



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 22 березня 2016 року № 5-5

м. Київ

#### **Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям**

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 субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. За результатами розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА :**

**1. Міністерством фінансів України, Міністерством соціальної політики України, фінансовими органами і органами праці та соціального захисту населення на місцях у 2014, 2015 роках забезпечено повноту і своєчасність виконання бюджетних призначень щодо надання за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам допомоги малозабезпеченим сім'ям.**

Водночас результати аудиту засвідчили стали тенденцію до щорічного збільшення обсягів виплат допомоги, необхідність удосконалення з урахуванням міжнародного досвіду стратегії і механізму надання допомоги малозабезпеченим сім'ям у напрямках спрощення процедури її призначення та перевірки достовірності задекларованих доходів отримувачів, забезпечення громадянами, що перебувають у стані нужденності, цільового спрямування одержаних коштів на задоволення їх першочергових потреб, запобігання утриманським настроям серед одержувачів допомоги.

У 2014 році фінансово підтримано понад 560 тис. сімей (2,4 млн громадян), яким надано 6,2 млрд грн соціальної допомоги. У 2015 році допомога становила 8,3 млрд гривень. На 2016 рік (станом на 01.03.2016)

виплати заплановані в сумі 9,5 млрд грн (майже вдвічі перевищує запланований обсяг фонду регіонального розвитку разом із субвенцією на соціально-економічний розвиток окремих територій в сумі 4,9 млрд гривень). Одна з причин значного зростання таких видатків – збільшення кількості сімей, які звертаються і яким призначена допомога. Зокрема, у 2014 році їх кількість збільшилася проти 2013 року на 110 тис. сімей, що є наслідком зростання рівня бідності. При цьому на 29 відс. (із 576 тис. до 745 тис. громадян) збільшилася кількість працездатних одержувачів допомоги.

**2. Нормативно-правове регулювання та організаційне забезпечення використання коштів державного бюджету на надання допомоги малозабезпеченим сім'ям, порядку її призначення та контролю за виплатою є недосконалим, що призводить до зниження ефективності використання бюджетних коштів.**

**2.1.** Офіційно затверджений прожитковий мінімум, який є основою для визначення права на призначення соціальної допомоги, а також мінімальної заробітної плати, пенсії та інших державних соціальних гарантій і стандартів, у грудні 2015 року був майже вдвічі менший за фактичний (1,3 тис. грн проти 2,5 тис. грн, визначених Мінсоцполітики). Це свідчить, що фактично малозабезпечених сімей в Україні більше, але значну частину з них права на отримання відповідної допомоги позбавлено.

При цьому набір продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, вартість якого має відображати прожитковий мінімум, у порушення вимог Закону України "Про прожитковий мінімум", не переглядався Кабінетом Міністрів України з 2000 року (мав бути переглянутий тричі).

**2.2.** Право на допомогу малозабезпеченим сім'ям залежить не тільки від сукупних доходів, а й майнового стану громадян, їх зайнятості та низки інших факторів, які не зареєстровані і часто не можуть бути офіційно визначені чи підтверджені як безпосередньо заявниками, так і працівниками органів соціального захисту населення при обстеженні матеріально-побутових умов громадян.

**2.3.** Відповідальність одержувачів допомоги за достовірність відомостей про доходи та майновий стан сім'ї для призначення допомоги (надаються заявником без підтвердних документів), що передбачена Законом України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" та Порядком призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 250, є обмеженою і недієвою (зобов'язує до повернення лише суми безпідставно отриманих коштів, водночас передбачає повторне призначення допомоги через шість місяців).

**2.4.** Низка органів праці та соціального захисту населення всупереч чинному законодавству не має доступу до даних державних реєстрів фізичних осіб-платників податків, нерухомості, земельного кадастру та власників транспортних засобів, а існуючі порядки взаємодії з відповідними державними органами та норма п. 27 Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям щодо механізму такої взаємодії не

передбачають механізму своєчасного виявлення відомостей, які унеможлиблюють призначення або подовження виплати допомоги.

**2.5.** Методикою обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, затвердженою спільним наказом Мінпраці, Мінекономіки, Мінфіну, Держстату, Держкоммолодьспорттуризму від 15.11.2001 № 486/202/524/455/3370, не передбачено критеріїв оцінки незареєстрованих негрошових доходів. При визначенні доходів від земельних ділянок за цією Методикою застосовуються грошові нормативи, розроблені Національним науковим центром "Інститут аграрної економіки" у 1999 році, які з того часу не переглядалися.

**3. Окремими місцевими управліннями з питань праці та соціального захисту населення (далі – УПСЗН, УСЗН) через неналежний внутрішній контроль допускалися факти недотримання вимог законодавства, якими визначено підстави призначення допомоги. Аудитом виявлено факти призначення та виплати допомоги особам, які не мали права на її отримання, та неприпинення виплат особам, якими, за оцінкою аудиторів, приховано інформацію, що вплинула на розмір призначеної їм допомоги.**

Так, у **Хмельницькій обл.** УПСЗН Хмельницької райдержадміністрації (керівник Гулько Н.І.) в порушення вимог ст. 7 Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" (далі – Закон) та пунктів 12 і 25 Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 250 (далі – Порядок), не припинено виплату допомоги чотирьом особам, якими приховано інформацію про власні доходи або доходи членів сім'ї, з місяця, в якому виявлено таке порушення, та перераховано їм **23,1 тис. гривень**. Крім того, трьом особам з них допомогу призначено знову одразу після закінчення виплат попередньої, а не через встановлені 6 місяців.

Так само, у **Чернівецькій обл.** УПСЗН Садгірського району в м. Чернівці (керівник Федорова В.В.) у 2014 році в порушення зазначених норм Закону та Порядку не припинено виплату допомоги одній особі, якій після виявлення приховування відомостей про доходи членів сім'ї виплачено **23,6 тис. гривень**.

У **Дніпропетровській обл.** УПСЗН Красногвардійської у м. Дніпропетровську ради (керівник Ситник І.О.) в порушення ст. 7 Закону та п. 10 Порядку за наявності у власності сім'ї А. другого житлового приміщення з перевищенням за встановленими нормативами загальної площі житлових приміщень на сім'ю (152 м кв. проти 136,5 м кв.) призначено та виплачено **10,7 тис. грн** допомоги.

У **Сумській області** УСЗН Сумської райдержадміністрації (керівник Нефедов В.М.) у порушення ст. 7 Закону та п. 10 Порядку в липні 2014 року призначено та виплачено допомогу в сумі **12,2 тис. грн** особі, якою надано відомості щодо придбання автомобіля вартістю 49 тис. грн, що більше 10-кратного розміру прожиткового мінімуму для її сім'ї (складається з двох осіб).

Зазначеним УСЗН також не припинено виплату допомоги особі після виявлення факту приховування нею протягом 2,5 років відомостей про власні доходи, натомість одразу призначено допомогу на новий термін. Загальна сума зайво отриманих з 01.01.2013 по 01.08.2015 коштів становила 33,2 тис. грн (з урахуванням неприпинених у липні 2015 року виплат).

У **Полтавській обл.** УПСЗН виконкому Ленінської районної у м. Полтаві ради (керівник Каркач А.В.) гр-нці Г., донька якої навчається у вечірній школі з денною формою навчання, призначено та виплачено допомогу за жовтень 2014 року – вересень 2015 року в сумі **21,7 тис. грн**, але при цьому не підтверджено проведення обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, яке відповідно до п. 11 Порядку є обов'язковим у такому випадку.

**4. Встановлений механізм контролю за достовірністю інформації, наданої одержувачами допомоги, є недостатньо оперативним і дієвим. Органи праці та соціального захисту населення призначали допомогу та у більшості випадків виплачували її без проведення комплексних перевірок достовірності та повноти інформації про доходи і майновий стан осіб, що входять до складу сім'ї (обов'язковість таких перевірок законодавством не визначено).**

Наприклад, департаментом соціальної політики виконкому Івано-Франківської міської ради у 2014 році відомості про доходи перевірено стосовно 1,5 відс. малозабезпечених сімей, матеріально-побутові умови – 7,5 відс. сімей. При цьому у 2015 році зовсім не перевірялися відомості про автотранспорт, а у 2014 та у 2015 роках – про нерухоме майно.

Такий механізм контролю та формальна відповідальність одержувачів допомоги за достовірність наданої інформації створюють сприятливі умови для можливих зловживань і неправомірного отримання допомоги.

Органами праці та соціального захисту населення Волинської, Івано-Франківської, Сумської, Хмельницької, Чернівецької областей, навіть за умови неповного охоплення одержувачів допомоги контрольними заходами, у 2014-2015 роках встановлено фактів неправомірного отримання допомоги на суму **5,7 млн гривень**.

**5. Органами праці та соціального захисту населення Волинської, Івано-Франківської, Сумської, Хмельницької, Чернівецької областей всупереч встановленому порядку не забезпечувався об'єктивний облік обсягів неповернених недобросовісними одержувачами коштів, які на кінець 2015 року (за оперативними даними на час проведення аудиту) сягнули 3,2 млн грн (на 40 відс. більше, ніж на кінець 2014 року). У більшості випадків фінансова та бюджетна звітність щодо заборгованості за цими коштами є недостовірною, що призводить до відсутності об'єктивної інформації на державному рівні для прийняття відповідних управлінських рішень.**

У порушення Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" та Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженого

наказом Мініфіну від 24.01.2012 № 44, із зазначених 3,2 млн грн у фінансовій і бюджетній звітності (балансах і звітах про заборгованість за бюджетними коштами) відображено тільки 74 тис. грн по Хмельницькій обл. та 28 тис. грн по Сумській області. В управліннях соціального захисту населення Хмельницької районної держадміністрації (начальник Гулько Н.І.), Луцької районної держадміністрації (начальник Авраменко С.З.), департаменті праці та соціального захисту населення Чернівецької міської ради (в.о. директора Гаєвська В.П.) та департаменті соціальної політики виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради (директор Заклинська О.Т.) суми заборгованості в бухгалтерському обліку не відображені, що також є недотриманням Методичних рекомендацій щодо організації ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності за операціями з нарахування і виплати усіх видів соціальної допомоги в органах праці та соціального захисту населення України, затверджених наказом Мініпраці від 21.10.2010 № 332.

У Дніпропетровській області, де на обласному рівні дані про обсяги неповернених переplat не узагальнювалися, аналогічне порушення ведення бухгалтерського обліку та складання звітності виявлено в управлінні соціального захисту населення Красногвардійської у м. Дніпропетровськ ради (начальник Ситник І.О.)

Всього по Україні, за даними звіту Казначейства України про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7мб), станом на 01.01.2016 дебіторська заборгованість з виплати дослідженого виду допомоги обліковувалася лише у 9 областях, м. Києві та м. Севастополі і дорівнювала 2,2 млн. гривень. Отже, звітність є неповною та не дає уяви про фактичну масштабність проблеми для прийняття відповідних рішень для її усунення та попередження.

**6. Результати аудиту у цілому засвідчили також необхідність комплексного вирішення питання малозабезпечених сімей та проблеми збільшення видатків на виплату відповідної допомоги, що обтяжує державний бюджет. Це, зокрема, потребує відновлення виробництва та стимулювання економічного зростання, сприяння зайнятості населення та розвитку ринку праці, удосконалення механізму системи соціального страхування.**

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

#### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям затвердити.
2. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.
3. Рекомендувати Кабінету Міністрів України:

- забезпечити дотримання вимог Закону України "Про прожитковий мінімум" щодо оновлення наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та встановлення на їх основі реального прожиткового мінімуму;

- розробити та надати в установленому порядку Верховній Раді України законопроект щодо внесення змін до Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" у частині посилення відповідальності за приховування інформації або навмисне чи ненавмисне надання одержувачами допомоги недостовірної інформації, яка впливає на рішення про її призначення та продовження виплати;

- удосконалити механізм призначення і надання допомоги малозабезпеченим сім'ям у напрямі його спрощення й уніфікації (за прикладом надання житлових субсидій);

- рекомендувати місцевим держадміністраціям та міським радам провести модернізацію програмного забезпечення відповідних органів праці та соціального захисту населення, які призначають і встановлюють розмір допомоги малозабезпеченим сім'ям, з метою їх технічної спроможності оперативно одержувати інформацію з державних реєстрів та баз даних інших державних органів та установ;

- внести зміни до Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 250, з метою створення умов для оперативного доступу місцевих органів праці та соціального захисту населення до даних державних реєстрів фізичних осіб-платників податків, нерухомості, земельного кадастру та власників транспортних засобів;

- забезпечити розроблення нормативно-правових актів щодо оцінки незареєстрованих грошових доходів громадян, що впливають на визначення права на одержання допомоги малозабезпеченим сім'ям.

#### **4. Рекомендувати Міністерству соціальної політики України:**

- вжити додаткових заходів щодо повернення місцевими органами праці та соціального захисту населення заборгованості за сумами допомоги, неправомірно отриманими внаслідок надання одержувачами недостовірних відомостей або приховування інформації про доходи та майновий стан сім'ї;

- забезпечити неухильне дотримання органами праці та соціального захисту населення Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" і Методичних рекомендацій щодо організації ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності за операціями з нарахування і виплати усіх видів соціальної допомоги в органах праці та соціального захисту населення України, затверджених наказом Мінпраці від 21.10.2010 № 332, у частині бухгалтерського обліку та відображення у фінансовій і бюджетній звітності фактичних обсягів дебіторської заборгованості за сумами такої допомоги;

- розробити та в установленому порядку подати Кабінету Міністрів України на затвердження зміни до Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, затвердженого постановою

Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 250, які б забезпечили спрощення і уніфікацію механізму її призначення (за прикладом надання житлових субсидій), а також стимулювали одержувачів допомоги до отримання легальних доходів;

- встановити контроль за усуненням недоліків і порушень, виявлених за результатами аудиту в підрозділах з питань праці та соціального захисту населення місцевих держадміністрацій та рад (або їх виконкомів), вжити заходів щодо недопущення їх надалі.

**5.** Рекомендувати Сумській та Хмельницькій райдержадміністраціям, Чернівецькій міській раді, виконкому Ленінської районної у м. Полтаві ради та Красногвардійській районній у м. Дніпропетровську раді вжити заходів щодо усунення та недопущення надалі недоліків і порушень, виявлених за результатами аудиту, зокрема стосовно неприпинення відповідними підрозділами з питань праці та соціального захисту населення місцевих держадміністрацій та рад (або їх виконкомів) виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям, які приховали відповідні дані, та її призначення особам, які не мали права на її одержання.

**6.** Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям надіслати Міністерству соціальної політики України.

**7.** Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям надіслати Сумській та Хмельницькій райдержадміністраціям, Чернівецькій міській раді, Ленінській районній у м. Полтаві ради та Красногвардійській районній у м. Дніпропетровську раді.

**8.** Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України.

**9.** Оприлюднити рішення Рахункової палати, результати його розгляду об'єктами контролю та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

**10.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Самуся Г.Ю.

**Голова Рахункової палати**

**Р.М. Магута**