



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 4 грудня 2018 року № 31-2

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на виплату компенсацій та допомог громадянам, які постраждали внаслідок 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 виплату компенсацій та допомог громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Мінсоцполітики як головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетною програмою за КПКВК 2501200 в цілому забезпечило їх продуктивне та результативне використання на виплату:

грошової компенсації за пільгове забезпечення продуктами харчування у 2017 році 273673 громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на загальну суму 946323,9 тис. грн, у I півріччі 2018 року – 267895 громадянам на загальну суму 457399,7 тис. грн;

одноразової компенсації за шкоду, заподіяну здоров'ю внаслідок Чорнобильської катастрофи, у 2017 році 2555 особам на загальну суму 8931,8 тис. грн та у I півріччі 2018 року – 1202 особам на загальну суму 4003,7 тис. грн;

щорічної допомоги на оздоровлення у 2017 році 268893 особам на загальну суму 26452,6 тис. грн та у I півріччі 2018 року – 137738 особам на загальну суму 13875,4 тис. грн;

грошової компенсації у розмірі середньої вартості путівки в Україні у I півріччі 2018 року **8239** особам на загальну суму 3483,4 тис. грн;

грошової компенсації у 2017 році на **85153** потерпілих дітей, які не харчуються в їдальнях навчальних закладів, а також за всі дні невідвідування ними навчальних закладів, на загальну суму 77969,7 тис. грн, у I півріччі 2018 року – на **78576** потерпілих дітей на загальну суму 50757,2 тис. грн;

компенсації за втрачене нерухоме майно у разі відселення або самостійного переселення з радіоактивно забрудненої території **8** постраждалим громадянам на загальну суму 2005,3 тис. грн, у 2018 році для виплати такої компенсації **23** особам передбачено 1912,3 тис. гривень.

Водночас діюча система виплати компенсацій та допомог громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є неефективною, оскільки фактично ґрунтується на нормативно-правових актах, розміри виплат за якими тривалий час не переглядалися і наразі не відповідають вимогам Закону України від 28.02.1991 № 796 «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (далі – Закон № 796), що у періоді, який перевірявся, призводило до порушення прав постраждалих громадян на соціальний захист і, відповідно, звернень до суду, а також створювало соціальну напругу серед таких громадян. Окремі виплати, передбачені чинним законодавством, взагалі не здійснювалися у 2017 році.

Кабінетом Міністрів України, Мінсоцполітики не виконано частини рекомендацій Рахункової палати за результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету у 2014 році на виплату щомісячної грошової допомоги у зв'язку з обмеженням споживання продуктів харчування місцевого виробництва та компенсації за пільгове забезпечення продуктами харчування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Заплановані Мінсоцполітики заходи з усунення виявлених Рахунковою палатою порушень і недоліків виконано не в повному обсязі. Як наслідок, частина рекомендацій Рахункової палати залишається актуальною і на сьогодні.

2. Затверджений у законах про Державний бюджет України на 2017 та 2018 роки обсяг бюджетних призначень загального фонду був недостатнім для забезпечення повного виконання вимог Закону № 796.

Під час розгляду Мінфіном бюджетного запиту Мінсоцполітики не враховувалась реальна потреба у коштах державного бюджету, що не дало змоги забезпечити громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, виплатами грошових компенсацій та допомог відповідно до вимог Закону № 796.

Кредиторська заборгованість за КПКВК 2501200 на кінець 2017 року становила **216187,8** тис. грн, з них із виплати компенсацій та допомог громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, що

досліджувалися, – **179263,6 тис. грн** (в тому числі із виплати компенсації за втрачене майно – **100099,4 тис. грн**), з якої прострочена – **26221,0 тис. грн**; станом на 01.07.2018 – **234831,1 тис. грн**, з них із виплати компенсацій та допомог – **184759,4 тис. грн** (в тому числі із виплати компенсації за втрачене майно – **102010,6 тис. грн**), з якої прострочена – **26092,5 тис. гривень**. Прострочена кредиторська заборгованість виникла на підставі прийнятих до виконання органами соціального захисту рішень судових органів за позовами громадян щодо розмірів виплати компенсацій та допомог.

Залишки невикористаних відкритих асигнувань на кінець 2017 року за КПКВК 2501200 становили **26290,8 тис. грн**, у тому числі із виплат компенсацій та допомог, які досліджувалися, – **1152,6 тис. грн**, що є неефективним управлінням коштами державного бюджету.

3. Кабінетом Міністрів України не забезпечено законодавчо встановлені права постраждалих від Чорнобильської катастрофи громадян, віднесених до категорій 1 і 2, які, як і раніше, обмежувалися в частині визначення розмірів грошової компенсації за пільгове забезпечення продуктами харчування, що було зумовлено недостатнім фінансовим забезпеченням цих виплат при формуванні проекту державного бюджету. У порушення пункту 9 Порядку використання коштів державного бюджету для виконання програм, пов'язаних із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.09.2005 № 936 (далі – Порядок № 936), розміри цієї компенсації Урядом останні три роки не змінювались.

Наказами Мінсоцполітики розміри грошової компенсації за пільгове забезпечення продуктами харчування на 2017 та 2018 роки визначено на рівні розмірів, встановлених у 2015 році. Враховуючи зростання цін протягом останніх років, встановлені наказами Мінсоцполітики **розміри цієї грошової компенсації були у 2,6 та 2,9 раза відповідно меншими порівняно із розмірами, розрахованими згідно з вимогами Закону № 796**, що призвело до недотримання Фізіологічних (медичних) норм забезпечення продуктами харчування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.1992 № 258 «Про норми харчування та часткову компенсацію вартості продуктів для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (далі – Норми харчування), які не переглядались вже більше 26 років.

4. Фіксовані розміри виплат щорічної допомоги на оздоровлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, установлені постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2005 № 562, не переглядались більше 13 років (з 2005 року), є на сьогодні мізерними (від 75 грн до 120 грн залежно від категорії постраждалих громадян) і фактично унеможливають проведення оздоровлення.

5. У 2017 році виплату грошової компенсації у розмірі середньої вартості путівки в Україні громадянам, віднесеним до категорії 1, одному

із батьків дитини з інвалідністю або особі, яка їх замінює, відповідно до пункту 4 частини першої статті 20 та статті 30 Закону № 796 Кабінетом Міністрів України та Мінсоцполітики не забезпечено, чим порушено законодавчо визначені гарантії постраждалих громадян.

Пунктом 4 постанови Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 854 «Деякі питання санаторно-курортного лікування та відпочинку громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» встановлено, що пункт 24 затвердженого цією постановою Порядку набуває чинності з **01.01.2018**, при цьому інші норми Порядку – з 1 січня 2017 року. Отже, невизначення Кабінетом Міністрів України у 2017 році розмірів середньої вартості путівки в Україні позбавило громадян, віднесених до категорії 1, та дітей з інвалідністю можливості реалізувати своє право на отримання грошової компенсації у розмірі середньої вартості путівки, гарантоване Законом № 796.

Затверджена у 2018 році середня вартість путівки для виплати грошової компенсації замість путівки у сумі **481 грн** позбавляє зазначених осіб будь-якої можливості отримати санаторно-курортне лікування. Встановлена середня вартість путівки для виплати грошової компенсації є значно меншою, ніж грошова допомога для компенсації вартості санаторно-курортних путівок санаторно-курортним закладам (за тристоронніми договорами), а саме: для осіб, віднесених до категорії 1, – **на 4769 грн (у 10,9 раза менше)**; осіб, віднесених до категорії 1, із захворюванням нервової системи (з наслідками травм і захворювання хребта та спинного мозку) – **на 16909 грн (у 36,2 раза менше)**; дітей з інвалідністю, інвалідність яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою, – **на 10359 грн (у 22,6 раза менше)**.

6. Грошова компенсація на харчування потерпілих дітей (180 – 190 грн на місяць (9,5 грн на день)) до квітня 2017 року не змінювалась протягом шести років та лише на третину забезпечувала дотримання Норм харчування. Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 № 284 розміри щомісячної грошової компенсації на харчування потерпілих дітей збільшені удвічі до **360-380 грн** та становили **65-82 відс. розмірів, розрахованих відповідно до Норм харчування залежно від віку дитини.**

7. Незадовільним залишається рівень забезпечення отримувачів компенсацією за втрачене майно у разі відселення або самостійного переселення з радіоактивно забрудненої території. Так, Мінсоцполітики у 2017 році не виконано результативного показника бюджетної програми в частині рівня забезпечення постраждалих громадян компенсацією за втрачене нерухоме майно (показник якості), який становив лише **23,5 відс.**, що менше затвердженого у паспорті бюджетної програми показника на **38,3 відс. пункту.**

Сума зареєстрованої кредиторської заборгованості з виплати компенсації громадянам за втрачене нерухоме майно має тенденцію до зростання: на початок 2017 року – **96,5 млн грн**, на початок 2018 року – **100,1 млн грн**, станом на **01.07.2018 – 102 млн. гривень.** На сьогодні у

Житомирській області на черзі для отримання компенсації за втрачене на радіоактивно забрудненій території майно, яка рахується з 2006 року, перебуває **1171 особа, з них 1139 осіб, або 97,3 відс., поставлених на чергу за рішеннями судів.**

Внаслідок зволікання Мінсоцполітики з прийняттям управлінських рішень у частині спрямування коштів на виплату компенсації за втрачене нерухоме майно з урахуванням судових рішень, 18 громадян, поставлених на чергу за рішеннями судів (більшість ще десять років тому), були позбавлені можливості у 2017 році у порядку черговості отримати компенсацію за втрачене нерухоме майно на загальну суму 1,8 млн гривень.

8. Чинна законодавча база щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, потребує упорядкування та удосконалення.

8.1. Кабінетом Міністрів України не виконано рекомендацій Верховної Ради України за результатами парламентських слухань на тему «30 років після Чорнобиля: уроки та перспективи» та Рахункової палати щодо подання на розгляд Верховної Ради України Загальнодержавної програми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Отже, з 2011 року заходи з подолання наслідків Чорнобильської катастрофи здійснюються **без державної програми.**

8.2. Не вирішено питання щодо виконання рішення Конституційного Суду України від 17.07.2018 № 6-р, згідно з яким зміни, внесені, зокрема, до статей 20, 21, 22, 23 Закону № 796 Законом України від 28.12.2014 № 76 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» (далі – Закон № 76), **визнані неконституційними.**

8.3. Тривалий час не усунуено окремих неузгодженостей у нормативно-правовому забезпеченні соціального захисту осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Закон № 796 потребує приведення у відповідність із нормами Сімейного кодексу України у частині застосування терміна «неповнолітні діти».

Закон № 796 та постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 № 155 «Про порядок та розміри компенсаційних виплат дітям, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи» (далі – Постанова № 155) потребують приведення у відповідність із **Законом України від 13.05.1999 № 651 «Про загальну середню освіту»** (далі – Закон № 651) у частині застосування терміна «середні загальноосвітні школи», учні яких мають право на безоплатне харчування.

Категорії дітей, яким Законом № 796 та Постановою № 155 встановлено компенсаційні виплати, потребують перегляду, оскільки на сьогодні не є актуальними такі категорії, як «діти, евакуйовані із зони відчуження» і «діти, які проживали у зоні безумовного (обов'язкового) відселення з моменту аварії до відселення».

8.4. Не врегульовано правову колізію між нормами Закону № 796 і Прикінцевими та перехідними положеннями Бюджетного кодексу України щодо визначення розмірів щорічної грошової допомоги, щорічного розміру

середньої вартості путівки в Україні. **Законом № 796 передбачено визначення розміру таких виплат законом про Державний бюджет України на відповідний рік, натомість Бюджетним кодексом України надано право Кабінетові Міністрів України встановлювати розміри соціальних виплат.**

8.5. Кабінетом Міністрів України уповноважено Мінсоцполітики встановлювати розміри грошової компенсації у розмірі середньої вартості путівки в Україні та грошової компенсації за пільгове забезпечення продуктами харчування для громадян, віднесених до категорій 1 і 2, що є недотриманням вимог Бюджетного кодексу України.

8.6. На сьогодні жодним чинним нормативно-правовим актом не визначено строків та періодичності виплати грошової компенсації за пільгове забезпечення продуктами харчування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, що створює ризик несвоєчасності таких виплат.

9. Мінсоцполітики як головним розпорядником коштів у 2017 році не забезпечено правильності розрахунків і достовірності окремих результативних показників, наведених у звіті про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 2501200, та підтвердження їх офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, що є недотриманням вимог статей 20, 22 Бюджетного кодексу України та наказу Мінфіну від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми».

10. Аудитом встановлено низку недоліків та порушень при використанні коштів на виплату компенсацій та допомог окремими структурними підрозділами та органами соціального захисту населення. Зокрема:

10.1. Недоліки організаційно-управлінського характеру при використанні коштів, передбачених у 2017 році на виплату грошової компенсації вартості продуктів харчування, в окремих випадках призводили до затримки виплат від одного до трьох місяців (Камінь-Каширська райдержадміністрація Волинської області).

10.2. Неналежний внутрішній контроль департаментів соціального захисту населення Рівненської та Волинської обласних державних адміністрацій за станом виплати грошової компенсації на потерпілих дітей, які не харчуються в їдальнях навчальних закладів, а також за всі дні невідвідування ними навчальних закладів, призвів до порушень вимог пунктів 2, 3 Постанови № 155 та переplat на загальну суму 132,2 тис. гривень.

10.3. У порушення пункту 3 Порядку № 936 в управлінні освіти, молоді та спорту Дубровицької райдержадміністрації Рівненської області виплачувалась грошова компенсація за відсутності відповідних заяв на загальну суму 449 тис. гривень.

10.4. У порушення вимог пункту 6 Порядку виплати одноразової компенсації за шкоду, заподіяну внаслідок Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій, ядерних випробувань, військових навчань із

застосуванням ядерної зброї, та щорічної допомоги на оздоровлення деяким категоріям громадян, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2016 № 760, управлінням соціального захисту населення Камінь-Каширської райдержадміністрації у січні-вересні 2018 року ухвалено рішення про виплату одноразових компенсацій 12 дітям, які стали інвалідами внаслідок Чорнобильської катастрофи, **без наявності відповідних медичних висновків про дитину з інвалідністю віком до 18 років на загальну суму 15,2 тис. грн, з яких фактично виплачено 10 таким особам кошти у загальній сумі 12,6 тис. гривень.**

10.5. У порушення вимог пунктів 3 і 4 Порядку № 936 за більшістю видатків, передбачених за напрямом «Грошова компенсація на потерпілих дітей, які не харчуються у їдальнях навчальних закладів, а також за всі дні невідвідування ними навчальних закладів», управлінням соціального захисту населення Дубровицькій (3625,7 тис. грн або 93 відс.) та Зарічненській (4934,7 тис. грн, або 79,9 відс.) райдержадміністраціям Рівненської області, компенсацію громадянам нараховано та виплачено не цими органами, а іншими юридичними особами, ФОП і приватними підприємцями, у яких вони працюють.

10.6. Департаментом соціального захисту населення Волинської облдержадміністрації, управліннями соціального захисту населення Зарічненської райдержадміністрації Рівненської області і Камінь-Каширської райдержадміністрації Волинської області не забезпечено достовірності даних, що містяться у Звіті про виплату компенсацій, допомог та надання пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (далі – звіт «7 ВК»), внаслідок чого неправильно відображено кількість отримувачів, суми нарахувань і заборгованостей за видатками державного бюджету.

11. Внутрішній аудит виконання бюджетної програми за КПКВК 2501200 протягом січня 2017 – вересня 2018 року Мінсоцполітики не проводився, що не сприяло ефективному управлінню коштами державного бюджету.

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 виплату компенсацій та допомог громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затвердити.

2. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської

катастрофи з одночасним внесенням змін до Заходів щодо ефективного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 «Про ефективне використання державних коштів», у частині виключення для відповідної загальнодержавної цільової програми;

з метою відновлення прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, забезпечити виконання рішення Конституційного Суду України від 17.07.2018 № 6-р, відповідно до якого зміни, внесені Законом № 76 до Закону № 796, зокрема, до статей 20, 21, 22, 23, визнані неконституційними;

віднайти можливість передбачити необхідний обсяг видатків за КПКВК 2501200 відповідно до пропозицій, наданих Мінсоцполітики при формуванні проекту закону про державний бюджет, обрахованих згідно з вимогами Закону № 796;

подати на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо приведення Закону № 796 у відповідність із нормами Сімейного кодексу України (щодо визначення вікових ознак належності дітей до потерпілих від Чорнобильської катастрофи), Закону № 651 (щодо переліку загальноосвітніх навчальних закладів, учні яких мають право на безоплатне харчування та грошову компенсацію); актуалізувати категорії потерпілих дітей;

усунути правову колізію між нормами Закону № 796 і Прикінцевими та перехідними положеннями Бюджетного кодексу України щодо визначення на відповідний рік розмірів щорічної грошової допомоги та середньої вартості путівки;

дотримуватися вимог Бюджетного кодексу України при визначенні розмірів грошової компенсації у розмірі середньої вартості путівки в Україні та грошової компенсації за пільгове забезпечення продуктами харчування громадянам, віднесеним до категорій 1 і 2;

привести Постанову № 155 у відповідність із нормами Закону № 651 у частині застосування терміна «середні загальноосвітні школи», учні яких мають право на безоплатне харчування;

віднайти можливість забезпечити виділення коштів для встановлення розмірів грошової компенсації вартості продуктів харчування для громадян, віднесених до категорій 1 і 2 осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виходячи із затверджених Норм харчування та актуальних середніх цін на продукти харчування відповідно до статей 20 і 21 Закону № 796 та пункту 9 Порядку № 936, підвищення розміру щорічної допомоги на оздоровлення;

переглянути середню вартість путівки для виплати грошової компенсації замість санаторно-курортної путівки громадянам, віднесеним до категорії 1, одному із батьків дитини з інвалідністю або особі, яка їх замінює;

переглянути з метою актуалізації Норми харчування;
забезпечити вирішення проблемних питань, пов'язаних із виплатою компенсації громадянам за втрачене нерухоме майно у разі відселення або самостійного переселення з радіоактивно забрудненої території, право на яку підтверджено рішеннями судів, та віднайти можливість погашення заборгованості з такої виплати.

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

удосконалення нормативно-правового забезпечення соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та надати Кабінетові Міністрів України проекти відповідних нормативно-правових актів;

подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо виділення коштів для встановлення розмірів грошової компенсації вартості продуктів харчування громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, відповідно до статей 20 і 21 Закону № 796 та пункту 9 Порядку № 936, підвищення розміру щорічної допомоги на оздоровлення;

перегляд середньої вартості путівки для виплати грошової компенсації замість санаторно-курортної путівки громадянам, віднесеним до категорії 1, одному із батьків дитини з інвалідністю або особі, яка їх замінює;

обґрунтоване планування та визначення об'єктивної потреби органів соціального захисту населення за КПКВК 2501200, зокрема у видатках на виплату компенсацій та допомог громадянам, постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, та ефективного використання таких коштів;

здійснення ідентифікації усіх випадків невиклати компенсації за втрачене нерухоме майно у разі відселення або самостійного переселення з радіоактивно забрудненої території громадянам, які були поставлені на чергу для отримання компенсації за судовими рішеннями, та ухвалити управлінські рішення щодо задоволення законних вимог таких громадян;

достовірний облік громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; ведення та своєчасне оновлення Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, стосовно осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

дотримання бюджетного законодавства при внесенні даних до звітів про виконання паспорта бюджетної програми;

належний контроль за правильністю і повнотою заповнення органами соціального захисту населення інформації у звітах «7 ВК», а також удосконалення форми звіту;

усунення виявлених під час аудиту недоліків та виконання наданих за результатами аудиту рекомендацій.

5. Оприлюднити рішення та Звіт про результати аудиту на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог законів України «Про Рахункову палату» та «Про доступ до публічної інформації».

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

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан