

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 22.03.2016 № 5-5

ЗВІТ

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

Київ 2016

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	4
I. СТАН ВРАХУВАННЯ ПРОПОЗИЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ	4
II. ПОВНОТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА НАДАННЯ ДОПОМОГИ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМ СІМ'ЯМ.....	6
III. СТАН НАДАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ, СПРЯМОВАНИХ НА ВИПЛАТУ ДОПОМОГИ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМ СІМ'ЯМ.....	13
3.1. Затвердження, розподіл та перерахування бюджетних коштів для виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям	13
3.2. Використання бюджетних коштів на виплату допомоги малозабезпеченим сім'ям.....	15
3.3. Дієвість внутрішнього контролю за здійсненням та обліком виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям	19
IV. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДОПОМОГИ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМ СІМ'ЯМ.....	23
4.1. Результати аналізу рівня прожиткового мінімуму	23
4.2. Контингент одержувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям.....	25
4.3. Досвід зарубіжних країн у наданні допомоги малозабезпеченим сім'ям.....	27
4.4. Значущість допомоги для малозабезпечених сімей	28
ВИСНОВКИ.....	31
ПРОПОЗИЦІЇ.....	34

ПРЕАМБУЛА

Підстава: План роботи Рахункової палати на 2016 рік.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо результативності, економності використання коштів державного бюджету, спрямованих місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям; законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень щодо їх планування, розподілу, призначення та здійснення виплат допомоги.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету за КПКВК 3511340 "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям" (у 2014 році), КПКВК 3511340 "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу" (у 2015 році) (далі – Субвенція), які спрямовані на виплату допомоги малозабезпеченим сім'ям; нормативно-правові, розпорядчі акти та інші документи, які регламентують порядок надання та використання коштів Субвенції у цій частині, а також призначення та виплати за її рахунок соціальної допомоги; статистична, фінансова, управлінська, бухгалтерська та інша звітність, інформація про стан надання зазначеної соціальної допомоги.

Об'єкти аудиту: Міністерство соціальної політики України, департаменти фінансів та департаменти праці і соціального захисту населення (далі – ДПСЗН) Волинської, Івано-Франківської, Дніпропетровської, Полтавської, Сумської, Чернівецької, Хмельницької облдержадміністрацій (далі – ОДА), ДПСЗН Чернівецької міської ради, департамент соціальної політики виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради, управління праці та соціального захисту населення (далі – УПСЗН) Красногвардійської районної у місті Дніпропетровську ради, виконавчого комітету Ленінської районної у м. Полтаві ради, управління соціального захисту населення (далі – УСЗН) Луцької, Сумської, Хмельницької райдержадміністрацій (далі – РДА).

Критерії, які використовувалися під час аудиту:

щодо відбору об'єктів аудиту: місцеві органи, які забезпечують реалізацію державної бюджетної політики – департаменти (управління) фінансів місцевих держадміністрацій; місцеві органи, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері соцзахисту населення – департаменти (управління) соціального захисту населення місцевих держадміністрацій та міських рад;

щодо визначення періоду, що підлягав аудиту: попередній контрольний захід з цього питання проведено у 2014 році;

щодо оцінки управлінських рішень об'єктів аудиту:

результативності: повнота охоплення і надання допомоги малозабезпеченим сім'ям, які звернулися і мали право на її отримання;
економності: рівень виплати та повернення до бюджетів коштів допомоги сім'ями, які її не потребують і не мали права отримувати; своєчасність припинення надання допомоги та зменшення її розмірів за наявності відповідних підстав.

ВСТУП

Відповідно до ст. 46 Конституції України, громадяни мають право на соціальний захист. Соціальна допомога має забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Згідно із діючою у 2014-2015 роках Державною цільовою соціальною програмою подолання та запобігання бідності, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 № 1057, соціальна підтримка сімей є одним із напрямів розв'язання проблеми бідності.

Допомога малозабезпеченим сім'ям - складова соціальних послуг, що, відповідно до ст.ст. 1 та 5 Закону України від 19.06.2003 № 966 "Про соціальні послуги", є комплексом заходів з надання допомоги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть їх подолати (спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя), з метою розв'язання їхніх життєвих проблем.

Виходячи з цього та нормативних актів, що регулюють порядок призначення і виплати допомоги, мета виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям - задоволення найнеобхідніших матеріальних інтересів і потреб громадян під час розв'язання ними життєвих проблем.

Згідно із Національною доповіддю „Цілі Розвитку Тисячоліття Україна: 2000-2015”¹, кожен п'ятий працюючий в Україні є бідним. Отже, через систему соціального захисту необхідно забезпечувати підтримку малозабезпечених сімей і надання їм допомоги для здійснення хоча б мінімально необхідних витрат на харчування, організацію побуту, користування транспортом, закладами освіти, охорони здоров'я, культури, підтримання зв'язку з навколишнім середовищем.

У 2014, 2015 роках видатки на надання державної грошової допомоги малозабезпеченим сім'ям становили **6,2 млрд грн і 8,3 млрд грн** (відповідно 15 і 20 відс. від загального обсягу коштів Субвенції). Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" затверджено бюджетних призначень Субвенції у загальній сумі 45,3 млрд грн, з яких на надання допомоги малозабезпеченим сім'ям у місцевих бюджетах заплановано **9,5 млрд грн** (21 відсоток)

Для порівняння: обсяг субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій у 2016 році заплановано в сумі 1,9 млрд грн, державного фонду регіонального розвитку – 3 млрд гривень.

У зв'язку зі збільшенням обсягів допомоги малозабезпеченим сім'ям, а також через соціальне значення цього питання ця тема аудиту надзвичайно актуальна.

I. СТАН ВРАХУВАННЯ ПРОПОЗИЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ

Питання надання допомоги малозабезпеченим сім'ям розглядалося під час проведення у 2014 році аудиту використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової

¹ Підготовлена у 2015 році Мінекономрозвитку спільно з Інститутом демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи та агентствами ООН в Україні (за участю відповідних міністерств і відомств, Держстату України, низки наукових установ).

державної допомоги дітям (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 24.06.2014 № 13-4).

За підсумками розгляду звіту Колегією Рахункової палати у частині допомоги малозабезпеченим сім'ям запропоновано **Кабінету Міністрів України** розглянути питання внесення змін і доповнень до законодавства у частині посилення відповідальності за подання одержувачами допомоги недостовірних відомостей для її призначення.

Міністерству соціальної політики України рекомендовано:

- розробити, узгодити з іншими органами виконавчої влади та подати на затвердження Кабінету Міністрів України порядок взаємодії органів праці та соціального захисту населення з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та установами, спрямований на своєчасне проведення контролю за достовірністю відомостей, наданих особами, що претендують на отримання соціальної допомоги;

- задіяти для зазначеної взаємодії автоматизовану інформаційну систему про одержувачів допомоги з використанням Інформаційно-аналітичної системи соціального захисту, розроблення якої здійснено в межах проекту "Удосконалення системи соціальної допомоги" в рамках позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку;

- спільно з Міністерством фінансів України розробити та довести до своїх структурних підрозділів на місцях окремі роз'яснення щодо відображення в обліку та у фінансовій звітності обсягів виявлених органами праці та соціального захисту населення переplat допомоги і дебіторської заборгованості за такими переплатами, а також кредиторської заборгованості за нарахованими, але не виплаченими обсягами допомоги.

Інформацію про результати аудиту використання у 2012-2013 роках коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям доведено Рахунковою палатою до Кабінету Міністрів України (лист від 22.07.2014 № 18-1539) та Мінсоцполітики (лист від 22.07.2014 № 18-1541).

Віце-прем'єр-Міністром України В. Гройсманом доручено Мінфіну та Мінсоцполітики опрацювати матеріали аудиту та подати Кабінетові Міністрів України відповідні пропозиції і поінформувати Рахункову палату.

У відповіді Мінфіну (лист від 15.08.2014 № 31-09010-10-3/21253) щодо посилення відповідальності за подання одержувачами допомоги недостовірних відомостей для її призначення наведено зміст відповідних норм законодавства, які були чинними на той час та залишаються чинними на сьогодні. Оцінки щодо достатності цих норм або необхідності їх перегляду в листі не наведено, що свідчить про ухилення Мінфіну від розгляду по суті відповідної пропозиції Колегії Рахункової палати.

У додатках до листа від 19.08.2014 № 9310/01/0/14-14/5 Мінсоцполітики повідомлено про деякі вжиті заходи.

Зокрема, зазначено, що у межах реалізації рекомендацій Колегії Рахункової палати із запровадження взаємодії органів виконавчої влади стосовно контролю за достовірністю відомостей, наданих особами для призначення державної допомоги, технічне завдання на елементи єдиної інформаційної бази фондів соціального страхування та інших центральних органів виконавчої влади буде доопрацьовано Міністерством до 20.06.2015.

Водночас не виконано пропозиції Рахункової палати щодо розроблення спільно з Мінфіном та доведення до своїх структурних підрозділів на місцях окремих роз'яснень для відображення в обліку та у фінансовій звітності обсягів виявлених органами праці та соціального захисту населення переплат допомоги і дебіторської заборгованості за такими переплатами, а також кредиторської заборгованості за нарахованими, але невиключеними обсягами допомоги.

Таким чином, пропозиції, надані за результатами попереднього аудиту, переважно не виконані, що створює ризики зловживань при призначенні (отриманні) допомоги та неправильного відображення органами праці в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності дебіторської заборгованості за допомогою, що може призводити до втрат бюджету.

II. ПОВНОТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА НАДАННЯ ДОПОМОГИ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМ СІМ'ЯМ

• Правові підстави для спрямування коштів Субвенції

Законом України від 01.06.2000 № 1768 "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" (далі – Закон про допомогу малозабезпеченим сім'ям) визначено, що державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям (далі – допомога малозабезпеченим сім'ям, допомога) є щомісячною допомогою, яка надається у грошовій формі в розмірі, що залежить від величини середньомісячного сукупного доходу сім'ї. Малозабезпеченою є сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї.

Відповідно до ст. 11 цього Закону, покриття витрат на виплату допомоги малозабезпеченим сім'ям здійснюється за рахунок субвенцій з державного бюджету. Аналогічну норму містить Бюджетний кодекс України (пп. б) п. 4 ч. 1 ст. 89 та ч. 1 ст. 102), яким джерелом відповідних видатків місцевих бюджетів² визначено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту населення.

Довідково. За рахунок цієї субвенції, крім допомоги малозабезпеченим сім'ям, передбачено фінансування допомоги сім'ям з дітьми, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги для догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу. Порядок призначення та виплати цих видів допомоги регулюється іншими законами та постановами Кабінету Міністрів України.

Згідно із цими вимогами, в законах про державний бюджет на 2014 і 2015 роки місцевим бюджетам визначені субвенції.

Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256 (далі – Порядок фінансування видатків).

² З 2015 року це видатки районних бюджетів, бюджетів міст республіканського АР Крим і обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад (після змін, внесених Законом України від 28.12.2014 № 79).

Згідно з п.п. 4-8 цього Порядку основними умовами щодо перерахування Субвенції є фактичне нарахування сум допомоги та забезпечення виплати допомоги у місяці отримання коштів Субвенції.

• ***Повнота нормативного забезпечення порядку призначення і виплати допомоги коштом Субвенції***

На виконання ст. 4 Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 250 затверджено Порядок призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (далі – Порядок призначення і виплати допомоги), яким у повному обсязі врегульовано механізм призначення і виплати допомоги: умови її призначення, визначення розміру та виплати.

Право на допомогу, відповідно до цього Порядку, залежить від сукупних доходів сім'ї, її майнового стану, стану зайнятості її працездатних членів та інших факторів.

Довідково. Одержані житлово-комунальні субсидії та пільги з оплати житлово-комунальних послуг, проїзду, оплати медикаментів тощо на визначення права на допомогу не впливають (у сукупних доходах сім'ї не враховуються).

Відповідно до пп. 14 і 15 Порядку призначення і виплати допомоги **розмір допомоги** визначається як **різниця між розміром рівня забезпечення прожиткового мінімуму для сім'ї та її середньомісячним сукупним доходом**, але не може бути більшим ніж 75 відсотків прожиткового мінімуму для сім'ї.

Пунктом 16 цього Порядку передбачено збільшення рівня забезпечення прожиткового мінімуму (для кожної дитини – на 10 відс., для кожної дитини-інваліда, дитини, яка утримується одинокою матір'ю, усиновителем або яка має батьків-інвалідів, – на 20 відс.) і доплати до розміру допомоги (на кожну дитину віком від 0 до 13 років – на 250 грн, від 13 до 18 років – на 500 гривень). Але максимальний розмір допомоги не може бути більшим за прожитковий мінімум для сім'ї.

Відповідно до ст. 1 Закону України від 15.07.1999 № 966 "Про прожитковий мінімум" (далі – Закон про прожитковий мінімум), прожитковий мінімум - це вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Прожитковий мінімум встановлюється Кабінетом Міністрів України після проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг (ст. 4 цього Закону) та щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік (на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення) разом з рівнем його забезпечення для призначення допомоги.

Довідково. У 2014-2015 роках розмір прожиткового мінімуму становив для працездатних осіб 1218 грн (з 01.01.2014 до 01.09.2015) та 1378 грн (діяв з 01.09.2015 до кінця року), для дітей – відповідно 1032 та 1455 грн, для осіб, які втратили працездатність, – 949 та 1074 грн; рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги для працездатних осіб дорівнював 21 відс. (тобто у відповідні періоди 256 та 289 грн), для дітей – 85 відс. (877 та 1237 грн), для осіб, які втратили працездатність, та інвалідів – 100 відс. (949 та 1074 гривні).

Востаннє набір продуктів харчування, набір непродовольчих товарів та набір послуг для основних соціальних і демографічних груп населення визначений у 2000 році (постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2000 № 656), що не відповідає вимогам ст. 3 Закону про прожитковий мінімум, згідно з якими такий набір визначається не рідше одного разу на п'ять років.

Довідково. Окружним адміністративним судом м. Києва (постанова від 17.09.2015 № 826/6362/15) визнано протиправними дії Кабінету Міністрів України із встановлення розміру прожиткового мінімуму в Україні на 2015 рік. Доказів з боку Кабінету Міністрів України, що розміри прожиткового мінімуму визначені на підставі проведення і врахування результатів відповідної науково-громадської експертизи, не надано. За інформацією Мінсоцполітики, ним було забезпечено проведення науково-громадської експертизи у 2005, 2010 та 2015 роках, за результатами якої Мінекономрозвитку підготовлено проекти постанов Кабінету Міністрів України про затвердження оновлених наборів, проте у 2005 та 2010 роках рішення Уряду не прийнято. На сьогодні відповідний проект постанови перебуває на розгляді Кабінету Міністрів України.

У 2014 році для підготовки проекту Державного бюджету України на 2015 рік Мінсоцполітики неодноразово надавалися Мінфіну показники розміру прожиткового мінімуму для всіх соціальних і демографічних груп населення. Зокрема, середньорічний розмір прожиткового мінімуму на одну особу у 2015 році, розрахований на основі його фактичного розміру в цінах листопада 2014 року, мав становити від 1683 грн до 1700 грн, що на 38 відс. більше, ніж затверджено у бюджеті.

Фактичний розмір прожиткового мінімуму в цінах грудня 2015 року на одну особу за розрахунками Мінсоцполітики, які щомісяця здійснюються на виконання ст. 5 Закону про прожитковий мінімум, становив 2493 грн (з урахуванням податку на доходи фізичних осіб – 2658 грн), що майже в два рази більше, ніж затверджений у держбюджеті розмір.

Довідково. Мінсоцполітики неодноразово пропонувало Мінфіну (листи від 06.11.2015 № 16930/0/14-15/10 та від 17.11.2015 № 17412/0/14-15/10) віднайти можливість для підвищення розміру прожиткового мінімуму на більший відсоток, ніж рівень інфляції.

Отже, Кабінетом Міністрів України певною мірою врегульовано механізм призначення і виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям. Водночас встановлений ним розмір прожиткового мінімуму на 2015 рік, затверджений Верховною Радою України у держбюджеті, був нижчим від фактичного розміру майже у два рази, що обмежило коло одержувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям.

• Повноваження Мінсоцполітики щодо унормування порядку призначення допомоги та визначення її розмірів

Законом про допомогу малозабезпеченим сім'ям (ст.ст. 4, 5, 12 і 13) Мінсоцполітики визначено відповідальним за організацію роботи з призначення та виплати допомоги, встановлення форм необхідних для цього документів, здійснення обліку сімей-одержувачів допомоги, забезпечення контролю за правильністю її надання та за використанням коштів держбюджету, а також створення єдиної обліково-інформаційної системи обліку сімей.

На виконання зазначеного Мінсоцполітики наказом від 21.04.2015 № 441 затверджено Форму заяви про призначення усіх видів соціальної допомоги, компенсацій та пільг (попередня редакція затверджена наказом від 22.02.2012 № 96); від 22.07.2003 № 204 – Форму довідки про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб, декларації про доходи

та майновий стан осіб, які звернулися за призначенням усіх видів соціальної допомоги; від 26.03.2013 № 144 – Форму звітності № 1-ДСД "Звіт про надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям".

Наказом від 15.11.2001 № 486/202/524/455/3370 Мінпраці, Мінекономіки, Мінфіну, Держстату, Держкоммолодьспорттуризму затверджено Методику обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги (далі – Методика обчислення сукупного доходу сім'ї).

Відповідно до ст. 4 Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям та п. 6 Порядку призначення і виплати допомоги, процедура визначення права сім'ї на допомогу передбачає надання уповноваженим представником сім'ї до органу праці та соціального захисту населення заяви, документа, що посвідчує особу, довідки про склад сім'ї, декларації про доходи та майно осіб, які входять до складу сім'ї, довідки про наявність та розмір земельної частки (паю).

Прийнятими нормативно-правовими актами передбачено визначення розмірів допомоги на підставі наданих заявником відомостей у декларації про доходи та майновий стан, яка заповнюється ним самостійно.

Обов'язковість перевірки зазначених у декларації заявником даних до прийняття рішення про призначення допомоги Законом про допомогу малозабезпеченим сім'ям не передбачена.

✓ Пунктом 6 Порядку призначення і виплати допомоги визначено, що декларація про доходи та майно заповнюється заявником на підставі довідок про доходи кожного члена сім'ї. Однак обов'язковість надання органам праці та соцзахисту самих довідок для перевірки достовірності даних, відображених заявником у декларації, Порядком не передбачена.

Відкритого автоматичного доступу органи праці та соціального захисту населення до даних Державного реєстру фізичних осіб-платників податків не мають.

При цьому п. 27 Порядку призначення і виплати допомоги та п. 1.4 Порядку надання державними податковими інспекціями відомостей про доходи фізичних осіб, які звернулися за призначенням соціальної допомоги, затвердженого спільним наказом Мінпраці та ДПА від 13.04.2000 № 82/171, передбачено отримання таких даних **лише за запитом** та у 15-денний термін і тільки після закінчення кварталу, наступного за тим кварталом, доходи за який перевіряються. Отже, відомості про доходи, наприклад, за грудень 2015 року можуть бути отримані не раніше квітня 2016 року, тобто після того, як призначена у січні 2016 року допомога **буде виплачена вже протягом трьох місяців**, що свідчить про неможливість використання таких даних до моменту призначення допомоги.

✓ У декларації передбачено самостійне заповнення заявником відомостей про транспортні засоби, які зареєстровані та перебувають у власності або володінні сім'ї, витрати, здійснені заявником протягом 12 місяців перед зверненням на придбання земельної ділянки, квартири (будинку), автомобіля, транспортного засобу (механізму). Наявність у заявника більше одного автомобіля, іншого транспортного засобу (механізму) та здійснення витрат на придбання майна в сумі, яка 10-кратно перевищує прожитковий мінімум для сім'ї, згідно із ст. 7 Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям і п. 10 Порядку призначення і виплати допомоги, позбавляє права членів сім'ї на отримання допомоги. Аналогічно, як і з попередніми даними, вільний доступ органів праці та соціального захисту населення до даних державних реєстрів

нерухомості, земельного кадастру та власників транспортних засобів законодавчо не передбачено. Отже, є ризик прийняття рішення про виплату допомоги на підставі недостовірних даних, наданих заявником.

Довідково. Частково зазначену проблему мало бути розв'язано шляхом забезпечення доступу до реєстру прав на нерухоме майно. Однак, незважаючи на затвердження ще у 2014 році Порядку доступу посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, судів, органів внутрішніх справ, органів прокуратури, органів Служби безпеки, нотаріусів, адвокатів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 722), деякі управління з питань праці та соціального захисту населення, зокрема у Сумській обл., отримали право доступу до цих даних лише з вересня 2015 року, деякі, зокрема в Івано-Франківській та Волинській областях, на час проведення аудиту такого доступу не мали.

✓ Крім відомостей, які подаються заявником у декларації та є зареєстрованими доходами та витратами, формою декларації передбачено надання заявником даних, які є незареєстрованими та не можуть бути офіційно підтверджені (доходи від утримання худоби, птиці, інших тварин, використання наявної сільськогосподарської техніки, вантажної машини, мікроавтобуса тощо, здійснених сім'єю витрат на придбання будівельних матеріалів, інших товарів довгострокового вжитку (тощо), оплату послуг з будівництва, ремонту квартири (будинку) або автомобіля, транспортного засобу (механізму), телефонного (в тому числі мобільного) зв'язку).

Надання заявником недостовірних даних щодо цих доходів і витрат також позбавляє права отримувачів на допомогу.

Водночас Методикою визначення сукупного доходу сім'ї не передбачено критеріїв оцінки доходів, отриманих від утримання худоби, використання наявної сільськогосподарської техніки, вантажної машини, мікроавтобуса тощо.

Крім того, достовірність надання заявником даних про здійснені витрати на придбання будівельних матеріалів, інших товарів довгострокового вжитку, оплату послуг з будівництва, ремонту квартири (будинку) або автомобіля, транспортного засобу (механізму), телефонного (в тому числі мобільного) зв'язку встановлюється під час проведення (вибірково) обстеження матеріально-побутових умов сім'ї³. Чітких критеріїв вибору суб'єктів для обстеження матеріально-побутових умов сім'ї не визначено. Зокрема, згідно з п. 3.3 ч. 3 Інструкції щодо порядку оформлення і ведення особових справ отримувачів усіх видів соціальної допомоги, затвердженої наказом Мінпраці від 19.09.2006 № 345, потреба обстежити матеріальний стан заявника визначається під час співбесіди між ним і спеціалістом органу праці та соцзахисту чи при перевірці достовірності наданих заявником відомостей.

В акті обстеження не визначено джерел підтвердження інформації про здійснення заявником таких витрат, що фактично нівелює ефективність дії цієї норми через неможливість її застосування в повному обсязі.

✓ Формою декларації передбачено зазначення заявником відомостей про наявність заощаджень (що мають документальне підтвердження), грошових переказів. Водночас, відповідно до Методики обчислення сукупного доходу сім'ї, врахування цих джерел до доходу сім'ї не передбачено. Таким чином, створено умови для невикористання таких даних при прийнятті рішення про призначення допомоги або відмову в її призначенні та, відповідно, доцільності зазначення цих даних у декларації.

³ Відповідно до наказу Мінпраці від 28.04.2004 № 95 "Про затвердження форми Акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї".

✓ У Методиці обчислення сукупного доходу сім'ї передбачено врахування в розрахунку доходів від земельних ділянок, що перебувають у власності/користуванні заявників. Методикою передбачено розрахунок такого доходу за нормативами, які затверджуються місцевими органами виконавчої влади на календарний рік.

Водночас жоден з нормативних документів у відкритому доступі не містить методології визначення таких нормативів.

За інформацією Мінсоцполітики, при визначенні нормативів доходів громадян від земельних ділянок місцеві органи влади керуються нормативами та роз'ясненнями з їх перерахунку, доведеними листами Мінекономіки від 24.12.1999 № 53-33/824 і від 06.05.2001 № 53-73/617.

Згідно з листом Мінагрополітики від 04.07.2013 № 37-91-6/12999 на адресу Кабінету Міністрів України, нормативи доходів громадян із земельної частки (паю), які використовуються для визначення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, розроблено у 1999 році Національним науковим центром "Інститут аграрної економіки".

З урахуванням цих нормативів, наприклад, розпорядженням від 24.03.2015 № 55 Горностаївської РДА затверджено нормативи доходів громадян на 2015 рік від земельних ділянок, наданих для особистого селянського господарства, городництва, сінокосіння та випасання худоби, в середньому в розмірі 0,49 грн на 0,01 га. З урахуванням індексу інфляції такі нормативи доходів громадян на 2015 рік мали становити в середньому 4,41 гривні.

Аналогічні факти встановлені і в інших областях.

Довідково. Мінсоцполітики, Мінекономрозвитку та Мінагрополітики неодноразово порушували питання перед Кабінетом Міністрів України щодо необхідності перегляду розроблених Національним науковим центром "Інститут аграрної економіки" нормативів (листи Мінсоцполітики від 25.05.2012 № 1949/0/10-12/5, Мінекономрозвитку від 08.04.2013 № 3213-01/12456-04, Мінагрополітики від 04.07.2013 № 37-91-6/12999), аргументуючи тим, що недоцільно використовувати застарілі нормативи, оскільки вони не дають можливості об'єктивно визначати сукупний дохід громадян. Однак на момент проведення аудиту такі нормативи не переглянуті і не скасовані.

✓ Порядком призначення і виплати допомоги встановлено, що одержувач **за приховування або навмисне подання недостовірних даних про доходи та майновий стан** несе відповідальність у вигляді повернення надміру виплачених коштів у встановлені строки, залежно від матеріального стану сім'ї, та у разі неповернення кошти стягуються у судовому порядку. Проте в п. 12 Порядку порушнику надано право повторного отримання допомоги через шість місяців після виявленого порушення, що пом'якшує відповідальність заявника.

Довідково. Посилити відповідальність недобросовісних одержувачів допомоги можна було б, наприклад, шляхом повернення надміру отриманих коштів у збільшеному розмірі, продовження терміну, протягом якого заборонено призначення допомоги повторно, зменшення розміру повторно призначеної допомоги.

Рекомендації в цій частині надані Мінсоцполітики Комітетом Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення за результатами засідання, що відбулося 09.12.2015, на якому розглядалися питання стану виконання законів про внесення змін до законодавства в частині надання допомоги малозабезпеченим сім'ям (протокол № 33). Зокрема, Мінсоцполітики рекомендовано внести зміни до Порядку

призначення та виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям з метою усунення можливостей зловживань з боку недобросовісних отримувачів допомоги.

Отже, відсутність вільного доступу органів праці та соціального захисту населення до бази даних інших державних органів стосовно доходів та майна одержувачів допомоги, невизначеність критеріїв оцінки офіційно незареєстрованих доходів та витрат членів сім'ї, невідповідність нормативів доходів від земельних ділянок реальному стану справ не сприяють визначенню дійсного права сім'ї на державну допомогу та обґрунтованому визначенню її розміру.

Негативні наслідки від цих ризиків посилюються недостатністю нормативного встановлення відповідальності одержувачів коштів за заповнення декларації.

З огляду на зазначене та взятий в державі курс на оптимізацію видатків на державне управління доцільно оптимізувати перелік критеріїв визначення права на одержання допомоги малозабезпеченим сім'ям, а також перекласти відповідальність за збір даних про доходи та майновий стан одержувачів допомоги на органи праці та соціального захисту населення або фіскальні органи (відмовитися від заповнення громадянами декларацій за аналогією з механізмом призначення житлових субсидій).

У цілому, нормативно-правовими актами врегульовано механізм призначення, виплати та фінансування допомоги, визначені повноваження Мінсоцполітики для забезпечення своєчасного та в повному обсязі її надання малозабезпеченим сім'ям, встановлена мета спрямування Субвенції та показники оцінювання ефективності цієї програми.

Водночас належно не врегульовано методології визначення місцевими органами виконавчої влади нормативів доходів громадян від земельних ділянок; порядку використання даних про наявність у заявника заощаджень, грошових переказів; критеріїв оцінки офіційно незареєстрованих доходів та витрат членів сім'ї.

Недієвими є норми законодавства щодо відповідальності одержувачів допомоги за приховування або навмисне подання недостовірних даних; не забезпечено вільного доступу органів праці та соціального захисту до бази даних інших державних органів щодо доходів та майна одержувачів допомоги для запобігання таким фактам.

Таким чином, залежність права на допомогу не тільки від сукупних доходів, а й майнового стану громадян, стану їх зайнятості та низки інших факторів, які не зареєстровані і часто не можуть бути офіційно визначені чи підтвержені як безпосередньо заявниками, так і працівниками органів соціального захисту населення при обстеженні матеріально-побутових умов громадян, свідчить про недосконалість і затратність зазначеного механізму. Отже, необхідне удосконалення цього механізму в напрямі його спрощення і уніфікації.

III. СТАН НАДАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЙ, СПРЯМОВАНИХ НА ВИПЛАТУ ДОПОМОГИ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМ СІМ'ЯМ

3.1. Затвердження, розподіл та перерахування бюджетних коштів для виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям

Законами України про державний бюджет на 2014 та 2015 роки головним розпорядником коштів Субвенції визначено Мінфін. За матеріалами аудиту в регіонах пропозиції щодо потреби в коштах Субвенції при складанні проекту держбюджету визначалися Міністерством самостійно без залучення до цього процесу департаментів фінансів і праці та соціального захисту населення місцевих держадміністрацій.

У держбюджеті на 2014 і 2015 роки Субвенція загалом початково затверджена в обсязі 49,0 млрд грн і 42,3 млрд грн відповідно. Бюджетні призначення для виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям окремо не визначалися.

Змінами до закону про держбюджет **на 2014 рік**, внесеними законом від 27.03.2014 № 1165, обсяги Субвенції зменшено на 6,3 млрд грн, а розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 1162⁴ - ще на 0,9 млрд грн (до **41,8 млрд грн**), або загалом на 14,7 відс. порівняно з початковим обсягом.

Аналогічно, порівняно з початковим рівнем, змінами від 17.09.2015 № 704, внесеними до закону про держбюджет **на 2015 рік**, обсяг Субвенції збільшено на 0,6 млрд грн, а змінами від 24.12.2015 № 915 зменшено на 1,0 млрд гривень. Крім того, розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 1191 і від 24.12.2015 № 1347 його зменшено на 0,02 млрд грн - до **41,9 млрд грн** (на 1 відсоток).

Затверджений у законах про держбюджет на 2014 і 2015 роки обсяг Субвенції, згідно з додатком 7 до цього закону, розподілено між усіма обласними бюджетами та бюджетом м. Києва (у 2014 році – також АР Крим та м. Севастополя).

В охоплених аудитом регіонах визначення обсягів потреби в коштах місцевих бюджетів для проведення виплат державної соціальної допомоги за рахунок коштів Субвенції, в тому числі допомоги малозабезпеченим сім'ям, здійснювалося органами праці та соціального захисту населення тільки на районному та міському рівні (на підставі самостійно спрогнозованої ними чисельності та середньорічного розміру допомоги).

Довідково. Департаментами фінансів обласних державних адміністрацій після отримання від Мінфіну граничних обсягів Субвенції здійснено їх розподіл між місцевими бюджетами області без розмежування за видами допомоги.

Фактично у багатьох випадках розмір визначеної потреби і обсяги виплаченої допомоги суттєво різняться.

Наприклад, у Хмельницькій обл. у 2014 році обсяг потреби в коштах для виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям, розрахований районними

⁴ Відповідно до ч. 6 ст. 102 Бюджетного кодексу України, Кабінет Міністрів України може здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту між їх видами та між місцевими бюджетами, виходячи з фактично нарахованих обсягів відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій.

(міськими) органами праці та соціального захисту населення, був на 35,7 млн грн, або на 16,9 відс., менший, ніж фактичні видатки, у Чернівецькій обл. – на 45,5 млн грн, або на 15,4 відсотка.

Одна з причин - те, що потреба в коштах для виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям визначалась лише на рівні районних (міських) управлінь праці та соціального захисту населення Хмельницької та Чернівецької областей. До департаментів фінансів, департаментів праці та соціального захисту населення облдержадміністрацій така інформація не надавалась і ними не консолідувалась.

Кошторис УСЗН Луцької райдержадміністрації на 2014 рік з виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям затверджено в сумі 20,4 млн грн, або на **1,2 млн грн** більше від розрахованої ним потреби (19,2 млн грн), що не відповідає п. 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228.

Контрольними заходами також встановлено, що Івано-Франківською міською радою в бюджеті на 2015 рік затверджено бюджетні призначення департаменту соціальної політики виконкому міської ради для виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям в сумі 46 млн грн при потребі 43,1 млн грн, тобто більше на **2,9 млн гривень**. *За результатами проведеного аудиту міською радою рішенням від 25.12.2015 № 61-2 зроблені відповідні уточнення в міському бюджеті на цю суму.*

Отже, планування видатків місцевих бюджетів на виплату досліджуваної допомоги у регіонах не використовувалося для обґрунтованого визначення потреби в коштах для проведення цих видатків у загальному обсязі Субвенції.

За даними Казначейства України, місцевим бюджетам у 2014 році надано (перераховано) **40,8 млрд грн** Субвенції, що на 1,0 млрд грн (2,4 відс.) менше від затверджених призначень, у 2015 році – **41,9 млрд грн**, що відповідає бюджетним призначенням на цей рік.

Основною причиною неперерахування в повному обсязі у 2014 році коштів Субвенції була відсутність фактичних зобов'язань з виплати відповідних видів допомоги.

Довідково. Відповідно до п. 4 Порядку фінансування видатків за рахунок Субвенції, її перерахування проводиться в межах фактичних зобов'язань відповідних бюджетів.

Аудитом встановлено ряд фактів перевищення на 1-20 днів термінів перерахування Субвенції розпорядникам її коштів у регіонах, що призводило в окремих випадках до несвоєчасної виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям (табл. 1).

Таблиця 1

Зведені показники обсягів коштів Субвенції, перерахованих з порушенням термінів, встановлених Порядком фінансування видатків

млн грн

Досліджені області	Терміни перерахування коштів			
	Органи ДКС на рахунки обласних бюджетів (до 10 та 25 числа) (п. 6) - перевищено на 1-4 дні	Фінансові органи ОДА на рахунки районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення (протягом 2-х днів)	Фінансові органи РДА, виконавчих комітетів міськрад на рахунки УСЗН (протягом 1-го дня) (абз. 1 п. 8) –	УПСЗН на рахунки поштових відділень та банківських установ (у 5-ти денний термін) (абз. 2 п. 8)* -

			(п. 7) – перевищено на 5-11 днів		перевищено на 1-9 днів		перевищено на 1-20 днів	
	2014 р.	2015 р.	2014 р.	2015 р.	2014 р.	2015 р.	2014 р.	2015 р.
Волинська обл.	-	8,5	-	-	-	0,4	4,5	0,7
Дніпропетровська	-	226,3	-	-	5,2	0,2	0,2	-
Івано-Франківська	-	19,8	-	-	0,7	1,4	12,7	0,4
Полтавська	-	-	-	-	2,7	-	-	-
Сумська	-	-	-	-	0,2	-	-	-
Хмельницька	-	110,0	-	-	24,0	6,6	20,5	0,04
Чернівецька	-	96,1	100,9	-	14,1	20,3	43,3	1,1

* кошти допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Головними причинами несвоєчасного перерахування коштів були відсутність коштів на Єдиному казначейському рахунку та несвоєчасність внесення змін до показників видатків Субвенції.

Так, обласному бюджету Волинської обл. кошти Субвенції в сумі 7,3 млн грн надійшли у 2015 році із запізненням на три дні. Як наслідок, поштові відділення несвоєчасно виплатили допомогу малозабезпеченим сім'ям на суму 2,9 млн грн (більш як на чотири дні перевищено максимальний виплатний період, визначений п. 1.7 Інструкції про виплату та доставку пенсій, соціальних допомог національним оператором поштового зв'язку, затвердженої спільним наказом Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства праці та соціальної політики України від 28.04.2009 № 464/156).

З аналогічних причин у 2014 році – за 10 місяців 2015 року відділеннями УДППЗ "Укрпошта" Хмельницької та Чернівецької областей з порушенням п. 1.7 цієї Інструкції несвоєчасно виплачено допомоги малозабезпеченим сім'ям на суму 68,6 тис. грн і 152,7 тис. грн відповідно.

Отже, у 2014, 2015 роках кошти Субвенції, у тому числі в частині виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям, перераховані з державного бюджету місцевим бюджетам у межах фактичних їх зобов'язань. Разом з тим через несвоєчасне в окремих випадках надходження асигнувань з держбюджету та порушення термінів перерахування коштів з обласних бюджетів до місцевих бюджетів у низці випадків фінансування видатків і здійснення виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям відбувалося, як встановлено за результатами аудиту, з перевищенням до 20 днів визначеного терміну.

3.2. Використання бюджетних коштів на виплату допомоги малозабезпеченим сім'ям

Видатки місцевих бюджетів на виплату допомоги малозабезпеченим сім'ям за рахунок Субвенції становили у 2014 році – **6,2 млрд грн** (15,2 відс. від загального обсягу Субвенції), у 2015 році – **8,3 млрд грн** (19,8 відсотка). Тобто у 2015 році за цим напрямом спрямовано на 33,4 відс. коштів більше, ніж у 2014 році.

Вибірковою перевіркою 441 особової справи одержувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям, проведеною контрольною групою під час аудиту, встановлено **окремі факти порушень вимог чинного законодавства при призначенні і виплаті допомоги.**

Так, у **Хмельницькій обл.** УПСЗН Хмельницької РДА в порушення вимог ст. 7 Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям та пп. 12 і 25 Порядку призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям не припинялися виплати допомоги особам (за ознаками приховування ними даних про відповідні доходи та майно) з місяця, в якому виявлено порушення.

Наприклад, гр. **Р.В.** при зверненні за допомогою не задекларовано (за оцінкою аудиторів, приховано) доходи свого чоловіка, отримані ним за сумісництвом (факт виявлено працівниками УПСЗН 06.06.2014). При цьому УПСЗН Хмельницької РДА одержувачу надіслано повідомлення про припинення виплати допомоги від 10.06.2014 № 06-1726, але фактично виплату не припинено, оскільки у червні-серпні 2014 року гр. Р.В. виплачено **6,7 тис. гривень**.

Довідково. Під терміном "приховано" розуміється "не вказано в декларації про наявність окремого виду доходу чи матеріального активу" (тобто термін "приховано" априорі містить прикметник "навмисно"). Натомість під терміном "подано недостовірні дані" розуміється надання в декларації інформації про конкретний вид доходу або майновий об'єкт, але із заниженням його величини.⁵

Зайво отримані кошти допомоги, які, за розрахунком УПСЗН, становили 0,69 тис. грн, гр. Р.В. внесено на його рахунок у червні 2014 року.

Відповідно до рішення УПСЗН Хмельницької РДА від 11.09.2014 № 1446 (тобто раніше, ніж через 6 міс. з першого числа місяця, в якому виявлено порушення), гр. Р.В. повторно призначено та виплачено допомогу в сумі 9,8 тис. гривень. Однак, оскільки припинення виплати допомоги не відбулося, наведене не можна вважати порушенням.

Отже, через те, що УПСЗН Хмельницької РДА не припинило виплату допомоги, гр. Р.В. уникнула санкцій (у частині відтермінування на 6 місяців призначення допомоги повторно) за ненадання відомостей, що вплинули на визначення розміру допомоги.

Довідково. За поясненням заступника начальника УПСЗН Хмельницької РДА, сім'єю гр. Р.В. ненавмисно подано недостовірні відомості та не приховано відомості про доходи, що вплинули на встановлення права на державну соціальну допомогу та на визначення її розміру. Але гр. Р.В. не надано відомості про доходи чоловіка, отримані не за основним місцем роботи, що, за оцінкою аудиторів, не є свідченням про те, що доходи приховано з вини нечленів сім'ї, та суперечить тому, що факт порушення законодавства підтверджено розрахунком УПСЗН та поверненням одержувачем зайво отриманих коштів.

Так само гр. **Я.**, яка не задекларувала (за оцінкою аудиторів, приховала) власні доходи, отримані за сумісництвом (виявлено у червні 2014 року, тобто тільки в останній місяць отримання допомоги), не припинено виплату допомоги, через що їй зайво надано **1,6 тис. грн** та повторно призначено **9,2 тис. грн** допомоги на липень-грудень 2014 року, з яких виплачено 5,8 тис. грн (решту 3,4 тис. грн утримано в рахунок погашення зайвих виплат за попередньою допомогою, здійснених до червня 2014 року).

⁵ Відповідно до Нового тлумачного словника української мови: 42000 слів: Для студентів вузів. – У 4-х т. / Укладачі: В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: АКОНІТ, 1999.: "ДОСТОВІРНИЙ, а, е. Який не викликає сумніву, цілком вірний, точний"; "ПРИХОВУВАТИ, ... Тримати що-небудь у таємниці, не розголошувати чогось, таїти, затаювати, замовчувати. Не показувати, не виявляти чого-небудь з певною метою"; "НАВМИСНО. З певною метою, з певним наміром, зумисно, нароком, нарочито, свідомо, спеціально".

Гр. **К.Р.** не задекларовано (за оцінкою аудиторів, приховано) відомості про доходи доньки, що було виявлено у листопаді 2014 року (також в останній місяць). УПСЗН надіслано повідомлення про припинення виплати допомоги від 19.11.2014 № 06-3542, але фактично виплати продовжено та перераховано **3,7 тис. гривень**. Зайво нарахована та виплачена допомога в сумі 1,75 тис. грн (без урахування 3,7 тис. грн за неприпиненими виплатами) повернена гр. К.Р. 25.11.2014.

Гр. **К.Є.** не задекларовано (за оцінкою аудиторів, приховано) відомості про отримання спадщини – 3,2 тис. грн (виявлено у червні 2014 року після одержання відповіді Хмельницької ОДПІ та довідки сільськогосподарського кооперативу "Кузьминський"). Як і в попередніх випадках, зайво нарахована та виплачена допомога в сумі 3,2 тис. грн гр. К.Є. повернена (в липні 2014 року), але виплату допомоги не припинено, і за липень-вересень 2014 року гр. К.Є. отримано **11,9 тис. гривень**.

Довідково. За поясненням заступника начальника УПСЗН Хмельницької РДА, за фактами недостовірності інформації про доходи громадян Я., К.Є., К.Р. проведено перерахунок розміру допомоги та, навіть з урахуванням сум прихованих доходів, за сім'ями збереглося право призначення допомоги згідно з чинним законодавством. На думку аудиторів, таке пояснення не може бути прийнятим, оскільки ст. 7 Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям та пп. 12 і 25 Порядку призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям за приховування або навмисне надання недостовірних даних, що впливають не лише на встановлення права, а й визначення її розміру, передбачено припинення надання допомоги та її повторне призначення не раніше як через шість місяців з першого числа місяця, в якому виявлено порушення. Перерахунку розміру допомоги за такими фактами жодною нормою зазначених Закону та Порядку не передбачено. Наявність порушень в усіх випадках підтвердженню за фактом повернення одержувачами допомоги зайво отриманих ними коштів.

При цьому допомога гр. К.Є. повторно призначена з 01.10.2014 згідно з рішенням (протокол № 18 від 27.11.2014) комісії Хмельницької РДА з розгляду питань, пов'язаних з наданням субсидій населенню, державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям з коштів державного бюджету (голова комісії – перший заступник голови РДА), і їй виплачено 15,2 тис. гривень.

Отже, у Хмельницькому районі аудитом встановлено факти порушення посадовими особами УСЗН Хмельницької РДА порядку виплати допомоги у частині неприпинення її виплати **чотирьом особам на суму 23,1 тис. грн**, у результаті чого до них не застосовувалися передбачені законодавством санкції щодо відтермінування повторного призначення допомоги.

У м. **Чернівцях** гр. **К.Л.** не задекларовано (за оцінкою аудиторів, приховано) відомості про доходи доньки, що було виявлено у квітні 2014 року. Як наслідок, надмірно виплачено допомогу за період з 01.10.2013 по 31.03.2014 у сумі 0,28 тис. гривень. Цього ж місяця УПСЗН Садгирського району надіслано повідомлення від 28.04.2014 № 2000 про необхідність повернення зайво отриманих коштів, але у порушення законодавства виплати не були припинені і одержувачу перераховано **23,6 тис. гривень**.

Довідково. За поясненням заступника начальника УПСЗН Садгирського району, виплата державної допомоги гр. К.Л. не припинялася у зв'язку з тим, що заявниця пояснила, що не знала про отриманий своєю донькою дохід та ненавмисно подала недостовірну інформацію. За оцінкою аудиторів, таке пояснення не є прийнятним, оскільки не спростовує факту недекларування відомостей про доходи. Слід зазначити, що, відповідно до Закону про

допомогу малозабезпеченим сім'ям та Порядку призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям, одержувачем допомоги та особою, що подає відповідні відомості для її отримання, є уповноважений представник сім'ї. Факт незнання уповноваженим членом сім'ї про доходи, отримані донькою, може свідчити про відсутність факту передачі повноважень на отримання допомоги.

У **Сумській обл.** УСЗН Сумської РДА у порушення ст. 7 Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям та пп. 12 і 25 Порядку призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям не припинено виплату допомоги гр. **Р.**, яка 2,5 роки (з 01.01.2013 по 01.07.2015) не декларувала (за оцінкою аудиторів, приховувала) пенсію з втрати годувальника, яку отримувала в іншому районі Сумської області. Цій громадянці одразу призначено допомогу на новий термін. За період з липня по грудень 2015 року гр. Р. виплачено 7,9 тис. грн допомоги.

Факт одержання незадекларованих доходів гр. Р. (пенсії з втрати годувальника) підтверджено УСЗН Сумської РДА за допомогою Пенсійного фонду України у м. Сумах (лист від 17.07.2015 № 14598/07-08).

Загальна сума зайво отриманих гр. Р. коштів становила 33,2 тис. грн (з урахуванням неприпинених у липні 2015 року виплат), з яких нею станом на 01.11.2015 за рахунок коштів знову призначеної допомоги повернено 1,5 тис. грн (лише 5 відсотків).

Довідково. За інформацією УСЗН Сумської РДА, виплата допомоги не припинена у зв'язку з тим, що про порушення повідомлено одержувачем допомоги особисто з проханням зробити перерахунок допомоги. За оцінкою аудиторів, таке пояснення не є прийнятним, оскільки жодною нормою Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям та Порядку призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям не передбачено звільнення від відповідальності одержувачів, які самі повідомили про приховування даних.

У липні 2014 року цим УСЗН призначено допомогу гр. **К.С.**, яка надала відомості про придбання автомобіля за 45 тис. грн, що більше 10-кратного розміру прожиткового мінімуму для її сім'ї (складається з гр. К.С. та її сина). Це є порушенням ст. 7 Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям та п. 10 Порядку призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям, якими визначено, що допомога не призначається у разі здійснення особою, яка входить до складу малозабезпеченої сім'ї, протягом 12 місяців перед зверненням за наданням соціальної допомоги покупки, зокрема автомобіля, в сумі, яка на час звернення перевищує 10-кратну величину прожиткового мінімуму для сім'ї.

Факт придбання автомобіля (у січні 2014 року) та його точну вартість (49,1 тис. грн) підтверджено УСЗН Сумської РДА під час проведення аудиту після отримання відповіді від регіонального сервісного центру МВС у Сумській області.

Також під час аудиту цим УСЗН здійснено розрахунок зайво виплаченої гр. К.С. допомоги на загальну суму **12,2 тис. грн** і, згідно з розпорядженням від 01.12.2015, відмовлено їй в призначенні допомоги малозабезпеченим сім'ям, яку призначено та виплачено з 01.11.2013 по 30.04.2014 з порушенням законодавства, та вирішено утримати зайво виплачені кошти.

У **Дніпропетровській обл.** УПСЗН Красногвардійської у м. Дніпропетровську ради в порушення ст. 7 Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям та п. 10 Порядку призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям за наявності у власності сім'ї **А.** житлових приміщень, загальна площа яких перевищує встановлену законодавством норму на сім'ю

(152 м кв. проти 136,5 м кв.⁶), без рішення виконавчого комітету цієї ради або утвореної нею комісії з призначення житлових субсидій, державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та надання пільг гр. А призначено та виплачено **10,7 тис. грн** соціальної допомоги за період з травня по листопад 2014 року.

Довідково. За поясненням начальника відділу УПСЗН Красногвардійської у м. Дніпропетровську ради, призначення допомоги автоматично здійснюється відповідною програмою, до якої заносяться необхідні дані, у разі невідповідності яких нормам законодавства програма відмовляє в призначенні допомоги. У цьому випадку з невідомих причин такої відмови не було, крім того, через велику завантаженість працівників відділу і стислі терміни призначення допомоги не звернули уваги на відсутність протоколу комісії. На думку аудиторів, таке пояснення розкриває причини допущення порушення законодавства, але не спростовує його. Повторне звернення гр. А. за допомогою у листопаді 2014 року було задоволено після прийняття відповідного рішення комісії.

У **Полтавській обл.** УПСЗН виконкому Ленінської районної у м. Полтаві ради гр. 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 призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям, є обов'язковим у такому випадку.

Таким чином, відповідними посадовими особами в окремих випадках всупереч діючому законодавству прийнято рішення про призначення і продовження виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям на 101,3 тис. гривень.

3.3. Дієвість внутрішнього контролю за здійсненням та обліком виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям

Департаменти (управління) з питань праці та соціального захисту населення місцевих держадміністрацій та міських рад, охоплені аудитом, у межах повноважень здійснювали заходи з контролю за достовірністю та повнотою інформації про доходи і майновий стан осіб, що входять до складу сім'ї, якій призначено допомогу. Зокрема, з метою підтвердження задекларованих даних про доходи вони надсилали запити до органів ДФС, про житлові приміщення – до відділів державної реєстрації прав на нерухоме майно реєстраційної служби відповідних місцевих управлінь юстиції, про автотранспортні засоби – до МРЕВ ДАІ УМВС України у відповідних областях; у низці випадків проводилися обстеження матеріально-побутових умов сімей.

Однак комплексно цими заходами переважно охоплювалася незначна частина одержувачів допомог. Наприклад, у 2014 році департаментом соціальної політики виконкому Івано-Франківської міської ради перевірено відомості про доходи 1,5 відс. малозабезпечених сімей, автотранспорт – 30,6 відс., матеріально-побутові умови – 7,5 відс. сімей. У 2015 році, на час проведення аудиту (грудень 2015 року), відомості про автотранспорт в Івано-

⁶ Згідно з п. 10 Порядку призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям, допомога не призначається у разі, коли у власності чи володінні малозабезпеченої сім'ї є друга квартира (будинок), за умови, що загальна площа житла перевищує 21 м² на одного члена сім'ї та додатково 10,5 м² на сім'ю. Для сім'ї гр. А., яка складається із 6 членів, така гранична межа становить 136,5 м².

Франківську не перевірялися, відомості про нерухоме майно взагалі не перевірялися ні у 2014 році, ні у 2015 році.

При цьому тривалі терміни отримання органами праці та соціального захисту населення відповідей на власні запити не сприяли належній перевірці відповідних даних.

Механізм контролю за достовірністю інформації, наданої одержувачами допомоги, у 2014-2015 роках передбачав здійснення перевірок після призначення допомоги та часткової її виплати, тобто був недостатньо оперативним і дієвим.

Зазначене вище створює сприятливі умови для зловживань з боку одержувачів допомоги, які не мають права на її призначення.

Наприклад, УСЗН Снятинської РДА (Івано-Франківська обл.) встановлено, що гр. А. за наявності у членів його сім'ї трьох автомобілів у січні-листопаді 2015 року **неправомірно отримано 18,7 тис. грн** допомоги (відповідний запит був надісланий до підрозділу ДАІ УМВС 28.08.2015, відповідь отримана 26.11.2015). Ці кошти мають бути повернені гр. А. у добровільному порядку до грудня 2016 року.

Так само у м. Чернівцях гр. Т. за наявності в неї кількох автомобілів, які не були задекларовані на час призначення допомоги, з липня 2014 року по грудень 2015 року **неправомірно отримано 90,8 тис. гривень**.

Також у м. Чернівцях гр. З. за наявності у його власності чотирьох автомобілів, які не були задекларовані під час призначення допомоги його сім'ї, у березні-грудні 2014 року **неправомірно отримано 21,7 тис. грн** допомоги. Станом на 01.12.2015 гр. З. повернено 5,1 тис. грн (24 відс.) неправомірно отриманих коштів.

У Сумському районі (Сумська обл.) гр. Р., як зазначено вище, **протягом 2,5 років** за наявності незадекларованих доходів (пенсії з втрати годувальника, яку вона отримувала в іншому районі Сумської обл.) **неправомірно отримано 33,2 тис. грн** допомоги через те, що обмін відповідною інформацією УСЗН Сумської РДА здійснюється лише з управлінням Пенсійного фонду України в Сумському районі, а доступу до загальної бази одержувачів пенсії на території України або обміну інформацією з іншими підрозділами Пенсійного фонду України не запроваджено.

У регіонах, охоплених аудитом, за 2014-2015 роки найбільше сімей-одержувачів допомоги, які приховали або надали недостовірні дані про доходи та майновий стан, було виявлено органами праці та соціального захисту населення в Чернівецькій обл. – 511 із 19,2 тис. сімей (2,7 відсотка).

При цьому органами праці та соціального захисту населення цієї області запити щодо перевірки інформації, наданої одержувачами допомоги, додатково надсилалися до органів Пенсійного фонду, вищих навчальних закладів, суб'єктів господарювання, які здійснюють технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна. Всього відносно 19,2 тис. сімей було проведено майже 18 тис. перевірок, що свідчить про їх значну щільність. Тобто зловживання виявлено з боку майже **3 відс.** сімей.

У Сумській обл. виявлено 328 сімей, які неправомірно одержували допомогу, у Хмельницькій – 310, у Волинській – 149, в Івано-Франківській обл. – 53 сім'ї. Крім того, у Сумській обл. одну таку сім'ю виявлено аудитором (обсяг зайвих виплат становив 5,3 тис. гривень).

Найбільші обсяги неправомірно одержаної допомоги виявлено органами праці та соціального захисту Хмельницької обл.: контрольними заходами, проведеними у 2014-2015 роках, встановлено таких виплат на 1,7 млн гривень.

У цілому в 5 областях, охоплених аудитом (крім Дніпропетровської та Полтавської обл., за якими відповідними департаментами обласних держадміністрацій не виокремлювалися результати контрольних заходів стосовно виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям), мали місце зайві виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям на суму **5,7 млн грн**, зокрема у 2014 році – 2,7 млн грн, у 2015 році – майже 3 млн грн (табл. 2).

Таблиця 2

Дані про обсяги зайвих виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям унаслідок зловживань з боку її одержувачів, виявлені органами праці та соціального захисту населення Волинської, Івано-Франківської, Сумської, Хмельницької, Чернівецької областей

тис. грн

Область	Встановлено зайвих виплат		Не повернено коштів одержувачами		Дебіторська заборгованість, що відображена у бюджетній звітності	
	2014 р.	2015 р.	2014 р.	2015 р.	2014 р.	2015 р.
Хмельницька	779,7	905,9	440,7	610,9	20,1	74,1
Сумська*	650,5	531,1	618,2	891,0	0	27,5
Волинська	566,4	479,3	303,3	391,8	0	0
Чернівецька	336,7	620,8	195,8	460,7	0	0
Івано-Франківська	331,8	452,6	736,2	881,1	0	0
Разом	2665,2	2989,8	2294,2	3235,5	20,1	101,6

* З урахуванням зайвих виплат, виявлених аудитором у 2015 році

При цьому значний обсяг неправомірно отриманих коштів не повернено, Як свідчать дані таблиці, дебіторська заборгованість зросла з 2,3 млн грн станом на 31.12.2014 до 3,2 млн грн (на 40 відс.) на кінець 2015 року (за останніми даними за 2015 рік станом на час проведення аудиту в грудні 2015 року – січні 2016 року).

Однак, згідно з табл. 2, у звітах про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7мб) в окремих областях відображена лише незначна частина цієї дебіторської заборгованості, в решті – не відображена взагалі, що є порушенням Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженого наказом Мінфіну від 24.01.2012 № 44.

Це порушення виявлено спеціалістами Рахункової палати в усіх департаментах (управліннях) з питань праці та соціального захисту населення райдержадміністрацій та міських рад, які були об'єктом аудиту. Обсяги такої заборгованості також не відображено у фінансовій звітності (балансах) об'єктів аудиту⁷, що є порушенням ч. 1 і 2 ст. 3 Закону України від

⁷ Крім УСЗН Сумської РДА.

16.07.1999 № 996-XIV "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні"⁸.

В окремих з об'єктів аудиту відповідні суми дебіторської заборгованості навіть не відображаються у **бухгалтерському обліку**, що є порушенням ст. 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" та недотриманням п. 4.6 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.

Довідково. Згідно з вказаним пунктом, у випадку віднесення сум зайво нарахованої соціальної допомоги (переплат) на збитки, коли винні особи встановлені та ними є одержувачі соціальних виплат, у яких термін, на який була встановлена соціальна допомога, закінчився, в бухгалтерському обліку такі переплати відображаються за дебетом субрахунку 363 "Розрахунки з відшкодування завданих збитків" та кредитом субрахунків 801, 802, 813 як зменшення фактичних видатків за операціями поточного бюджетного періоду; якщо виявлені переплати за видатками, що були проведені у минулих бюджетних періодах і підлягають перерахуванню до бюджету, – за дебетом субрахунку 363 та кредитом субрахунків 431 "Результат виконання кошторису за загальним фондом", 432 "Результат виконання кошторису за спеціальним фондом".

Такий недолік виявлено в УСЗН Хмельницької РДА (Хмельницька обл.), Луцької РДА (Волинська обл.), УПСЗН Красногвардійської у м. Дніпропетровськ ради, ДПСЗН Чернівецької міської ради та департаменті соціальної політики виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради.

Відповідно до складеного Казначейством України звіту про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7мб), станом на 01.01.2016 дебіторська заборгованість за виплатами допомоги малозабезпеченим сім'ям⁹ становила 2,2 млн грн та обліковувалася лише по 9 областях¹⁰, м. Києву та м. Севастополю. Тобто дані звіту є неповними, оскільки щонайменше не враховано дебіторської заборгованості у Волинській, Івано-Франківській, Сумській, Хмельницькій, Чернівецькій областях на загальну суму 3,1 млн гривень.

При цьому заборгованість на 502,8 тис. грн є простроченою, що свідчить про труднощі, які виникають щодо її стягнення із недобросовісних одержувачів, навіть у судовому порядку.

Довідково. Через неоднакові підходи судів різних інстанцій до викладеного питання, які ухвалюють різні за змістом рішення, неналежне оформлення рішень органів праці та соціального захисту населення щодо повернення неправомірно отриманих виплат, деякі судові справи тривають роками та доходять до вищого рівня. Наприклад, влітку 2015 року Верховним Судом України розглядалися справи¹¹ щодо стягнення 64,4 тис. грн, отриманих особою-одержувачем за період із серпня 2012 по травень 2014 року за наявності в її чоловіка двох автомобілів, відомості про які нею було приховано (виявлено УСЗН

⁸ Згідно з ч. 1 цієї статті метою ведення бухобліку і складання фінансової звітності є надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансове становище, результати діяльності та рух грошових коштів підприємства. Згідно з ч. 2, бухоблік є обов'язковим видом обліку, який ведеться підприємством; фінансова, податкова, статистична та інші види звітності, що використовують грошовий вимірник, ґрунтуються на даних бухгалтерського обліку.

⁹ За КТКВМБ 090401 "Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям", КЕКВК 2700 "Соціальне забезпечення".

¹⁰ Найбільша – у Закарпатській обл. в сумі 1,1 млн гривень. Із областей, охоплених аудитом, - у Дніпропетровській обл. (135,4 тис. грн), Сумській (27,5 тис. грн), Хмельницькій (74,1 тис. грн), підтверджено, що ця заборгованість саме за надміру виплаченими обсягами допомоги.

¹¹ Постанови Верховного Суду України від 09.06.2015 № 2-а/683/105/2014 і від 07.07.2015 № 484/2551/14-а.

Старокостянтинівської міської ради Хмельницької обл. тільки у травні 2014 року), а також 32,6 тис. грн, отриманих іншою особою за період з лютого 2008 року по лютий 2014 року за наявності в неї незадекларованої земельної ділянки площею майже 6 га, яку вона оплатно здавала в оренду (виявлено УПСЗН Первомайської міської ради Миколаївської обл. тільки у лютому 2014 року). Обидві справи повернено на новий касаційний розгляд.

Таким чином, система визначення права одержувачів на допомогу малозабезпеченим сім'ям у 2014-2015 роках була недієвою в частині підтвердження доходів та майнового стану осіб, що звернулися за нею, на етапі прийняття рішення про призначення допомоги. Це унеможливило запобігання неправомірному отриманню допомоги, а місцеві органи праці та соціального захисту населення могли постфактум встановлювати зайві виплати (виявлено на загальну суму 5,7 млн гривень).

При цьому контрольні заходи, проведені органами праці та соціального захисту населення, не завжди мали комплексний системний характер і в окремих випадках, як у м. Івано-Франківську, охоплювали невелику кількість одержувачів (перевірки розміру доходів) або не проводилися зовсім (перевірки наявності автотранспорту). Натомість у Чернівецькій обл., де було проведено 18 тис. перевірок 19,2 тис. одержувачів допомоги, встановлено зловживання з боку майже 3 відс. сімей.

За таких обставин через несуттєвість відповідальності з боку недобросовісних одержувачів збільшуються обсяги надміру виплаченої допомоги та, як наслідок – обсяги неповернених одержувачами зайво отриманих коштів. Зокрема, у п'яти областях, охоплених аудитом, обсяг такої заборгованості на кінець 2015 року збільшився на 40 відс. проти 2014 року і становив 3,2 млн гривень.

Утім, у порушення Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів у фінансовій та бюджетній звітності щодо заборгованості бюджетних установ із вказаних 3,2 млн грн відображено тільки 0,1 млн грн, що не дає уяви про масштабність проблеми на рівні держави та не забезпечує прийняття органами виконавчої влади відповідних рішень для її розв'язання.

IV. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДОПОМОГИ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМ СІМ'ЯМ

4.1. Результати аналізу рівня прожиткового мінімуму

На виконання п. 2.5 розділу 2 Методики проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення, затвердженої наказом Мінсоцполітики, Мінекономрозвитку, Мінфіну, Держстату, НАН України від 12.03.2013 № 114/242/392/85/85, Мінсоцполітики щороку (до 1 листопада) готувало та надавало Кабінету Міністрів України узагальнену інформацію про результати зазначеного моніторингу.

За розрахунками спеціалістів Рахункової палати, підтвердженими Мінсоцполітики, які проведено на підставі даних такої інформації та статистичних збірників Держстату "Витрати і ресурси домогосподарств України" у 2013, 2014 роках і I кварталі 2015 року, у 2014-2015 роках були малозабезпеченими (утримувалися на доходи нижче законодавчо встановленого прожиткового мінімуму) близько 3,2 млн громадян України.

За розрахунками спеціалістів Рахункової палати, проведеними на підставі даних звіту Мінсоцполітики про надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (форма № 1-ДСД), зокрема, у 2014 році допомогою було забезпечено **близько 2,4 млн осіб**¹² (у 2013 році – близько 2 млн осіб).

Базою для призначення допомоги та визначення її розміру є рівень забезпечення прожиткового мінімуму, який, зокрема, для працездатних осіб становить 21 відс. цього мінімуму, і його значення не змінювалося.

Довідково. Працездатний громадянин, який одержує доходи нижче встановленого прожиткового мінімуму, але в розмірі вище від 21 відс. цього мінімуму, права на одержання допомоги малозабезпеченим сім'ям не має.

Утім, наближення рівня забезпечення прожиткового мінімуму під час призначення соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям до прожиткового мінімуму є одним із завдань Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 № 1057. Отже, це завдання Урядом не було виконане.

Крім того, фактично малозабезпечених осіб в Україні більше, оскільки законодавчо встановлений прожитковий мінімум, який є базою для призначення та визначення розміру допомоги малозабезпеченим сім'ям, був суттєво нижчим за фактичний.

За даними Мінсоцполітики, фактичне значення прожиткового мінімуму у 2014 році досягло 1480 грн (без урахування податку на доходи фізичних осіб), що на 304 грн, або 25,9 відс., більше затвердженого; у 2015 році – 2493 грн, що більше на 1163 грн, або 87,4 відс. (табл. 3).

Таблиця 3

Дані про законодавчо встановлений та фактичний прожитковий мінімум на одну особу у 2011-2015 роках

Прожитковий мінімум (на грудень відповідного року)	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік
Законодавчо встановлений	953	1095	1176	1176	1330
Фактичний (за даними Мінсоцполітики)	1087	1115	1188	1480	2493
Відхилення фактичного від встановленого, %	14,1	1,8	1,0	25,9	87,4

На рівень фактичного прожиткового мінімуму впливає рівень інфляції, темпи зростання якої з 2014 року перевищували темпи зростання прожиткового мінімуму. Зокрема, у 2014 році темп зростання розміру прожиткового мінімуму, встановленого на одну особу, був менший за показник інфляції, який закладався в бюджеті України на цей рік, на 8,5 відс. пункту та на 24,9 відс. пункту, ніж фактичний рівень інфляції цього ж року. У 2015 році відставання темпів зростання цієї соціальної гарантії порівняно з прогнозованим показником інфляції становило 27,0 відс. пункту, а порівняно з фактичним – 30,2 відс. пункту.

За даними статистичного збірника Держстату "Витрати і ресурси домогосподарств України", у 2014 році середньомісячні доходи **менше фактичного** прожиткового мінімуму мали **10,7 млн громадян** України.

¹² Тут і далі по тексту розділу дані щодо допомоги малозабезпеченим сім'ям за 2014, 2015 роки та рівня бідності населення наведено без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та частини зони проведення антитерористичної операції.

4.2. Контингент одержувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям

За даними звіту за формою № 1-ДСД, кількість сімей, яким призначається допомога, невпинно зростає. У 2014 році вона становила 564 тис., що в 1,8 раза більше, ніж у 2012 році (305,9 тис.), і в 1,2 раза більше, ніж у 2013 році (453,4 тисячі)¹³.

При цьому майже сталим є відсоток сімей, які неодноразово звертаються за допомогою. Зокрема, у 2014 році у зменшеному розмірі допомогу призначено 13,4 відс. сімей, у 2013 році – 13,8 відс. (табл. 4).

Таблиця 4

**Кількість сімей, яким допомога
призначена у зменшеному розмірі (тобто повторно)**

Показник	2013 рік		2014 рік		Приріст	
	к-ть	відс.	к-ть	відс.	к-ть	відс.
Сім'ї, яким призначена допомога	453 376	100,0	564 042	100,0	110 666	124,4
З них у зменшеному розмірі	62 633	13,8	75 501	13,4	12 868	120,5
- на 20 відс.	25 473	5,6	28 458	5,0	2 985	111,7
- на 40 відс.	14 373	3,2	18 418	3,3	4 045	128,1
- на 50 відс.	22 787	5,0	28 625	5,1	5 838	125,6

Довідково. Відповідно до п. 17 Порядку призначення і виплати допомоги, при кожному наступному зверненні у разі невикористання сім'єю можливостей знаходження додаткових джерел для існування розмір допомоги може бути зменшений на 20, 20 і 10 відс. відповідно. Але на підставі рішень районних (у тому числі у містах) держадміністрацій, виконавчих комітетів міських і районних у містах рад або утворених ними комісій допомога може призначатися без зменшення її розміру. Тобто зазначена у звіті за формою № 1-ДСД кількість сімей, яким допомога призначена у зменшеному розмірі, не відображає всієї кількості сімей, які тривалий період перебувають у стані малозабезпеченості та неодноразово зверталися за допомогою. Водночас цей показник стосується тих сімей, які не докладають власних зусиль до виходу з нужденності та не мають достатніх поважних причин для виплати допомоги у первинному розмірі (у п. 17 Порядку до таких причин належить догляд за дітьми до 3-річного віку або до 6 років за медичним висновком, за інвалідами I групи або дітьми-інвалідами; дотримання законодавства про зайнятість щодо сприяння своєму працевлаштуванню).

Утім, як свідчать дані табл. 4, кількість таких сімей у 2014 році порівняно з 2013 роком збільшилася на 20,5 відс. (із 62,6 до 75,5 тисяч).

Таке зростання відбулося переважно за рахунок сімей, які звернулися за допомогою щонайменше втретє (розмір допомоги зменшено на 40 відс.) або вчетверте (зменшено на 50 відс.), тобто отримують її понад 1-1,5 року. Кількість таких сімей у 2014 році порівняно з 2013 роком зросла на 28,1 відс. і 25,6 відс. відповідно, а відсоток до загальної кількості сімей, яким призначено допомогу, становив 8,4 відс. (3,3 відс. і 5,1 відс. відповідно).

Як зазначено у звіті НДІ праці і зайнятості населення про науково-дослідну роботу "Наукове обґрунтування обсягів фінансування основних видів державної допомоги на 2016 рік на підставі оцінки ефективності відповідних соціальних програм", збільшення серед отримувачів досліджуваної допомоги частки сімей, яким її призначено у розмірі, зменшеному на 50 відс., може

¹³ Кількість сімей, яким призначена допомога, наводиться у звітності загалом та включає сім'ї, яким допомога призначається повторно протягом року, тобто такі сім'ї враховуються двічі.

свідчити, що обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, яке здійснюється соціальними інспекторами місцевих органів праці та соціального захисту населення, у цих випадках було формальним. При цьому у звіті зазначено, що це є недоліком системи надання допомоги малозабезпеченим сім'ям, який виявляється у **недостатній дієвості механізмів щодо запобігання утриманським настроям серед отримувачів допомоги.**

Довідково. Такими стимулами могли би бути, наприклад, зменшення відразу на 50 відс. розміру допомоги у разі невикористання сім'єю можливостей знаходження додаткових джерел для існування, а при наступному виявленні такого факту – її припинення; обов'язковість участі працездатних членів сім'ї у громадських роботах; диференційований підхід до встановлення права на отримання допомоги та її обсягів залежно від наявного трудового стажу та суми сплаченого єдиного соціального внеску з раніше отриманих доходів тощо.

Також слід звернути увагу на значне збільшення кількості працездатних осіб, охоплених допомогою: якщо у 2013 році таких осіб було 576,2 тис. (33,8 відс до загальної кількості осіб у сім'ях, яким призначена допомога), то у 2014 році – вже 744,8 тис. (37 відс.), що майже на третину більше (табл. 5).

Таблиця 5

**Кількість і частка працездатних осіб у сім'ях,
яким призначена допомога за даними звіту за формою № 1-ДСД**

Показник	2013 рік		2014 рік		Приріст	
	к-ть, тис.	відс.	к-ть, тис.	відс.	к-ть, тис.	відс.
Особи у сім'ях, яким призначена допомога	1 705,0	100,0	2 015,6	100,0	310,6	18,2
З них працездатні, з яких:	576,2	33,8	744,8	37,0	168,7	29,3
-особи віком від 18 до 23 років, які навчаються за денною формою навчання	28,0	1,6	36,1	1,8	8,1	28,9
-у сім'ях, які складаються лише з працездатних осіб	25,5	1,5	24,3	1,2	-1,2	-4,8
-у сім'ях з непрацездатними особами (крім інвалідів)	465,2	27,3	614,9	30,5	149,6	32,2
-у сім'ях з інвалідами	57,4	3,4	69,5	3,5	12,1	21,2

Згідно з даними таблиці, таке збільшення значною мірою відбулося за рахунок збільшення на 32,2 відс. кількості працездатних осіб у сім'ях, в яких також перебувають непрацездатні особи (діти та особи непрацездатного віку).

Довідково. Причиною такого збільшення може бути припинення з липня 2014 року виплат допомоги особам, які здійснювали догляд за дитиною до досягнення нею трирічного віку, в збільшеному розмірі через те, що їх середньомісячний сукупний дохід був нижчий від рівня прожиткового мінімуму для сім'ї; зниження з липня 2014 року розміру виплат допомоги при народженні дитини на другу, третю та наступну дитину, а також збільшення частки сімей з матерями-одиначками (у тому числі через відсутність

достатньої мотивації у одиноких жінок-одержувачів допомоги щодо створення повноцінної сім'ї¹⁴).

Наявність серед отримувачів досліджуваної допомоги сімей, які складаються лише з працездатних осіб (студентів, осіб, які мають дуже низькі доходи або не мають їх зовсім, маргінальні прошарки населення), та зростання кількості таких сімей (на 19 відс. - з 17,8 тис. до 21,2 тис.) **свідчить про недосконалість системи матеріальної підтримки малозабезпечених сімей**. Згідно із звітом НДІ праці і зайнятості населення¹⁵, щомісяця кожний член такої сім'ї з урахуванням досліджуваної допомоги офіційно отримує лише четверту частину прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб.

Отже, збільшення серед одержувачів допомоги кількості сімей, які складаються із працездатних осіб, свідчить про недоліки механізму призначення цієї допомоги та зменшення її стимулюючого впливу на офіційне працевлаштування членів таких сімей. Як наслідок – зростання кількості працездатних осіб-одержувачів допомоги, які мешкають разом із непрацездатними особами.

4.3. Досвід зарубіжних країн у наданні допомоги малозабезпеченим сім'ям

Результати аналізу досвіду провідних країн світу в частині підтримки малозабезпечених сімей показують, що в таких країнах використовуються інші підходи та інструменти, ніж в Україні, зокрема, щодо цільового характеру використання допомоги одержувачами.

Наприклад, система такої підтримки у США представляє собою набір програм, спрямованих на підвищення купівельної спроможності малозабезпечених сімей з дітьми, в яких батьки працюють або активно шукають роботу. Вона включає податковий кредит на зароблений дохід з метою "врівноваження" полегшення тягаря відрахувань на соціальне забезпечення і заохочення малозабезпечених громадян до роботи, субсидії на догляд за дитиною (пільгові послуги з догляду за дітьми у періоди роботи та/або навчання батьків), допомогу на додаткове харчування (надаються талони на харчування, що не дозволяє сім'ям опинитися за межею бідності і не звертатися за призначенням грошової допомоги) та Медікейд (грошова допомога залежно від доходу).

Наприклад, в штаті Нью Джерсі право на отримання допомоги Медікейд мають заявники, які одержують дохід і володіють ресурсами (майном) не більше встановленого розміру. Щоб отримувати допомогу, члени сім'ї повинні укласти договір про повернення виплаченої допомоги у разі одержання додаткових доходів або ресурсів; підписати план персональної відповідальності, який визначає плани одержувача соціальної допомоги

¹⁴ Згідно із звітом НДІ праці і зайнятості населення про науково-дослідну роботу "Розробка пропозицій до проекту Державного бюджету України щодо потреби у коштах на надання у 2014 році державної допомоги сім'ям з дітьми, державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, тимчасової допомоги на дітей, допомоги особам, які проживають разом з інвалідами I та II груп внаслідок психічного розладу", затвердженим директором НДІ 09.12.2014. За даними звіту НДІ праці і зайнятості населення про науково-дослідну роботу "Наукове обґрунтування обсягів фінансування основних видів державної допомоги на 2016 рік на підставі оцінки ефективності відповідних соціальних програм", затвердженого 10.12.2015, така тенденція зберіглася у 2015 році: відповідні показники за січень-вересень 2015 року становили 6,8 відс. проти 5,4 відсотка.

¹⁵ Про науково-дослідну роботу "Розробка пропозицій до проекту Державного бюджету України щодо потреби у коштах на надання у 2015 році державної допомоги сім'ям з дітьми, державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, тимчасової допомоги на дітей, допомоги особам, які проживають разом з інвалідами I та II груп внаслідок психічного розладу".

стосовно влаштування на роботу та підвищення його освітнього та/або професійного рівня. Максимальний розмір місячної допомоги у 2007 році становив 162 долари на одну особу, 322 долари на двох осіб і 424 долари на трьох осіб.

У більшості європейських країн соціальна допомога надається для задоволення базових потреб людей, наприклад на придбання необхідних для життя продуктів харчування (молока, хліба, сиру) та/або оплату житлово-комунальних послуг. При цьому цільове використання коштів, що виплачуються малозабезпеченим громадянам, забезпечується шляхом запровадження соціальних електронних карток¹⁶.

Підтримка сімей у Великобританії, Франції, Канаді, Данії, Фінляндії та Нідерландах, як і в США, здійснюється шляхом надання податкового кредиту на зароблений дохід¹⁷.

У Німеччині держава у вигляді соціальної допомоги гарантує малозабезпеченим сім'ям певний прожитковий мінімум (у середньому 700 євро у 2015 році). Допомога призначається лише в тому разі, якщо, наприклад, особа взяла кредит і втратила все: роботу, житло, здоров'я. У такому разі вона оголошує себе банкрутом і може отримати соціальну допомогу, щоб оплатити мінімальне житло і прожиток, але повинна працювати, якщо дозволяє здоров'я, і виплачувати борги у міру можливості.¹⁸

Отже, механізм надання допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні, на відміну від інших провідних країн, не передбачає контроль за використанням одержувачами коштів саме на задоволення базових, а не інших додаткових потреб. Існуюча система не стимулює одержувачів докладати зусиль для виходу з нужденності та отримання легальних доходів.

4.4. Значущість допомоги для малозабезпечених сімей.

Дані моніторингу, проведеного Мінсоцполітики, а також Інформаційно-аналітичних записок щодо рівня життя населення за 2013, 2014 роки та І півріччя 2015 року, розміщених на офіційному сайті Міністерства, засвідчують, що у 2014 році допомога малозабезпеченим сім'ям дала можливість знизити рівень бідності за абсолютним критерієм (за критерієм доходів відносно законодавчо встановленого прожиткового мінімуму) членів сімей, які отримують усі види соціальної допомоги, що фінансуються коштом Субвенції (далі – учасники програми), більше, ніж вдвічі (з 40,5 до 19,2 відсотка). Тобто доходи 21,3 відс. сімей-учасників програми після отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям досягли законодавчо встановленого прожиткового мінімуму (у розрахунку на кожного члена сім'ї).

Довідково. Згідно з Методикою комплексної оцінки бідності, затвердженою наказом Мінсоцполітики, Мінекономрозвитку, Мінфіну, Держстату та НАН України від 08.10.2012 № 629/1105/1059/408/612, така оцінка здійснюється на підставі чотирьох критеріїв: 1) межа бідності за відносним критерієм – 75 відс. медіанного рівня середньодушових еквівалентних сукупних витрат (сукупних витрат конкретної особи, яка займає середню позицію упорядкованого за зростанням середньодушових витрат ряду населення) у

¹⁶ Монетаризація пільг: досвід інших країн та висновки для України / О.Савчук, В.Кушніренко //Європейський інформаційно – дослідницький центр. – К.– 2015.

¹⁷ Януш Ширмер "Соціальна допомога в США". Інформація Центру соціально-економічних досліджень (CASE-UKRAINE). Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua>

¹⁸ Стаття "Як у світі борються з бідністю. Реформи, субсидії на продукти і війна з людською лінню". Режим доступу: <http://ukr.segodnya.ua> (26.01.2015).

розрахунку на одну умовну особу; 2) межа крайньої бідності за відносним критерієм – 60 відс. медіанного рівня сукупних витрат на одну умовну особу; 3) межа абсолютної бідності за критерієм розміру законодавчо встановленого прожиткового мінімуму (відносно як доходів, так і витрат населення); 4) межа абсолютної бідності за критерієм вартості добового споживання на рівні 5 дол. США відповідно до паритету купівельної спроможності для порівняння з міжнародними показниками.

Згідно із Стратегією подолання бідності, затвердженою Указом Президента України від 15.08.2001 № 637, відносний критерій за витратами (п.1 попереднього абзацу) є найбільш прийнятним критерієм визначення рівня бідності.

Водночас абсолютний критерій (п. 3) до доходів громадян застосовується при визначенні малозабезпечених сімей та наданні досліджуваної допомоги.

За даними зазначеного моніторингу, у 2013 році рівень бідності серед цільового контингенту з виплатою допомоги становив 17,8 відсотка.

Отже, незважаючи на збільшення допомоги для сімей-учасників програми, частка сімей, доходи яких навіть після отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям не досягають законодавчо встановленого прожиткового мінімуму, зростає із 17,8 відс. у 2013 році до 19,2 відс. у 2014 році.

Згідно з даними Інформаційно-аналітичних записок щодо рівня життя населення, розміщених на офіційному сайті Мінсоцполітики, за підсумками 2014 року 8,6 відс. населення України утримувалося на доходи нижче законодавчо встановленого прожиткового мінімуму (у розрахунку на одного члена сім'ї), що на 0,2 відс. пункту більше, ніж у 2013 році. За I півріччя 2015 року цей показник знизився до 8,2 відсотка.

Відповідно до даних проведеного Мінсоцполітики моніторингу, впливовість допомоги малозабезпеченим сім'ям на масштаби бідності в країні загалом є незначною. Зокрема, якщо без отримання цієї допомоги рівень бідності населення за відносним критерієм (за критерієм середнього рівня видатків середньостатистичного громадянина) у 2014 році становив би 23,9 відс., то завдяки виплатам допомоги його знижено до 23,4 відсотка.

Таке значення рівня бідності за відносним критерієм на 1,1 відс. пункту менше, ніж у 2013 році, в якому воно становило 24,5 відсотка. Утім, у 2015 році тенденція до зростання рівня бідності відновилася: за підсумками I півріччя 2015 року його показник збільшився до 24,3 відс. (табл. 6).

Таблиця 6

Рівень бідності населення України у 2013-2015 роках*

Показник	2013 рік	2014 рік	2015 рік I півріччя
Рівень бідності за абсолютним критерієм (за доходами відносно законодавчо встановленого прожиткового мінімуму), %	8,40	8,60	8,20
межа абсолютної бідності, грн	1042,4	1113,7	1176,0
к-ть осіб, які опинилися за межею бідності, тис.	3 489,6	3 222,5	3 196,6
Рівень бідності за відносним критерієм (за середнім рівнем видатків середньостатистичного громадянина), %	24,50	23,40	24,30
межа бідності, грн	1187,0	1227,0	-
к-ть осіб, які опинилися за межею бідності, тис.	8 750,2	7 123,7	-

*За даними Мінсоцполітики, Держстату та за розрахунками спеціалістів Рахункової палати, здійсненими на їх основі.

Наведені значення рівня бідності за відносним критерієм – 23-24 відс. – перебувають у межах індикативного значення рівня бідності 2015 року –

25 відс., яке на сьогодні визначено Цілями Розвитку Тисячоліття (було скориговано у 2010 році, до цього дорівнювало 17,6 відсотка).

Але, згідно із Національною доповіддю "Цілі Розвитку Тисячоліття Україна: 2000-2015", за результатами 2015 року очікуване значення рівня бідності за відносним критерієм дітей становить 30,6 відс. проти 29 відс. індикативного значення, працюючих – 18,5 відс. проти 15 відс. (індикативні значення визначені у 2010 році вперше).

Крім того, передбачалося суттєво, із 22 відс. у 2009 році до 7 відс. у 2015 році, скоротити частку населення, чие споживання є нижчим рівня фактичного прожиткового мінімуму (у грудні 2015 року, за розрахунками Мінсоцполітики, фактичний прожитковий мінімум становив 2658 грн проти затвердженого в сумі 1330 гривень). Проте очікуване значення цього показника становить 32 відс. (у 4,6 раза більше індикатора).

Довідково. Реформування системи соціального захисту, соціальна підтримка сімей, дітей та молоді – це лише деякі з напрямів розв'язання проблеми бідності. Поряд з ним Державною цільовою соціальною програмою подолання та запобігання бідності на період до 2015 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 № 1057, передбачено відновлення виробництва та стимулювання економічного зростання; сприяння зайнятості населення та розвитку ринку праці; удосконалення механізму оплати праці та соціального діалогу як основних чинників створення умов для гідної праці; розвиток системи соціального страхування; удосконалення пенсійної системи.

Таким чином, в умовах економічної кризи та поширення безробіття діяльність органів праці та соціального захисту, а також соціальних служб має бути спрямована на вжиття максимальної кількості додаткових заходів щодо стимулювання малозабезпечених громадян до праці.

Однак центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді охоплено послугами тільки 10 відс. малозабезпечених сімей, яким органами праці та соціального захисту населення неодноразово призначалася допомога (від 2 до 4 разів поспіль, що свідчить про тривале перебування їх у скрутних життєвих обставинах).

Довідково. Відповідно до Закону України "Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю" (ст.ст. 8 і 17) та Загального положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 573 (п.1), одним із завдань центру є інформування з питань працевлаштування та сприяння у цьому для сімей, дітей та молоді, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Крім того, як встановлено аудитом, центри сприяють малозабезпеченим сім'ям у навчанні, профілактиці та лікуванні алкогольної та наркотичної залежності, підвищенні рівня виконання своїх батьківських обов'язків, раціонального використання сімейного бюджету, отриманні гуманітарної допомоги тощо.

Отже, недостатність вжитих заходів щодо виведення малозабезпечених сімей із стану нужденності, надання допомоги без здійснення заходів щодо соціальної інтеграції та підвищення конкурентоспроможності її одержувачів на ринку праці не сприяє досягненню мети та знижує ефективність від надання досліджуваної допомоги.

Таким чином, існуючий механізм призначення і надання допомоги малозабезпеченим сім'ям є недостатньо ефективним та нездатним без вжиття інших заходів стимулювання економічного зростання, зайнятості населення та розвитку ринку праці задовольнити найнеобхідніші

матеріальні інтереси і потреби громадян під час розв'язання ними життєвих проблем.

Результати проведеного аудиту свідчать про недостатність запобіжних заходів щодо неекономного використання бюджетних коштів, оскільки допомога призначається особам, які мають незадекларовані доходи і майно, а також протидії поширенню утриманським настроям серед отримувачів допомоги.

ВИСНОВКИ

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 сталу 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 про допомогу малозабезпеченим та Порядком призначення і виплати допомоги, 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 допомоги щодо механізму такої взаємодії не передбачають механізму своєчасного виявлення відомостей, які унеможливають 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 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 в порушення вимог ст. 7 Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям та пп. 12 і 25 Порядку призначення і виплати допомоги 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. Чернівцях 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 в порушення ст. 7 Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям та п. 10 Порядку призначення і виплати допомоги за наявності у власності сім'ї гр. А. другого житлового приміщення, загальна площа якого перевищує встановлені нормативи 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 у порушення ст. 7 Закону про допомогу малозабезпеченим сім'ям та п. 10 Порядку призначення і виплати допомоги в липні 2014 року призначено та виплачено допомогу в сумі **12,2 тис. грн** особі, якою надано відомості про 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 гр. 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 призначення і виплати допомоги 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 визначена).

Наприклад, департаментом соціальної політики виконкому Івано-Франківської міської ради у 2014 році перевірено відомості про доходи 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 Мінфіну 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 УПСЗН Хмельницької та Луцької районних держадміністрацій, департаменті праці та соціального захисту населення Чернівецької міської ради та департаменті соціальної політики виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради 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 Мінпраці 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 УСЗН Красногвардійської у м. Дніпропетровськ ради.

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 становила 2,2 млн гривень. Отже, звітність є неповною та не дає уяви про фактичну масштабність проблеми для прийняття відповідних рішень для її розв'язання 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.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.
2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

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

Член Рахункової палати

Г.Ю. Самусь