



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 30 травня 2017 року № 12-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу

Відповідно до ст. 98 Конституції України, ст. ст. 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Спрямування Міністерством фінансів України (головний розпорядник коштів) за координації з Міністерством соціальної політики України у 2015 і 2016 роках та використання місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу (далі – субвенція) у сумі відповідно 1,1 млрд грн і 2,3 млрд грн забезпечило у цілому реалізацію прав відповідних категорій громадян на отримання ними раз на рік таких пільг і субсидій, встановлених чинним законодавством.

Прийняття Урядом протягом 2015 і 2016 років ряду змін до відповідних нормативних актів, зокрема щодо врахування середньомісячного сукупного доходу сім'ї, встановлення права вибору на отримання пільг або субсидій, дало можливість спростити і оптимізувати порядок та механізм призначення і надання пільг та субсидій, забезпечити спрямування коштів державного бюджету на підтримку найбільш соціально вразливих верств населення.

За рахунок коштів субвенції відповідні пільги у 2015 році отримали грошовими коштами 434 тис. громадян, субсидії – 528 тис. домогосподарств, у 2016 році пільги отримали 333 тис. громадян, субсидії – 855 тис. домогосподарств.

Водночас аудитом встановлено непоодинокі факти несвоєчасного прийняття окремими радами (обласними, районними, міськими) рішень щодо розподілу та перерозподілу отриманої субвенції між місцевими бюджетами, тривалого призначення та надання пільг і субсидій окремим громадянам, внаслідок чого вони не змогли реалізувати протягом бюджетного року законодавчо встановлені права на отримання пільг і субсидій.

Головною причиною незабезпечення прав окремих громадян на пільги і субсидії протягом 2015, 2016 років є неврахування у повному обсязі Кабінетом Міністрів України, Мінфіном, Мінсоцполітики рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аудиту в частині необхідності законодавчого визначення термінів призначення і виплати зазначених пільг та субсидій.

2. Нормативно-правове і організаційне забезпечення надання пільг і призначення субсидій на придбання твердого та рідкого побутового палива і скрапленого газу має ряд неузгодженостей та недоліків і потребує удосконалення для повного та своєчасного забезпечення прав громадян.

2.1. Не мають науково-економічного обґрунтування мінімальні норми забезпечення населення твердим паливом для надання пільг та житлових субсидій (відповідно 1 і 2 тонни на домогосподарство на рік) за рахунок субвенції, встановлені постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.2012 № 356.

2.2. Нормативні документи не визначали граничних строків призначення пільг і субсидій з відповідним повідомленням про це громадян, термінів їх виплати. Мінімальні норми забезпечення населення твердим паливом і скрапленим газом для надання пільг і житлових субсидій науково не обґрунтовані.

Порядок надання пільг на придбання твердого палива і скрапленого газу за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 77, і Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848 (п. 13), не містили чітких термінів щодо призначення та повідомлення громадян про надання пільг і субсидій, що призводило до фактів призначення пільг і субсидій в окремих випадках через декілька місяців після подання громадянами відповідних заяв і документів. У частині призначення субсидій цей недолік усунуто після прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 № 300 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», якою внесено відповідні зміни до Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

2.3. Відсутній механізм і конкретні терміни передачі інформації про померлих пільговиків відділами реєстрації актів цивільного стану (за місцем смерті) підрозділам соціального захисту населення за місцем фактичної їх реєстрації та отримання пільг, що призводить до фактів несвоєчасного внесення

змін до ЄДАРП і, як наслідок – нарахування пільг померлим громадянам.

2.4. Після прийняття нових законодавчих норм, втрати чинності окремими законодавчими актами, які регулюють надання пільг і субсидій, не внесено змін до низки інших пов'язаних нормативно-правових актів.

Так, існує невідповідність між частиною четвертою та частиною другою статті 102 Бюджетного кодексу України щодо осіб, які мають право на пільги за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу відповідно до ст. 48 Гірничого закону України.

Не внесено змін до ст. ст. 89 і 102 Бюджетного кодексу щодо виключення з переліку окремих пільгових категорій громадян у зв'язку із втратою чинності з 07.11.2015 Законом України «Про міліцію» та набранням чинності з 15.07.2015 новим Законом України від 14.10.2014 № 1697 «Про прокуратуру».

Не відповідають чинному законодавству (Бюджетному кодексу, Гірничому закону України) положення п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256, а також пп. 5, 6, 8 і 9 затвердженого нею Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету в частині надання компенсації особам, які згідно із ст. ст. 43 і 48 Гірничого закону України мають право на безоплатне отримання вугілля на побутові потреби, але проживають у будинках, що мають центральне опалення, за рахунок субвенцій з державного бюджету.

За інформацією Мінфіну, відповідні проекти нормативно-правових актів щодо внесення змін до законодавства узгоджуються із центральними органами виконавчої влади та найближчим часом будуть надані на розгляд Кабінету Міністрів України.

3. Протягом 2015 і 2016 років обсяги субвенції суттєво збільшувались, зокрема, через зростання вартості твердого палива та скрапленого газу, збільшення кількості одержувачів субсидії, що потребувало використання додаткових фінансових ресурсів, джерелом яких стали кошти субвенції з надання пільг та житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг. Розрахунок потреби в коштах субвенції здійснювався Мінфіном за відсутності затверджених методик і правил, що не відповідає вимогам ст. 7 Бюджетного кодексу України. Дані регіонів про потребу в коштах субвенції Мінфіном у розрахунках не враховувались.

Загалом протягом 2015 року затверджений законами про держбюджет обсяг видатків субвенції збільшено Кабінетом Міністрів України з 806,4 млн грн до 1128,4 млн грн (на 40 відс.), протягом 2016 року – з 1205,1 млн грн до 2294,8 млн грн (на 90 відсотків).

Збільшення бюджетних призначень за субвенцією у 2015 році на 322,1 млн грн, у 2016 році на 1089,7 млн грн здійснено за рахунок відповідного зменшення затверджених призначень за субвенцією з надання пільг та житлових субсидій на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепловодопостачання і водовідведення, квартирної плати (КПКВК 3511250).

Нездійснення Мінфіном як головним розпорядником коштів субвенції своєчасного перерозподілу помісячних лімітів між обласними бюджетами спричинило нерівномірне виконання показників помісячного розпису у 2015 (від 48 до 95 відс) та 2016 (від 79 до 99 відс.) роках і призвело до збільшення термінів виплати коштів на надання пільг і субсидій їх отримувачам.

4. Через неналежний внутрішній контроль окремі органи соціального захисту населення (розпорядники коштів субвенції на місцях) у перевірених Дніпропетровській, Рівненській, Сумській областях допустили у 2015–2016 роках перерахування і витрачання коштів субвенції з недотриманням законодавства, неефективне управління ними та викривлення фінансової звітності.

За результатами аудиту в зазначених областях встановлено використання коштів субвенції з недотриманням вимог Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256, у частині порушення термінів перерахування коштів субвенції (від 2 до 19 днів) у Рівненській області на суму 16,7 млн грн, першочерговості перерахування (на погашення кредиторської заборгованості) у Сумській області на суму 0,3 млн гривень. У Дніпропетровській області встановлено завищення обсягів призначених та виплачених пільг і субсидій на суму 7,7 тис. гривень. У Рівненській області допущено неефективне управління коштами субвенції на суму 81,8 тис. грн через невикористання їх протягом бюджетного періоду.

Управлінням соціального захисту населення Тростянецької райдержадміністрації Сумської області (начальник Л.І. Басова) у порушення вимог наказу Мінфіну від 24.01.2012 № 44 «Про затвердження Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів» не відображені у звітах про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7м) у 2015–2016 роках суми наявної простроченої кредиторської заборгованості з виплати пільг і субсидій одержувачам на суму 4,1 млн грн, що відповідно до п. 32 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства і створює ризики її непогашення першочергово.

У Дніпропетровській області встановлено, що у звітах про заборгованість за бюджетними коштами у 2016 році суми дебіторської заборгованості з виплати субсидій на суму 39,5 тис. грн, яка виникла через неправомірне надання у 2016 році житлових субсидій громадянам за рахунок субвенції (за встановленими органами соціального захисту населення фактами під час проведення відповідних перевірок) не відображена. Зазначені кошти на рахунки відповідних управлінь соціального захисту населення не повернено, що створює ризики незабезпечення їх відшкодування та повернення у 2017 році до державного бюджету.

5. Через довготривалу та нормативно не визначену у 2015 і 2016 роках у часі процедуру призначення і виплати пільг та субсидій на

придбання твердого та рідкого побутового палива і скрапленого газу окремі громадяни не отримали їх протягом року.

Так, через зволікання управлінням соціального захисту населення Сумської райдержадміністрації (начальник В.М. Нефедов) із наданням пільг і несвоєчасне їх фінансування державою не виконані соціальні гарантії щодо надання пільг на придбання твердого палива та скрапленого газу: у 2015 році тільки по одному району – 16 громадянам на загальну суму 25,5 тис. грн, у 2016 році – 31 громадянину на загальну суму 28,1 тис. гривень.

У 2015 і 2016 роках період між датою подання пільговиками заяв (до сільських, селищних рад) на отримання пільг готівкою та датою винесених рішень про призначення грошових виплат становив у Чернігівському районі Чернігівської області до 35 днів. Терміни, упродовж яких здійснювалося призначення пільг і субсидій у Сумській області, становили в окремих випадках: призначення пільг – до 140 днів; субсидій – до 108 днів.

6. Загалом відповідними органами соціального захисту населення на місцях забезпечено у 2015 році надання пільг на придбання твердого та рідкого пального палива і скрапленого газу понад 434 тис. осіб, у 2016 році – 333 тис. осіб, або майже 100 відс. від тих, хто звернувся та мають таке право згідно із законодавством. Субсидію у 2015 році отримали 528 тис. домогосподарств, або 86 відс від кількості домогосподарств, яким її призначено (решта громадян отримали її у 2016 році), а у 2016 році – 856 тис. домогосподарств, або 100 відс. від кількості домогосподарств, яким її призначено.

При цьому протягом 2015–2016 років спостерігається тенденція до суттєвого скорочення кількості громадян, які отримували пільги, – з 434 тис. осіб станом на 01.01.2015 до 323 тис. осіб станом на 01.01.2017, тобто на 34 відсотки. Кількість домогосподарств, яким призначено субсидії, зросла у цей період на 222 тис., або на 36 відс., а порівняно з 2014 роком вона збільшилась у 3,6 раза.

За даними Держстату, середній розмір призначеної субсидії на оплату твердого палива та скрапленого газу в розрахунку на одне домогосподарство на кінець 2015 року становив 1448 грн, а на кінець 2016 року – вже 2146 гривень.

Перехід отримувачів пільг за особистим вибором до одержання субсидій обумовлений запровадженням надання пільг залежно від рівня доходів, скасуванням пільг у профільних законах і бажанням пільговика отримувати субсидію замість встановленої пільги, оскільки при розрахунку це більш вигідно для отримувачів (мінімальні норми забезпечення населення твердим паливом і скрапленим газом при наданні субсидій удвічі перевищують відповідні мінімальні норми при наданні пільг).

Суттєве скорочення кількості отримувачів пільг і збільшення одержувачів субсидій є позитивною тенденцією, оскільки зростає рівень державної підтримки найбільш соціально вразливих верств населення.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу затвердити.

2. Відомості про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

- доручити Міністерству фінансів України, Міністерству соціальної політики України прискорити підготовку та подання в установленому порядку змін до:

Бюджетного кодексу України з метою приведення його ст. ст. 89, 102 у відповідність із чинними нормами Гірничого закону України, врахування втрати чинності з 07.11.2015 Законом України «Про міліцію» і прийняття нового Закону України «Про прокуратуру»;

постанови Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256 і затвердженого нею Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету з метою приведення категорій пільговиків у відповідність із ст. ст. 43 і 48 Гірничого закону України;

- доручити Міністерству соціальної політики України підготувати та внести на розгляд Кабінету Міністрів України зміни до Порядку надання пільг на придбання твердого палива і скрапленого газу за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 77, у частині встановлення чітких термінів призначення пільг;

- доручити Міністерству юстиції України, Міністерству соціальної політики України удосконалити механізм оперативної передачі інформації про померлих пільговиків відділами реєстрації актів цивільного стану (за місцем їх смерті) підрозділам соціального захисту за місцем їх фактичної реєстрації та отримання пільг;

- доручити Міністерству соціальної політики України за участю Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України опрацювати питання визначення в установленому порядку науково обґрунтованих норм забезпечення населення твердим паливом і скрапленим газом для надання пільг і житлових субсидій за рахунок субвенції.

3. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати **Міністерству фінансів України** та рекомендувати:

- прискорити внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів законодавчих актів щодо внесення змін:

до Бюджетного кодексу України:

щодо виключення із ч. 2 ст. 102 положення про надання пільг за рахунок коштів субвенції особам, які мали таке право згідно із статтею 48 Гірничого закону України (з розрахунку вартості 3,1 тонни вугілля або торф'яного брикету на рік);

до ст. ст. 89 і 102 щодо виключення з переліку окремих пільгових категорій громадян у зв'язку із втратою чинності з 07.11.2015 Законом України «Про міліцію» та прийняття нового Закону України «Про прокуратуру»;

до п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256, пп. 5, 6, 8 і 9 затвердженого нею Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету в частині вилучення положень щодо надання компенсації особам, які згідно із ст. ст. 43 і 48 Гірничого закону України мають право на безоплатне отримання вугілля на побутові потреби, але проживають у будинках, що мають центральне опалення, за рахунок субвенцій з державного бюджету;

- взяти участь у розробленні Мінсоцполітики методики та правил обрахунку обсягу субвенції відповідно до вимог ст. 7 Бюджетного кодексу України.

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

- підготувати та внести на розгляд Кабінету Міністрів України зміни до Порядку надання пільг на придбання твердого палива і скрапленого газу за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 77, у частині встановлення чітких термінів призначення пільг;

- розробити спільно з Міністерством фінансів України методику та правила обрахунку обсягу субвенції відповідно до вимог ст. 7 Бюджетного кодексу України;

- опрацювати спільно з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України питання щодо визначення в установленому порядку науково обґрунтованих норм забезпечення населення твердим паливом і скрапленим газом;

- доручити органам соціального захисту населення на місцях вжити додаткових заходів щодо забезпечення контролю за поверненням неправомірно виплачених коштів субсидій до державного бюджету.

5. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

6. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт та результати розгляду рішення об'єктами аудиту на веб-сайті Рахункової палати.

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

Т. в. п. Голови

О.С. Яременко