики незахищеності впроваджених інформаційних систем.

5. Через неможливість ДМС спрогнозувати зростання у 2018 році попиту на оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон та

обмеженість виробничих потужностей ДП "Поліграфкомбінат" територіальними органами ДМС не дотримано термінів видачі таких паспортів, встановлених Порядком оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 № 152.

Із 5344,0 тис. паспортів, виданих у 2018 році, з порушенням встановленого терміну оформлено 4053,3 тис. шт. (75,8 відсотка). При цьому понад 1684 тис. громадян, сплативши за терміновість виготовлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон 426127,9 тис. грн, не отримали цієї послуги вчасно.

Не оформлювалися територіальними органами ДМС у зв'язку з відсутністю нормативно-правових актів паспорти громадянина України зразка 1994 року у формі паспортної книжечки, незважаючи на наявність судових рішень, що призвело до сплати цими органами у 2018 році 28,3 тис. грн виконавчого збору та штрафу.

Не забезпечено ефективного управління коштами при закупівлі у ДП "Поліграфкомбінат" бланків паспорта громадянина України для виїзду за кордон, внаслідок чого в березні 2019 року до державного бюджету повернено 20275,8 тис. гривень.

6. Не дотримано ПТПШ і ПТРБ вимог чинного законодавства у сфері ліцензування медичних послуг. Зокрема, за відсутності ліцензії на медичну практику медичними підрозділами ДУ "Миколаївський ПТПШ" і ДУ "ПТРБ у м. Одеса" надавалась первинна та екстрена медична допомога іноземцям та особам без громадянства, що суперечить вимогам пункту 15 частини першої статті 7 Закону України від 02.03.2015 № 222 "Про ліцензування видів господарської діяльності" та статті 17 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801.

7. Система внутрішнього контролю ДМС не запобігала фактам непродуктивного і неекономного використання бюджетних коштів. Щорічні інвентаризації активів і зобов'язань внутрішніми комісіями територіальних органів і установ проводилися переважно формально, що унеможливило підтвердження достовірності не тільки протоколу інвентаризації, але й фактичної наявності матеріальних цінностей.

Зокрема, інвентаризаційними комісіями Волинського ПТПШ під час проведення щорічних інвентаризацій основних засобів за 2017–2018 роки не виявлено факту нестачі дизельного генератора вартістю 199,9 тис. грн, який, за даними інвентаризаційної картки б/н від 03.01.2017, перебуває на відповідальному зберіганні матеріально відповідальної особи цієї установи. Як наслідок, нестачу дизельного генератора не відображено в бухгалтерському обліку установи, що призвело до викривлення її фінансової звітності за 2017–2018 роки та I півріччя 2019 року.

Недостатня увага приділялася фінансово-господарській діяльності апарату ДМС, який Відділом внутрішнього аудиту ДМС перевірявся з окремих питань, що унеможлиблює ідентифікацію, оцінку та визначення ризиків, які можуть негативно вплинути на діяльність апарату ДМС у частині планування і використання бюджетних коштів та інших активів.

8. Чинна нормативно-правова база, яка регулює питання діяльності ДМС, загалом забезпечує виконання покладених на Службу завдань у визначених сферах діяльності.

Однак після прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 12.09.2018 № 732 "Про реорганізацію територіальних органів Державної міграційної служби", згідно з якою утворено ЦМУ ДМС у м. Києві та Київській області як юридичну особу публічного права шляхом злиття Управління Державної міграційної служби у Київській області та Головного управління Державної міграційної служби у м. Києві, потребує перегляду перелік територіальних органів ДМС, визначених у додатку до постанови Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 658 "Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби", зміни до якого не вносилися.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, поінформувати Верховну Раду України.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати в разі доопрацювання показників текстових статей проекту закону про Державний бюджет України на 2020 рік та під час розроблення проектів законів про Державний бюджет України на 2021 і наступні роки конкретизувати формулювання напрямів використання цільових надходжень до спецфонду в розмірі 30 відс. вартості адміністративної послуги, отриманої як частина адміністративного збору за оформлення (у тому числі замість втрачених або викрадених), обмін документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус відповідно до Закону України "Про Єдиний державний

демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус", з метою недопущення розпорошення цього ресурсу на поточні потреби ДМС та його використання на пріоритетні заходи з розбудови інфраструктури Єдиного державного демографічного реєстру та підвищення технічної оснащеності органів його розпорядника.

4. Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, поінформувати МВС.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, надіслати ДМС і запропонувати:

- забезпечити виконання вимог нормативно-правових актів щодо середньострокового планування діяльності у бюджетному процесі;

- затвердити норми належності спеціальних, технічних і програмних засобів, транспортних засобів спеціалізованого призначення та порядок їх експлуатації;

- вжити невідкладних заходів щодо введення в промислову експлуатацію модернізованого програмного забезпечення обліку іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

- розробити порядок наповнення відомчої інформаційної системи інформацією про іноземців та осіб без громадянства, розміщених у ПТПП;

- прискорити отримання атестата відповідності комплексних систем захисту інформації Єдиного державного демографічного реєстру та Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами;

- підготувати пропозиції щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 658, ураховуючи вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 12.09.2018 № 732, якою утворено Центральне міжрегіональне управління Державної міграційної служби у м. Києві та Київській області, та подати їх у встановленому порядку до МВС;

- привести штатну чисельність працівників ДМС у відповідність із показниками граничної чисельності, визначеної в додатку 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85;

- забезпечити ліцензування провадження господарської діяльності з медичної практики в установах, які належать до сфери управління ДМС, у випадках, передбачених законодавством;

- прийняти рішення щодо доцільності подальшого зберігання на складах ПТПП і ПТРБ майна, яке за відсутності потреби не використовується,

а також вжити заходів щодо списання з балансу установ непридатних до експлуатації будівель і споруд;

- забезпечити дієве функціонування системи внутрішнього контролю за законним та ефективним використанням бюджетних коштів;

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

6. Рішення Рахункової палати, Звіт і результати його розгляду об'єктом контролю (ДМС) оприлюднити на офіційному вебсайті органу.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Яременка О. С.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан