



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 11 липня 2017 року № 14-3

м. Київ

про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на безоплатне харчування дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на безоплатне харчування дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Мінсоцполітики як головний розпорядник коштів державного бюджету, виділених на безоплатне харчування дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи, на територіях радіоактивного забруднення, органи соціального захисту населення як розпорядники нижчого рівня у 2016 році та січні–травні 2017 року не забезпечили ефективного використання коштів за КПКВК 2501200 та належної організації комплексу заходів із надання цієї послуги, що призвело до порушення гарантованого Законом України від 28.02.1991 № 796 «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи» (далі – Закон № 796) права таких дітей на безоплатне харчування.

Запроваджена Кабінетом Міністрів України **децентралізація функцій** з організації харчування потерпілих дітей з метою їх удосконалення і, зокрема, передача з 2015 року функцій із закупівлі послуг безоплатного харчування місцевим органам влади **не дала очікуваного позитивного результату.**

Через неналежну організацію і контроль з боку Мінсоцполітики, департаментів соціального захисту населення восьми облдержадміністрацій за забезпеченням харчування потерпілих дітей, незадовільну організацію органами соціального захисту населення районного рівня закупівлі послуг з харчування **не забезпечено безперервного харчування потерпілих дітей, а у березні-травні як 2016, так і 2017 року його взагалі припинено.**

Як наслідок, затверджені обсяги кошторисних призначень за відповідним напрямом за КПКВК 2501200 у 2016 році в обсязі 435,1 млн грн було **зменшено** шляхом перерозподілу на **191,5 млн грн (на 44 відс.)**, що свідчить про неефективне управління коштами державного бюджету.

Механізм гарантованого статтею 29 Закону № 796 права потерпілих дітей на забезпечення **відповідно до фізіологічних норм продуктами харчування**, а також харчовими додатками, які сприяють **виведенню радіонуклідів з організму**, є недосконалим і не забезпечує Норм харчування дітей у дошкільних та шкільних закладах, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.1992 № 258 (далі – Норми харчування), зокрема, через недосконалість механізму проведення торгів із закупівлі послуг харчування, єдиним критерієм яких є їх найнижча вартість.

Сума виплати грошової компенсації батькам потерпілих дітей замість безоплатного харчування (**180 – 190 грн на місяць, 9,5 грн на день**) не змінювалась **шість років** і була втричі меншою за вартість харчування у навчальних закладах на місяць, не забезпечувала Норм харчування. Збільшення розмірів грошової компенсації **вдвічі** з квітня 2017 року також **не вирішує проблеми**.

2. Неузгодженість норм Закону № 796 з іншими законодавчими та нормативно-правовими документами створює правові колізії та призводить до неоднозначності трактування цих норм. Як наслідок, **обмежуються права потерпілих дітей**.

2.1. У пункті 11 частини першої статті 30 Закону № 796 посилання на статтю 2 цього Закону щодо безоплатного харчування учнів у навчальних закладах, розташованих на територіях радіоактивного забруднення, яка з 01.01.2015 була виключена, не дає вичерпної відповіді щодо **ідентифікації територій**, на яких має здійснюватись харчування потерпілих дітей.

Не внесені відповідні зміни і до постанови Кабінету Міністрів України від 23.07.1991 № 106, якою затверджено перелік населених пунктів, віднесених до чотирьох зон радіоактивного забруднення, враховуючи і вилучену зону посиленого радіоекологічного контролю.

2.2. Закон № 796 потребує приведення у відповідність із нормами Сімейного кодексу України від 10.01.2002 № 2947 та Закону України від 13.05.1999 № 651 «Про загальну середню освіту».

Норми статті 27 Закону № 796, а також інші його норми, де вживається термін «неповнолітні діти», не можуть бути застосовані до потерпілих дітей у віці **до чотирнадцяти років**, адже відповідно до статті 6 Сімейного кодексу, який набрав чинності з початку 2004 року, неповнолітньою вважається дитина у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років. Тобто забезпечення безоплатним харчуванням та виплата компенсації відповідно до статті 30 Закону № 796 **не може бути застосована для 66,7 тис. малолітніх дітей** у віці від шести до чотирнадцяти років (**78 відс.** потерпілих дітей, які мають таке право).

Термін «середня загальноосвітня школа», що застосовується у Законі № 796, не відповідає частині першій статті 9 Закону України «Про загальну середню освіту», якою до загальноосвітніх навчальних закладів віднесено цілий перелік навчальних закладів, які не включені до пункту 11 частини першої статті 30 Закону № 796, що також обмежує права потерпілих дітей.

Потребує узгодження із цим Законом і постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 № 155 «Про порядок та розміри компенсаційних виплат дітям, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи», у якій використовується термін «середні загальноосвітні школи».

Потребують перегляду Норми харчування, затверджені **15 років** тому.

3. Мінсоцполітики не вжило вичерпних заходів щодо усунення недоліків і виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аудиту. На виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аудиту Кабінетом Міністрів України та Мінсоцполітики вжито заходів у частині передачі функцій з організації закупівлі безоплатного харчування потерпілих дітей на місцевий рівень. Разом з тим порядку супроводу та контролю використання коштів за призначенням не розроблено. Не усунуто також неузгодженостей Закону № 796 із нормами Сімейного кодексу України (визначення ознак належності дітей до потерпілих від Чорнобильської катастрофи) та Закону України «Про загальну середню освіту» (не визначено переліку загальноосвітніх навчальних закладів, учні яких мають право на безоплатне харчування). Не виконано також окремих рекомендацій, зокрема, щодо розроблення єдиної методики визначення середньої вартості харчування однієї потерпілої дитини на день.

4. Унаслідок затягування районними управліннями соціального захисту населення проведення закупівель послуг, а в окремих районах їх відсутності, укладання договорів з окремими переможцями через значний проміжок часу після завершення процедур закупівель **не забезпечено харчуванням у березні–травні 2016 року 83 тис. потерпілих дітей.** Фактично харчування розпочалось з **вересня**, а в Олевському районі Житомирської області та у Володимирецькому районі Рівненської області – з **грудня 2016 року.**

Оскільки у 2016 році процедури закупівель не проводилися через їх відміну або відсутність пропозицій у двох районах Житомирської області, а в одному районі Рівненської та Сумської областей харчування потерпілих дітей зовсім не було організовано, **11,5 тис. дітей втратили** гарантоване право на безоплатне харчування.

У результаті у 2016 році фактично надано послуг з безоплатного харчування в обсязі **5732,9 тис. діто-днів**, що становить усього **40,2 відс.**, проведено компенсаційні виплати батькам **83,7 тис.** потерпілих дітей, що у **4,5 рази** перевищує показник, передбачений паспортом бюджетної програми.

Аналогічна ситуація з організацією закупівель послуг із харчування потерпілих дітей була і в березні–травні 2017 року, внаслідок чого не забезпечено харчуванням **84 тис. потерпілих дітей.**

5. Недосконалість механізму конкурсних торгів, критерієм яких є найнижча вартість для таких специфічних послуг, не дає можливості при закупівлі послуг із харчування для потерпілих дітей **дотримуватись особливих умов та Норм харчування.**

Виходячи із суми договорів, укладених з організаторами харчування, фактична вартість одного діто-дня харчування потерпілих дітей у 2016 році коливалася **від 21,3 грн до 49,9 грн** за обрахованої Мінсоцполітики на підставі Норм харчування суми **28,3 гривні**. Менше обрахованої суми фактична вартість харчування одного діто-дня зафіксована у чотирьох областях: у Житомирській області – менше на 14,6-25,5 відс.; Київській – на 13,7-16,1 відс.; Чернігівській – на 17,2 відс.-23,6 відс.; у Рівненській – на 1,2-3,9 відс. за окремими віковими групами.

Оскільки при визначенні потреби в коштах на харчування потерпілих дітей Мінсоцполітики врахувало у вартості одного діто-дня харчування торгово націнку (30 відс.) та індекс споживчих цін (12 відс.), безпосередньо вартість одноразового харчування потерпілої дитини становила всього **16,41 гривні**. Врахування окремими організаторами у договорах меншої суми на харчування таких дітей не забезпечує повноцінного одноразового харчування та дотримання Норм харчування.

6. Мінсоцполітики не забезпечило належного контролю та ефективної організації роботи з бюджетного планування та управління бюджетними коштами за КПКВК 2501200.

6.1. Через відсутність затверджених методик і правил, що не відповідає принципу обґрунтованості, визначеному статтею 7 Бюджетного кодексу України, визначення потреби в коштах державного бюджету на забезпечення безоплатного харчування потерпілих дітей здійснювалось Мінсоцполітики за відсутності розрахунків розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та не супроводжувалось обґрунтованими розрахунками. Мінсоцполітики не було доведено до розпорядників коштів нижчого рівня обрахованої на підставі Норм харчування вартості одного діто-дня харчування, що негативно вплинуло на процес закупівлі послуг із харчування та стан дотримання Норм харчування.

6.2. Мінсоцполітики, незважаючи на те, що є головним розпорядником бюджетних коштів, усупереч вимогам пункту 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог щодо виконання кошторисів доходів і видатків бюджетних установ (планів використання бюджетних коштів), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок № 228), відомості про потребу в коштах на здійснення у 2016-2017 роках видатків із безоплатного харчування потерпілих дітей та виплату компенсації від розпорядників коштів нижчого рівня не вимагало.

У порушення вимог пункту 22 Порядку № 228 у кошторисах 22-х розпорядників коштів Житомирської області на **180,5 млн грн** (2016 рік – 92,5 млн грн; 2017 рік – 88 млн грн) затверджено видатків, які не підтверджено відповідними розрахунками та економічними обґрунтуваннями,

що відповідно до пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

6.3. Через незабезпечення харчуванням потерпілих дітей передбачені Мінсоцполітики у бюджеті кошти на цю мету не використані та у 2016 році перерозподілені шляхом їх зменшення на **221 млн грн (у 2,2 раза)** і збільшення на **60,5 млн** обсягу видатків на виплату грошової компенсації батькам потерпілих дітей, що у **1,9 раза** перевищило початкову суму бюджетних призначень.

Незважаючи на здійснені перерозподіли і зменшення обсягу бюджетних призначень, на кінець 2016 року нерозподілений Мінсоцполітики між розпорядниками коштів нижчого рівня їх залишок становив **6495,1 тис. грн**, а залишок неосвоєних місцевими органами соціального захисту коштів за напрямом – **8034,7 тис. грн**, що є неефективним управлінням бюджетними коштами головним розпорядником і розпорядниками нижчого рівня.

6.4. У порушення вимог наказу Мінфіну від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми» Мінсоцполітики як головний розпорядник бюджетних коштів не забезпечило правильності розрахунків і достовірності результативних показників, наведених у звіті про виконання паспорта за напрямом.

Внесення Мінсоцполітики до звіту про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 2501200 за 2016 рік недостовірних даних щодо показника забезпечення потерпілих дітей безоплатним харчуванням (**40,2 відс.** проти **100 відс.**), завищення на **16,8 тис. осіб** кількості отримувачів грошової компенсації, як визначено у звіті про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 25012000 за 2016 рік, згідно із статтею 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

7. У нормативних довідниках ЄДАРП відсутня позиція щодо пільги потерпілим дітям у частині надання безоплатного харчування, що унеможливує ведення достовірного обліку дітей, які мають таке право.

8. За відсутності належного контролю з боку Мінсоцполітики, регіональних та місцевих органів соціального захисту окремими організаторами харчування були допущені порушення та недоліки в організації харчування потерпілих дітей деяких районів Житомирської області: **не забезпечено збалансованого та повноцінного харчування учнів** згідно з Нормами харчування, а також додержання вимог санітарного законодавства щодо матеріально-технічного стану харчоблоків, шкільних їдалень.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на безоплатне харчування дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту

ефективності використання коштів державного бюджету на безоплатне харчування дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи.

3. Поінформувати Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на безоплатне харчування дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи.

4. Відомості про результати аудиту у формі рішення надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати вжити заходів щодо:

- забезпечення гарантованого статтею 29 Закону № 796 права потерпілих дітей на забезпечення відповідно до фізіологічних норм продуктами харчування, а також харчовими додатками, які сприяють виведенню радіонуклідів з організму. Розглянути з цією метою питання удосконалення механізму забезпечення такого права потерпілих дітей;

- врегулювання норм Закону № 796 і Закону України від 27.02.1991 № 791 «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» у частині визначення в пункті 11 статті 30 територій радіоактивного забруднення, на яких має здійснюватись безоплатне харчування потерпілих дітей;

- приведення Закону № 796 у відповідність із нормами Сімейного кодексу України у частині визначення ознак належності дітей до потерпілих від Чорнобильської катастрофи, Закону України «Про загальну середню освіту» щодо переліку загальноосвітніх навчальних закладів, учні яких мають право на безоплатне харчування та грошову компенсацію;

- внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23.07.1991 № 106 щодо визначення переліку населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення;

- перегляду Норм харчування дітей у дошкільних та шкільних закладах, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.1992 № 258, з метою їх актуалізації;

- забезпечення обґрунтованого планування видатків за бюджетною програмою за КПКВК 2501200 та ефективного управління коштами бюджету.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Мінсоцполітики та рекомендувати вжити заходів щодо:

- забезпечення гарантованого статтею 29 Закону № 796 права потерпілих дітей на забезпечення відповідно до фізіологічних норм продуктами харчування, а також харчовими додатками, які сприяють виведенню радіонуклідів з організму;

- удосконалення механізму забезпечення харчуванням потерпілих дітей з метою належного його забезпечення протягом усього навчального року;

- надання пропозицій щодо врегулювання норм Закону № 796 і Закону України від 27.02.1991 № 791 «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» у частині визначення в пункті 11 статті 30 територій радіоактивного забруднення, на яких

має здійснюватись безоплатне харчування потерпілих дітей

– опрацювання пропозицій щодо приведення Закону № 796 у відповідність із нормами Сімейного кодексу України у частині визначення ознак належності дітей до потерпілих від Чорнобильської катастрофи, Закону України «Про загальну середню освіту» щодо переліку загальноосвітніх навчальних закладів, учні яких мають право на безоплатне харчування та грошову компенсацію;

– забезпечення обґрунтованого, на підставі пропозицій розпорядників коштів нижчого рівня, планування видатків за відповідним напрямом бюджетної програми за КПКВК 2501200 та ефективного управління бюджетними коштами на визначені цілі;

– затвердження обґрунтованої методики визначення потреби в коштах державного бюджету на виплату грошової компенсації та харчування потерпілих дітей, визначення вартості одного діто-дня харчування;

– внесення до нормативних довідників ЄДАРП позиції щодо пільги потерпілим дітям у частині надання безоплатного харчування;

– забезпечення дієвого контролю за виконанням бюджетної програми за КПКВК 2501200;

– усунення виявлених порушень і недоліків та вжиття заходів щодо подальшого їх запобігання.

6. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог Закону України «Про Рахункову палату» та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута