



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 20 грудня 2016 року № 27-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності Державної міграційної служби України

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 бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності Державної міграційної служби України. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

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

Водночас аудитом встановлено, що низкою її територіальних органів і установ за відсутності системного підходу до управління фінансовими і матеріальними ресурсами, через прорахунки в системі внутрішнього контролю і необґрунтовані управлінські рішення, які приймалися керівниками різного рівня, з порушенням чинного законодавства витрачено 2011,9 тис. грн, неефективно – 126,1 тис. гривень.

Крім того, обсяги коштів для проведення розрахунків за комунальні платежі, затверджені ДМС розпорядникам бюджетних коштів нижчого рівня, не відповідають затвердженим їм в установленому порядку лімітам споживання води, газу, електроенергії та теплової енергії. Як наслідок, не освоєно та наприкінці 2015 року повернено до загального фонду державного бюджету 1131,9 тис. гривень.

ДМС у цілому реалізувала пропозиції Рахункової палати за результатами попередніх аудитів. Однак не були завершені заходи з побудови єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами та розширення функціональних можливостей відомчої підсистеми "Аркан", що

сприяло б підвищенню ефективності заходів з протидії нелегальній міграції в державі.

2. Впроваджені у 2016 році заходи з реформування системи протидії нелегальній міграції у цілому підвищили загальну інституційну спроможність ДМС виконувати практичні заходи у сфері протидії нелегальній міграції, намітилася тенденція до покращення ситуації у сфері виявлення нелегальних мігрантів в Україні та притягнення до адміністративної відповідальності порушників міграційного законодавства.

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

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

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

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

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

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

нелегальній міграції в державі.

4. Неefективною є діяльність пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі – ПТПШ), і пунктів тимчасового розміщення біженців (далі – ПТРБ), можливості яких з утримання та розміщення іноземців значно перевищують реальну потребу.

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

4.2. Незважаючи на низьку наповнюваність установ, заходи з приведення чисельності їх обслуговуючого персоналу у відповідність із фактичною завантаженістю практично не вживались. При цьому постійно зростали витрати на оплату праці персоналу установ і комунальних послуг. Зокрема, витрати на утримання обслуговуючого персоналу ПТРБ у м. Яготин Київської області та комунальні послуги протягом 2015 року – 9 місяців 2016 року зросли з 931,6 до 1143,0 тис. грн, Миколаївського ПТПШ – з 20,7 до 279,4 тис. гривень. До речі, працівникам Миколаївського ПТПШ і ПТРБ у м. Яготин Київської області, за погодженням з ДМС, систематично виплачувалася премія за високі досягнення у праці, виконання особливо важливої роботи, складність, напруженість у праці тощо, незважаючи на те, що установи й досі не приступили до виконання основних завдань. Через затримку з введенням в експлуатацію цих установ є ризики подальшого неефективного витрачання бюджетних коштів на їх утримання.

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

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

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

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

4.4. Із переданого ГУМВС України у Донецькій області у січні–вересні

2016 року ПТПШ і ПТРБ обладнання і матеріальних цінностей, які ними не замовлялися і розрахунки потреби в яких не визначалися, більша частина вартістю 10883,5 тис. грн (83,4 відс.) не використовується, при цьому відбувається їх моральне та фізичне старіння.

5. Не запобігала фактам неефективного і нерезультативного використання бюджетних коштів існуюча в ДМС система внутрішнього контролю та аудиту.

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

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

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

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

Не відповідає статті 10 Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" (із змінами, внесеними Законом України від 10.12.2015 № 888) затверджений наказом МВС від 22.11.2012 № 1077 Порядок реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів, оскільки встановлення правил здійснення реєстрації місця проживання, форми необхідних для цього документів, порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру з 04.04.2016 віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України. Водночас із зміною з 04.04.2016 органу реєстрації потребують приведення у відповідність із вимогам цього Закону норми Положення про Державну міграційну службу України,

затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360, зокрема, щодо виключення повноважень ДМС з реєстрації (зняття з реєстрації) місця проживання (перебування) фізичних осіб.

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

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

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 на забезпечення діяльності Державної міграційної служби України затвердити.

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

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

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

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

- вжити заходів щодо оптимізації функціональних можливостей відомчої підсистеми "Аркан-ДМС" шляхом створення підсистеми віддаленого доступу територіальних органів і підрозділів ДМС до інформаційних ресурсів суб'єктів системи "Аркан" та системи захисту інформації підсистеми обробки

інформаційних ресурсів суб'єктів системи "Аркан" з наданням відповідей на запити територіальних органів і підрозділів ДМС. Організувати підготовку персоналу для роботи із суб'єктами системи "Аркан" (Адміністрацією Держприкордонслужби, МВС, ДФС, МЗС, Мінсоцполітики; СБУ, СЗР);

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

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

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

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

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

4. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності Державної міграційної служби України.

5. Інформацію про результати аудиту надіслати Міністерству внутрішніх справ України з пропозиціями:

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

- визнати таким, що втратив чинність, наказ МВС від 22.11.2012 № 1077 "Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів", зареєстрований у Мін'юсті 18.12.2012 за № 2109/22421, як такий,

що не відповідає статті 10 Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні";

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

6. Рішення Рахункової палати, Звіт і результати його розгляду об'єктом контролю оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Т.в.п. Голови Рахункової палати

О.С. Яременко