

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 08.10.2019 № 28-7

## **ЗВІТ**

**ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ  
БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ ДЕРЖАВНІЙ МІГРАЦІЙНІЙ  
СЛУЖБИ УКРАЇНИ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ У  
СФЕРАХ МІГРАЦІЇ, ГРОМАДЯНСТВА, РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ  
ОСІБ, БІЖЕНЦІВ ТА ІНШИХ ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОДАВСТВОМ  
КАТЕГОРІЙ МІГРАНТІВ**

Київ 2019

**ЗМІСТ**

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП .....	5
1. ОЦІНКА СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ .....	5
2. ОЦІНКА СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ....	8
3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОЮ МІГРАЦІЙНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ ЗАВДАНЬ У СФЕРАХ МІГРАЦІЇ, ГРОМАДЯНСТВА, РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ, БІЖЕНЦІВ ТА ІНШИХ ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОДАВСТВОМ КАТЕГОРІЙ МІГРАНТІВ .....	14
4. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЗАКОННОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ ДЕРЖАВНІЙ МІГРАЦІЙНІЙ СЛУЖБИ УКРАЇНИ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ У СФЕРАХ МІГРАЦІЇ, ГРОМАДЯНСТВА, РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ, БІЖЕНЦІВ ТА ІНШИХ ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОДАВСТВОМ КАТЕГОРІЙ МІГРАНТІВ .....	23
5. ОЦІНКА СТАНУ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ .....	37
ВИСНОВКИ .....	39
ПРОПОЗИЦІЇ.....	43

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):** стаття 98 Конституції України, статті 26 і 110 Бюджетного кодексу України, статті 4 і 7 Закону України від 02.07.2015 № 576 "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2019 рік, доручення члена Рахункової палати для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 03.06.2019 № 07-32.

**Мета аудиту:** встановлення фактичного стану справ та надання оцінки своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, стану внутрішнього контролю.

### **Предмет аудиту:**

кошти державного бюджету за бюджетними програмами "Керівництво та управління у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб" (КПКВК 1004010), "Забезпечення виконання завдань та функцій у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб" (КПКВК 1004020), їх рух (визначення джерел, повнота та своєчасність виділення, ефективність управління ними);

нормативно-правові, розпорядчі, інші акти та документи, які регламентують діяльність Державної міграційної служби України у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

планові, бухгалтерські, фінансові документи, бюджетна, фінансова й статистична звітність, інша довідкова інформація, що прямо чи опосередковано характеризує стан досягнення результативних показників.

### **Об'єкти аудиту:**

Державна міграційна служба України (далі – ДМС, Служба);

Центральне міжрегіональне управління ДМС у м. Києві та Київській області (далі – ЦМУ ДМС);

Головне управління ДМС в Одеській області (далі – ГУ ДМС в Одеській області);

Головне управління ДМС в Харківській області (далі – ГУ ДМС в Харківській області);

Волинський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, ДМС України (далі – Волинський ПТПП);

Чернігівський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, ДМС України (далі – Чернігівський ПТПП);

Державна установа "Миколаївський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, ДМС України" (далі – ДУ "Миколаївський ПТПП");

Державна установа "Пункт тимчасового розміщення біженців у м. Одеса" (далі – ДУ "ПТРБ у м. Одеса").

**Термін проведення аудиту:** 13 червня – 30 серпня 2019 року.

**Критерії оцінки:**

**продуктивність:** встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядників бюджетних коштів і обсягами використаних бюджетних коштів для досягнення таких результатів;

**результативність:** встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядників бюджетних коштів запланованим результатам;

**економність:** стан досягнення розпорядниками бюджетних коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

**законність:** відповідність чинному законодавству управлінських рішень розпорядників бюджетних коштів щодо планування та використання таких коштів;

**своєчасність і повнота прийняття управлінських рішень:**

стан своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, що стосуються використання бюджетних коштів, виділених ДМС на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

стан внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів.

**Початкові обмеження щодо проведення аудиту:**

**часові:** 2018 – I півріччя 2019 року;

**кількісні:** ДМС; ЦМУ ДМС; ГУ ДМС в Одеській області; ГУ ДМС в Харківській області; ДУ "ПТРБ у м. Одеса"; ДУ "Миколаївський ПТПП"; Волинський та Чернігівський ПТПП.

**Методика збирання даних:** об'єкти аудиту перевірено шляхом вивчення та аналізу нормативно-правових і розпорядчих актів, прийнятих управлінських рішень, даних бюджетної, фінансової та статистичної звітності, первинних документів, а також даних, отриманих на запити Рахункової палати.

## ВСТУП

В умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів, активної участі населення України в таких процесах зростає необхідність ефективного державного регулювання в зазначеній сфері, яке є передумовою використання позитивного потенціалу міграції з метою її розвитку, мінімізації негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів та усього населення.

Важливою складовою управління міграційними процесами в Україні є протидія нелегальній (незаконній) міграції, що здійснюється, зокрема, шляхом забезпечення інституційної спроможності ДМС.

Отже, актуальність аудиту обумовлена необхідністю визначення ефективності використання бюджетних коштів, виділених ДМС на виконання завдань у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів (далі – завдань у визначених сферах діяльності).

### **1. ОЦІНКА СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ**

Питання використання ДМС бюджетних коштів досліджувалося Рахунковою палатою у 2016 році під час проведення *аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності Державної міграційної служби України*<sup>1</sup>.

Про результати аудиту поінформовано Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, МВС і ДМС та надано відповідні пропозиції.

**Як засвідчили результати аудиту, більшість з наданих пропозицій реалізовано.**

Зокрема, Кабінет Міністрів України **постановою від 09.08.2017 № 583** вніс зміни до **Положення про Державну міграційну службу України**, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 (далі – Положення № 360), якими, зокрема, підпункт 24 пункту 4 Положення № 360 викладено в такій редакції: "контролює дотримання органами реєстрації законодавства з питань реєстрації місця проживання фізичних осіб".

Таким чином, виконано пропозицію щодо приведення у відповідність із вимогами Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" норми Положення № 360 у частині виключення повноважень ДМС, пов'язаних із реєстрацією (зняттям з реєстрації) місця проживання (перебування) фізичних осіб.

МВС з метою приведення нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ДМС, у відповідність із законодавством України **наказом від 31.05.2017 № 458**, зареєстрованим у Мін'юсті 06.07.2017 за № 830/30698,

---

<sup>1</sup> Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності Державної міграційної служби України, затверджено рішенням Рахункової палати від 20.12.2016 № 27-2.

внесено зміни до Інструкції про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затвердженої наказом МВС від 29.02.2016 № 141, зареєстрованим у Мін'юсті 19.05.2016 за № 748/28878 (далі – Інструкція № 141).

Зокрема, пункт 12 розділу II Інструкції № 141 викладено в такій редакції: "12. Іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України, затримані в установленому порядку та підлягають примусовому видворенню за межі України, у тому числі прийняті відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, протягом строку, необхідного для їх ідентифікації та забезпечення примусового видворення (реадмісії) за межі України, але не більш як на вісімнадцять місяців".<sup>2</sup>

Таким чином, виконано пропозицію Рахункової палати щодо приведення у відповідність із вимогами Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" Інструкції № 141 у частині визначення *строків утримання* в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі – ПТПП).

Крім того, МВС наказом від 13.12.2017 № 1024, зареєстрованим у Мін'юсті 09.01.2018 за № 26/31478, визнало таким, що втратив чинність, наказ МВС від 22.11.2012 № 1077 "Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів" (зі змінами), зареєстрований у Мін'юсті 18.12.2012 за № 2109/22421, який не відповідав статті 10 Закону "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні".

ДМС наказом від 13.03.2017 № 68 затвердила положення про пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні<sup>3</sup>, та визнала таким, що втратив чинність, наказ ДМС від 26.12.2012 № 307 "Про затвердження положень про пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні".

Наказом ДМС від 29.05.2019 № 162 затверджено положення про пункти тимчасового розміщення біженців (далі – ПТРБ)<sup>4</sup> та визнано таким, що втратив чинність, наказ ДМС від 14.06.2012 № 110 "Про затвердження положень про пункти тимчасового розміщення біженців".

---

<sup>2</sup> Наказом МВС від 18.03.2019 № 191 пункт 12 розділу II Інструкції № 141 викладено у новій редакції.

<sup>3</sup> Положення про Волинський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, Положення про Чернігівський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, Положення про Державну установу "Миколаївський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, ДМС України".

<sup>4</sup> Положення про Пункт тимчасового розміщення біженців у Закарпатській області, Положення про Пункт тимчасового розміщення біженців у м. Яготин Київської області, Положення про Державну установу "Пункт тимчасового розміщення біженців у м. Одеса".

ДМС вживалися інші заходи щодо реалізації пропозицій Рахункової палати. Зокрема, в рамках проекту "Підтримка управління міграцією та притулком в Україні" (донор – Європейський Союз, виконавець – Представництво Міжнародної організації з міграції в Україні, бенефіціар – ДМС) доопрацьовано спеціальне програмне забезпечення підсистеми "Облік іноземців та біженців" єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами в частині розширення функціональності щодо розмежування доступу до введення, редагування та перегляду інформації про іноземців та осіб без громадянства, а також функціонал у частині оформлення дозволу на імміграцію в Україну та продовження строку перебування в Україні.

Оптимізовано функціональні можливості відомчої підсистеми "Аркан-ДМС". Зокрема, уповноваженим посадовим особам територіальних органів та підрозділів ДМС надано онлайн-доступ до інформаційної системи "Аркан"<sup>5</sup> та організовано підготовку персоналу для роботи із суб'єктами цієї системи. Обробка даних у режимі онлайн – запитів/відповідей підсистеми, на що раніше зверталася увага, здійснюється з використанням засобів криптографічного захисту інформації з грифом "ДСК" (наказ ДМС від 18.07.2017 № 190 "Про внесення змін до наказу Державної міграційної служби України від 16.09.2014 № 242").

На виконання пропозиції переглянути існуючу *систему внутрішнього аудиту* з метою підвищення її ефективності та результативності наказом ДМС від 08.02.2017 № 23 утворено відділ внутрішнього аудиту штатною чисельністю 5 одиниць (до цього часу в апараті ДМС функціонував сектор внутрішнього аудиту).

Разом з тим частину наданих пропозицій не реалізовано.

Так, *ДМС не виконано пропозиції Рахункової палати щодо перерозподілу отриманих ПТПІ і ПТРБ у минулих роках обладнання та матеріальних цінностей з метою більш ефективного їх використання.*

На час аудиту на складах Волинського ПТПІ та ДУ "ПТРБ у м. Одеса" зберігалось отримане за розпорядженням ДМС у 2016 році від ГУ МВС у Донецькій області та Харківської філії Центральної бази ресурсного забезпечення МВС України майно загальною вартістю 3216,6 і 397,5 тис. грн відповідно. На складі ДУ "Миколаївський ПТПІ" в заводській упаковці зберігається з 2017 року майно загальною вартістю 3202,1 тис. гривень.

*Неефективними були заходи щодо відчуження надлишкової території та будівель Волинського та Чернігівського ПТПІ, виконання яких обмежилось складанням цими установами актів інвентаризації об'єктів незавершеного будівництва та наданням ДМС інвентаризаційних описів об'єктів, які не використовуються, а також виданням наказу ДМС від 31.05.2017 № 91/аг, яким утворено комісію зі списання об'єктів державної власності з балансу Волинського та Чернігівського ПТПІ, ПТРБ у місті Одеса.*

Слід зазначити, що керівництво Волинського та Чернігівського ПТПІ неодноразово зверталось до ДМС щодо надання дозволу на списання об'єктів і

---

<sup>5</sup> Лист Адміністрації Держприкордонслужби від 07.02.2017 № 49/0–17/ДСК.

споруд, які не використовуються і непридатні до експлуатації, але відповіді не отримало.<sup>6</sup>

При цьому на балансі Волинського ПТШ обліковується 11 будівель і споруд, які не експлуатуються з 2004 року, перебувають в аварійному стані та не підлягають реконструкції.

На балансі Чернігівського ПТШ обліковується 15 незатребуваних нереконструйованих будівель і споруд та 3 модульні котельні, які тривалий час не експлуатуються і підлягають списанню.

**Таким чином, незважаючи на вжиті ДМС заходи за результатами попереднього аудиту, частину наданих Рахунковою палатою пропозицій, зокрема, щодо проведення перерозподілу матеріальних цінностей, які зберігаються на складах ПТШ та ПТРБ і за відсутності потреби не використовуються, списання з балансу установ непридатних до експлуатації будівель та споруд, не виконано.**

## **2. ОЦІНКА СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Згідно із статтею 1 Закону України від 17.03.2011 № 3166 "Про центральні органи виконавчої влади" (далі – Закон № 3166) систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, *інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.*

Для виконання окремих функцій з реалізації державної політики центральні органи виконавчої влади утворюються як служби, агентства, інспекції (частина перша статті 16 Закону № 3166).

**ДМС відповідно до пункту 1 Положення № 360 є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, який *реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.***

*Довідково. Згідно з пунктом 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878, МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики, зокрема, у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.*

<sup>6</sup> Листи Чернігівського ПТШ від 24.05.2017 № 01-09/683, від 05.07.2019 № 01-09/1018, листи Волинського ПТШ від 18.08.2016 № 07-01/474, від 05.04.2019 № 03-1/303.



Повноваження центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, визначено, зокрема, законами України "Про громадянство України", "Про імміграцію", "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту", "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства".

Так, Закон України від 18.01.2001 № 2235 "Про громадянство України" (далі – Закон № 2235) визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

Стаття 1 Закону № 2235 містить визначення термінів, які в ньому вживаються, зокрема:

**громадянство України** – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках;

**громадянин України** – особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України;

**іноземець** – особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав;

**особа без громадянства** – особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Згідно із статтею 24 Закону № 2235 **центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства**, здійснює, зокрема, повноваження щодо:

- встановлення належності до громадянства України відповідно до статті 3 цього Закону;

- прийняття рішень про оформлення набуття громадянства України особами з підстав, передбачених пунктами 1, 2, 4 – 10 статті 6 цього Закону;

- скасування в межах повноважень прийнятих рішень про оформлення набуття громадянства України у випадках, передбачених статтею 21 цього Закону;

- видання особам, які набули громадянство України, паспортів громадянина України, тимчасових посвідчень громадянина України, довідок про реєстрацію особи громадянином України;

- ведення обліку осіб, які набули громадянство України, та осіб, які припинили громадянство України, тощо.

Умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства визначає Закон України від 07.06.2001 № 2491 "Про імміграцію" (далі – Закон № 2491).

Відповідно до статті 1 Закону № 2491 **імміграція** – це прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців

та осіб без громадянства на постійне проживання; *іммігрантом* є іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання; *дозвіл на імміграцію* – рішення, що надає право іноземцям та особам без громадянства на імміграцію".

Відповідно до статті 6 Закону № 2491 *центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері імміграції*:

- організовує роботу з прийняття заяв разом із визначеними цим Законом документами щодо надання дозволу на імміграцію від осіб, які перебувають в Україні на законних підставах;

- організовує роботу з перевірки правильності оформлення документів щодо надання дозволу на імміграцію, виконання умов для надання такого дозволу, відсутності підстав для відмови у його наданні;

- організовує роботу з прийняття рішень про надання дозволу на імміграцію, про відмову у наданні дозволу на імміграцію, про скасування дозволу на імміграцію та видання копій цих рішень особам, яких вони стосуються;

- організовує роботу з видання та вилучення у випадках, передбачених цим Законом, посвідок на постійне проживання;

- забезпечує ведення обліку осіб, які подали заяви про надання дозволу на імміграцію, та осіб, яким надано такий дозвіл.

Відносини, пов'язані зі свободою пересування та вільним вибором місця проживання в Україні, порядок реалізації свободи пересування та вільного вибору місця проживання врегульовує **Закон України** від 11.12.2003 № 1382 **"Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні"** (далі – Закон № 1382).

Стаття 3 Закону № 1382 містить визначення термінів, які в ньому вживаються, зокрема:

*свобода пересування* – право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися по території України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком обмежень, які встановлюються законом;

*вільний вибір місця проживання чи перебування* – право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, на вибір адміністративно-територіальної одиниці, де вони хочуть проживати чи перебувати.

Статтею 11 Закону № 1382 (із змінами, внесеними Законом України від 10.12.2015 № 888) встановлено, що *центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері реєстрації фізичних осіб*:

- контролює дотримання органами реєстрації законодавства з питань реєстрації місця проживання;

- надає методологічну та технічну допомогу у забезпеченні взаємодії між реєстрами територіальних громад;

- вносить пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері реєстрації фізичних осіб та бере участь у розробленні проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері реєстрації фізичних осіб.

Порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні, визначає **Закон України від 08.07.2011 № 3671 "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту"** (далі – Закон № 3671).

Згідно із статтею 1 Закону № 3671:

**біженець** – особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань;

**особа, яка потребує додаткового захисту**, – особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань;

**пункт тимчасового розміщення біженців** – місце тимчасового розміщення осіб, які подали заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Відповідно до частини першої статті 27 Закону № 3671 до повноважень **центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту**, належить, зокрема:

- прийняття рішень про визнання біженцем або особою, яка потребує

додаткового захисту, рішень про втрату, позбавлення статусу біженця або додаткового захисту і скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

- прийняття рішення про позбавлення іноземця чи особи без громадянства тимчасового захисту;

- утворення, реорганізація, утримання та ліквідація пунктів тимчасового розміщення біженців, затвердження штатної чисельності їх працівників;

- підготовка до розгляду Кабінетом Міністрів України пропозицій щодо визначення обсягу фінансування заходів, що здійснюються на виконання цього Закону.

Частиною восьмою статті 29 Закону № 3671 визначено: **центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту**, затверджує, зокрема, положення про пункти розміщення біженців.

Наказом МВС від 14.06.2018 № 503, зареєстрованим у Мін'юсті 06.07.2018 за № 788/32240, затверджено **Положення про пункти тимчасового розміщення біженців** (далі – Положення № 503).

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, порядок їх в'їзду в Україну та виїзду з України визначає **Закон України** від 22.09.2011 № 3773 "**Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства**" (далі – Закон № 3773).

Стаття 1 Закону № 3773 містить визначення термінів, які в ньому вживаються, зокрема:

**іноземець** – особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав;

**нелегальний мігрант** – іноземець або особа без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України;

**особа без громадянства** – особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином;

**реадмісія** – передача з території України або приймання на територію України іноземців та осіб без громадянства на підставах та в порядку, встановлених міжнародними договорами України;

**пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні**, – державна установа, призначена для тимчасового тримання іноземців та осіб без громадянства:

- стосовно яких судом прийнято рішення про примусове видворення;

- стосовно яких судом прийнято рішення про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення, у тому числі прийнятих відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

затриманих центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальними органами та підрозділами на строки та в порядку, передбачені законодавством України;

затриманих за рішенням суду до завершення розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні.

**Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції**, визначено, зокрема, статтями 17, 18, 24–26, 30, 32 Закону № 3773.

Так, статтею 17 Закону № 3773 (частина четверта) визначено, що продовження строку перебування на території України здійснюється *центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції*, в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Згідно із статтею 24 Закону № 3773 (частина друга) рішення про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, або органами Служби безпеки України.

Частиною шостою статті 30 Закону № 3773 визначено, що Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1110<sup>7</sup> (із змінами) затверджено Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

**Отже, нормативно-правова база у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів загалом врегульовує діяльність ДМС щодо реалізації державної політики в цих сферах, забезпечення дотримання законодавства, ефективного управління міграційними процесами та протидії нелегальній міграції.**

Однак після прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 12.09.2018 № 732 "Про реорганізацію територіальних органів Державної міграційної служби"<sup>8</sup>, згідно з якою утворено ЦМУ ДМС як юридичну особу публічного права шляхом реорганізації (злиття) Управління ДМС у Київській області та Головного управління ДМС у м. Києві, **потребує перегляду перелік територіальних органів ДМС, визначених у додатку до постанови Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 658 "Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби", зміни до якого не вносилися.**

---

<sup>7</sup> У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 08.02.2012 № 70.

<sup>8</sup> Чинна з 15.09.2018.

### **3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОЮ МІГРАЦІЙНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ ЗАВДАНЬ У СФЕРАХ МІГРАЦІЇ, ГРОМАДЯНСТВА, РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ, БІЖЕНЦІВ ТА ІНШИХ ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОДАВСТВОМ КАТЕГОРІЙ МІГРАНТІВ**

Згідно з пунктом 3 Положення № 360 **основними завданнями ДМС є:**

- реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

- внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Пунктом 4 Положення № 360 встановлено, що **ДМС відповідно до покладених на неї завдань, зокрема:**

- здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України та подає відповідні документи на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства;

- приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування;

- забезпечує функціонування ПТРБ та ПТПП;

- здійснює відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства;

- виконує у межах повноважень, передбачених законом, правозастосовні і правоохоронні функції;

- надає адміністративні послуги відповідно до закону;

- здійснює інші повноваження, визначені законом.

**ДМС здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи та територіальні підрозділи**, у тому числі міжрегіональні (пункт 7 Положення № 360).

Організаційно ДМС складається з апарату Служби та територіальних органів (ЦМУ ДМС, 24 головні управління (управління) ДМС в областях), до складу яких входять управління, відділи (сектори) міграційної служби в районах, районах у містах, містах обласного значення (всього 583 територіальні підрозділи).

До сфери управління ДМС належать Волинський та Чернігівський ПТПП, ДУ "Миколаївський ПТПП", ПТРБ у Закарпатській області, ПТРБ у м. Яготин Київської області, ДУ "ПТРБ у м. Одеса" (всього 7 установ) та Державне підприємство "Документ" (далі – ДП "Документ").

Аудит засвідчив, що з 01.01.2018 гранична чисельність працівників апарату та територіальних органів ДМС згідно з додатком 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 "Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів" (далі – Постанова № 85)<sup>9</sup> становила 245 осіб апарату ДМС, у тому числі 231 державний службовець та 6254 особи територіальних органів ДМС, у тому числі 5668 державних службовців.

З 26.03.2019 граничну чисельність працівників апарату ДМС збільшено на 29 осіб, а територіальних органів зменшено на 171 особу відповідно до змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2019 № 200 у додаток 1 до Постанови № 85 (274 особи апарату ДМС, у тому числі 260 державних службовців, і 6083 особи територіальних органів ДМС, у тому числі 5668 державних службовців). Водночас штатну чисельність працівників апарату та територіальних органів ДМС не приведено у відповідність із показниками граничної чисельності.

Фактична чисельність працівників апарату ДМС станом на 01.07.2019 – 232 особи, працівників територіальних органів – 6167 осіб. Отже, фактична чисельність територіальних органів ДМС на час аудиту перевищувала їх граничну чисельність на 84 особи.

**Зволікання керівництва ДМС з приведенням штатної чисельності працівників ДМС у відповідність із показниками граничної чисельності, визначеної у додатку 1 до Постанови № 85 (із змінами), призвело до надмірної фактичної кількості працівників територіальних органів Служби та витрат на їх утримання.**

ДМС провадила діяльність на основі *річних планів роботи*, які затверджувалися Міністром внутрішніх справ України та разом із визначеними *пріоритетними напрямками роботи* оголошувалися наказами ДМС.<sup>10</sup> Так, пріоритетними напрямками роботи ДМС на 2018 і 2019 роки, зокрема, визначено автоматизацію процесів у сферах міграції, підвищення протидії нелегальній міграції.

Напрями розвитку ДМС висвітлено також в інших документах стратегічного планування. Зокрема, *Стратегією національної безпеки України*, затвердженою Указом Президента України від 26.05.2015 № 287, визначено, що розвиток ДМС має бути спрямовано на забезпечення прав і свобод громадян, надання якісних адміністративних послуг, ефективний контроль за міграційними процесами, боротьбу з нелегальною міграцією, захист національного ринку трудових ресурсів, сприяння запровадженню безвізового режиму з Європейським Союзом<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 № 1028.

<sup>10</sup> Пріоритетні напрями роботи та річний план роботи на 2018 рік оголошено наказом ДМС від 29.03.2018 № 55, на 2019 рік – наказом ДМС від 07.02.2019 № 40.

<sup>11</sup> Підрозділ 4.4 "Реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів" розділу 4 "Основні напрями державної політики національної безпеки України".

**Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р** схвалено *Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року* (далі – Стратегія).

Метою Стратегії є спрямування зусиль держави і суспільства на формування та реалізацію державної міграційної політики, яка б позитивно впливала на консолідацію української нації та безпеку держави, прискорювала соціально-економічний розвиток, сприяла уповільненню темпів депопуляції, стабілізації кількісного та якісного складу населення, задоволенню потреб економіки в робочій силі, відповідала міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України.

Одночасно цим розпорядженням (пункт 2) доручено ДМС разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити та подати Кабінетові Міністрів України:

- у тримісячний строк проєкт плану заходів на 2018–2021 роки з реалізації Стратегії;
- до 01.12.2021 проєкт плану заходів на 2022–2025 роки з реалізації Стратегії.

**Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 № 602-р** затверджено *План заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року* (далі – План заходів), який визначає заходи, строки їх виконання та відповідальних виконавців.

Однак План заходів не відповідає вимогам Стратегії,<sup>12</sup> згідно з якими план заходів з реалізації державної міграційної політики України має включати конкретні завдання, заходи, очікувані результати, перелік відповідальних органів державної влади, строк виконання, ефективність запровадження завдання (кількісні індикатори досягнення цілей), описову оцінку ефективності. Як наслідок, *ускладнюється досягнення значущих результатів, визначених Планом заходів.*

ДМС відповідно до покладених на неї завдань здійснює заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства, виконує в межах повноважень, передбачених законом, правозастосовні і правоохоронні функції (підпункти 31, 38 пункту 4 Положення № 360).

Структурним підрозділом апарату ДМС, який здійснює та координує заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства, є *Департамент у справах іноземців та осіб без громадянства* (далі – Департамент).

Згідно з пунктом 2 Положення про Департамент у справах іноземців та осіб без громадянства, затвердженого наказом ДМС від 10.05.2016 № 90, *основними його завданнями*, зокрема, є:

розроблення та вжиття заходів з реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

<sup>12</sup> Розділ "Етапи реалізації та джерела фінансування Стратегії".



забезпечення організації, координації та контролю за діяльністю ПТРБ, ПТПП; організація та аналіз проваджень, які здійснюються в територіальних органах та підрозділах ДМС у справах про адміністративні порушення, які вчинені іноземцями та особами без громадянства та відповідно до вимог законодавства віднесені до компетенції ДМС;

контроль у межах компетенції за діяльністю територіальних органів та підрозділів ДМС з питань повноважень, які здійснюються у справах про адміністративні правопорушення, вчинені іноземцями та особами без громадянства, та відповідно до вимог законодавства віднесені до компетенції ДМС.

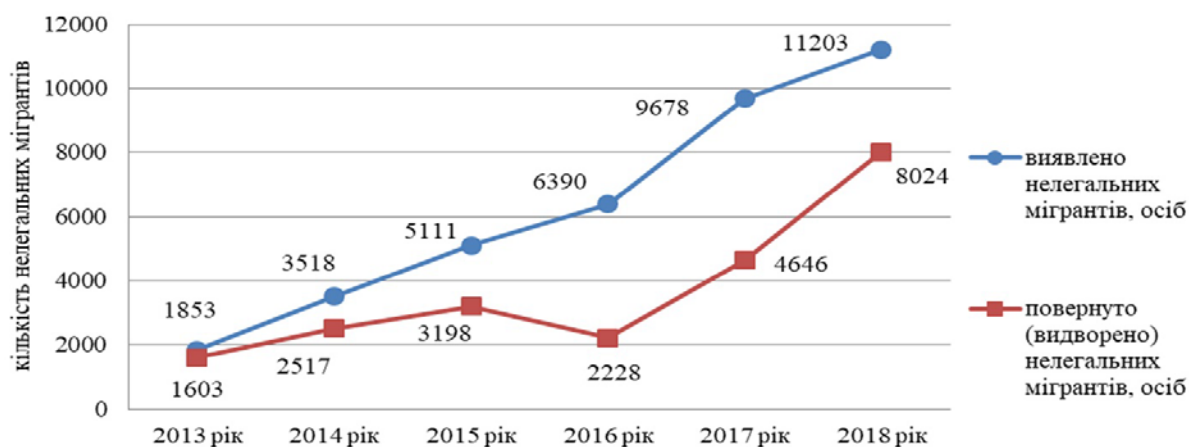
Завдання щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції покладено на управління у справах іноземців та осіб без громадянства ЦМУ ДМС, відділи та сектори організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення ГУ(У) ДМС в областях (всього 30 структурних підрозділів загальною штатною чисельністю 216 одиниць). У цій же сфері також задіяні ПТРБ і ПТПП, загальна штатна чисельність яких становить 417 одиниць.

**Таким чином, у ДМС функціонує багаторівнева система управління міграцією, що забезпечує, зокрема, протидію нелегальній міграції шляхом вжиття відповідних заходів.**

У 2017–2018 роках кількість виявлених нелегальних мігрантів порівняно з 2013–2016 роками значно зростає.

Динаміку зміни кількості виявлених і повернутих (видворених) за межі України нелегальних мігрантів у 2013–2018 роках відображає діаграма 1.

**Діаграма 1. Динаміка зміни кількості виявлених і повернутих (видворених) за межі України нелегальних мігрантів у 2013–2018 роках**



На розвиток міграційної ситуації в Україні значною мірою вплинула нестабільна соціально-економічна та воєнно-політична обстановка в ряді країн Близького та Середнього Сходу, Африки, Південної та Південно-Східної Азії.

**Аудит засвідчив, що з виявлених у 2018–I півріччі 2019 року 16984 нелегальних мігрантів лише 1096 осіб (6,5 відс.) в'їхали на територію України незаконно (без документів, що посвідчують особу, або поза пунктами пропуску), 15888 осіб (93,5 відс.) в'їхали в Україну на**

**законних підставах (через пункти пропуску), а вже потім перейшли на нелегальне становище.**

Протягом цього ж періоду до адміністративної відповідальності за порушення правил перебування в Україні притягнуто 38607 іноземців, прийнято рішення про видворення (повернення) 16514 осіб (10898 виконано), про заборону в'їзду в Україну 3269 осіб, про перебування 593 нелегальних мігрантів у ПТПП.

**Водночас, незважаючи на вжиті заходи, ДМС разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади не організувала належним чином роботу з ідентифікації (встановлення) особи та документування виявлених нелегальних мігрантів для забезпечення їх примусового видворення за межі України.**

Так, у 2018 році до ПТПП поміщено 1281 особу, з яких ідентифіковано 600 (органами ДМС – 386, органами Держприкордонслужби – 214). У I півріччі 2019 року із 900 поміщених до ПТПП осіб ідентифіковано 320 (органами ДМС – 207, органами Держприкордонслужби – 113), або майже третину. Найнижчі показники в Чернігівському ПТПП, де станом на 01.01.2019 із 182 осіб ідентифіковано 47, або кожну четверту особу.

**Причини – відсутність в Україні акредитованого дипломатичного представництва або консульської установи країни походження іноземця, тривалі терміни очікування відповідей від компетентних органів країни походження іноземця або консульської служби МЗС тощо, а також незгодженість дій територіальних органів ДМС, пов'язаних з примусовим видворенням нелегальних мігрантів (направлення індивідуальних запитів до країни походження іноземця, отримання додаткової інформації про нього, встановлення зв'язків із МЗС або консульськими закладами в інших країнах).**

**Через неможливість своєчасної ідентифікації іноземці не видворялися за межі України.**

Наприклад, 25.06.2018 Держинський районний суд м. Харкова у справі № 743/255/19 прийняв рішення про примусове видворення громадянина Бангладеш Раселя, 1991 р. н., з поміщенням у Чернігівський ПТПП на строк до 6 місяців.

Рішенням Ріпкинського районного суду Чернігівської області від 30.11.2018 строк затримання іноземця продовжено до 28.02.2019. За 9 місяців утримання іноземця в ПТПП його особу не ідентифіковано та не видано свідоцтва про належність до громадянства, що унеможливило видворення за межі України. У матеріалах судової справи зазначено: ГУ ДМС в Харківській області 04.07.2018 звернулося до Департаменту, але відповіді не отримало.

ДМС 01.08.2018 звернулася до МЗС з проханням ідентифікувати вісьмох громадян Бангладеш, оскільки в Україні відсутнє дипломатичне представництво або консульська установа Бангладеш.

Шосткінський апеляційний адмінсуд рішенням від 12.03.2019 відмінив рішення Ріпкинського районного суду від 18.02.2019 про продовження строку затримання зазначеного громадянина ще на три місяці, мотивуючи це тим, що

*"в матеріалах справи відсутні докази здійснення ГУ ДМС в Харківській області дій щодо забезпечення виконання рішення про примусове видворення з моменту продовження строку утримання, а саме з 20.12.2018".*

У результаті іноземця звільнено з ПТПІ та залишено в Україні. Інформацією про його подальше перебування в країні ДМС не володіє.

**Тривале утримання іноземців та осіб без громадянства в ПТПІ створювало додаткове фінансове навантаження на державний бюджет і призводило до непродуктивного витрачання бюджетних коштів.**

Так, Чернігівським ПТПІ на утримання 97 осіб, яких протягом 2018–I півріччя 2019 року звільнено у зв'язку із закінченням терміну перебування, але не визнано такими, що на законних підставах мають тимчасово перебувати в Україні, **непродуктивно витрачено, за розрахунками, 3808,2 тис. гривень.**

Всього у 2018–I півріччі 2019 року з ПТПІ звільнено 1405 іноземців та осіб без громадянства, з яких 737 у примусовому порядку видворено за межі України, 79 примусово повернено або передано в порядку реадмісії, 276 звільнено на підставі рішень суду, 282 – у зв'язку із закінченням терміну тримання, 23 – у зв'язку із закінченням терміну адміністративного затримання, 8 – через інші причини (*взяття під варту, смерть, самовільне залишення території*).

**Отже, з 1405 осіб, яких звільнено з ПТПІ, лише 816 (58,1 відс.) покинули Україну, а 589 (майже 40 відс.) звільнених у зв'язку із закінченням терміну утримання або на підставі рішень суду знову переходили на нелегальне становище.**

*Довідково. Із 558 іноземців, звільнених із ПТПІ після завершення граничного терміну тримання, у 2018–I півріччі 2019 року територіальними органами ДМС видано посвідки на тимчасове проживання в Україні 24 особам (4,3 відсотка).*

Прискоренню ідентифікації нелегальних мігрантів мало сприяти належне функціонування **Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами** (далі – ЄІАС УМП), а саме **створення автоматизованої бази даних про нелегальних мігрантів** у підсистемі "Іноземці. Біженці", до якої працівникам територіальних органів та установ ДМС повинні були забезпечити доступ.

Згідно з пунктом 3 розділу III Інструкції № 141 інформація щодо іноземців та осіб без громадянства, розміщених в ПТПІ (прізвище, ім'я та по батькові (за наявності), дата народження, місце народження, стать, відомості про громадянство або його відсутність), *вноситься уповноваженим працівником ПТПІ до відомчої інформаційної системи в порядку, визначеному законодавством.*

**Однак порядок наповнення ЄІАС УМП даними про іноземців та осіб без громадянства, розміщених у ПТПІ, не розроблено, працівники установ ДМС доступу до бази даних підсистеми "Іноземці. Біженці" не мають.**

Так, у Чернігівському ПТПІ запроваджено внутрішній електронний облік іноземців та осіб без громадянства, до якого працівники територіальних органів ДМС доступу не мають. Інформація про іноземців в електронному вигляді іншими ПТПІ взагалі не збиралася.

Відповідно до пункту 2.10 *Положення про відділ організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення* Департаменту одним із основних завдань відділу є *створення, наповнення та ведення бази даних про іноземців та осіб без громадянства, які визнані нелегальними мігрантами та яким заборонено в'їзд в Україну*, українських фізичних осіб, що сприяли їм у порушенні міграційного законодавства. Проте через відсутність необхідного програмного забезпечення відділ (начальник Данилюк В.О.) *таке завдання не виконує*.

За інформацією ДМС, у лютому 2019 року спільно з Міжнародною організацією з міграції (далі – МОМ) затверджено Технічне завдання на створення модернізованої версії спеціального програмного забезпечення підсистеми "Облік іноземців та біженців" (II частина), за допомогою якої *планується здійснювати облік іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні*.

Розроблення модернізованого програмного забезпечення здійснюється МОМ, введення його в експлуатацію заплановано в грудні 2019 року.

**Відсутність інформаційної бази даних про іноземців, визнаних нелегальними мігрантами, збільшує терміни їх ідентифікації і унеможлиблює оперативне здійснення працівникам територіальних органів і установ ДМС перевірки затриманих осіб щодо повторності вчинення ними правопорушень, застосування підвищених розмірів адміністративних штрафів або інших заходів міграційного впливу (добровільне або примусове повернення, примусове видворення, передача в порядку реадмісії тощо).**

Встановлено, що наказом ДМС від 27.12.2017 № 213аг введено в промислову експлуатацію комплексну систему захисту інформації (далі – КСЗІ) ЄІАС УМПІ, але атестат відповідності на інформаційну систему на час аудиту не отримано, а термін дії атестата відповідності на КСЗІ Єдиного державного демографічного реєстру (далі – ЄДДР), виданого Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України 15.12.2017 за № 15993, закінчився 15.12.2018.

**Таким чином, не дотримано вимог статті 8 Закону України від 05.07.1994 № 80/94 "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" і розділу III Положення про державну експертизу у сфері технічного захисту інформації, затвердженого наказом Адміністрації Держспецзв'язку від 16.05.2007 № 93, зареєстрованим у Мін'юсті 16.07.2007 за № 820/14087 (із змінами).**

Лише 27.05.2019 ДМС уклала з ТОВ "ІННОВЕЙШН ДЕВЕЛОПМЕНТ ХАБ" договори № 42 і № 43 на закупівлю послуг з проведення державної експертизи КСЗІ ЄДДР і ЄІАС УМПІ (термін надання послуг – не пізніше 29.11.2019).

**Аудит ефективності діяльності ПТШ і ПТРБ засвідчив, що у 2018–I півріччі 2019 року в ПТШ утримувалось 1534 іноземці та особи без громадянства (2018 рік – 1037, I півріччя 2019 року – 497).**

Протягом 2018 року в ПТШ утримувалась 1281 особа, протягом I півріччя

2019 року – 900 осіб. Середня завантаженість Волинського та Чернігівського ПТШ становила 90 відс. лімітів наповнення, ДУ "Миколаївський ПТШ" (наповнення розпочато в травні 2018 року) – 62 відсотки.

*Довідково. Середньомісячна наповнюваність Волинського ПТШ у 2018 році – 148 осіб, Чернігівського – 177, ДУ "Миколаївський ПТШ" – 57, у I півріччі 2019 року – відповідно 124, 179 та 66 осіб.*

Високою була наповнюваність ДУ "ПТРБ у м. Одеса": 2018 рік – 73 відс. (73 особи); I півріччя 2019 року – 90 відс. (90 осіб) проектних можливостей установи (100 осіб).

**Аналіз співвідношення планової наповнюваності пунктів до штатної чисельності їх обслуговуючого персоналу засвідчив:** у Чернігівському та Волинському ПТШ на 10 утриманих припадало 7–8 працівників, у ДУ "Миколаївський ПТШ" – 5, у ДУ "ПТРБ у м. Одеса" на трьох утриманих – один працівник установи.

**Суттєво відрізнялась чисельність охоронців ПТШ.** Зокрема, штатна чисельність відділів охорони Чернігівського та Волинського ПТШ становила відповідно 81 і 58 осіб, відділу охорони ДУ "Миколаївський ПТШ", яка, на відміну від Чернігівського та Волинського ПТШ, обладнана системами відеоспостереження, контролю доступу та системою автоматичної периметрової охоронної сигналізації, – 19 осіб.

Водночас ДУ "Миколаївський ПТШ" (директор Терещук О. В.) для посилення охорони залучала Миколаївське управління поліції охорони, якому у 2018 році за надані послуги з охорони сплачено 3172,6 тис. грн, у I півріччі 2019 року – 4090,5 тис. гривень.

**Як наслідок, витрати на охорону установи, оснащеної системами відеоспостереження та сигналізації, у декілька разів перевищили витрати інших ПТШ, які такими системами не обладнано.**

Так, у Волинському та Чернігівському ПТШ середньомісячні витрати на охорону одного іноземця у I півріччі 2019 року становили 3,6 тис. грн (6601,7 тис. грн : 6 міс. : 303 осіб), у ДУ "Миколаївський ПТШ" – 12,3 тис. грн ((789,8+4090,5) : 6 міс. : 66 осіб).

**Не дотримано ПТШ та ПТРБ вимог чинного законодавства у сфері ліцензування медичних послуг.**

Незважаючи на відсутність у ДУ "Миколаївський ПТШ" і ДУ "ПТРБ у м. Одеса" ліцензії на медичну практику, їхніми медичними підрозділами надавалась первинна та екстрена медична допомога іноземцям та особам без громадянства, що суперечить вимогам пункту 15 частини першої статті 7 Закону України від 02.03.2015 № 222 "Про ліцензування видів господарської діяльності" та статті 17 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Під час аудиту ДУ "ПТРБ у м. Одеса" отримала ліцензію на провадження медичної практики (наказ МОЗ від 06.06.2019 № 1306).

**Провадження установами ДМС медичної практики без відповідної ліцензії створює ризики неякісного надання медичної допомоги та неналежного контролю за станом здоров'я зазначеної категорії осіб.**

Аудитом повноти та своєчасності надання громадянам України документів, які посвідчують особу та підтверджують громадянство, встановлено: ДМС у 2018–І півріччі 2019 року отримано від Державного підприємства "Поліграфічний комбінат "Україна" по виготовленню цінних паперів" (далі – ДП "Поліграфкомбінат") на підставі укладених договорів бланкову продукцію (9525,8 тис. документів) на загальну суму 2669,5 млн грн, що в цілому забезпечило потребу Служби.

Проте через неможливість ДМС спрогнозувати зростання у 2018 році попиту на оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон (далі – паспорт для виїзду за кордон) та обмеженість виробничих потужностей ДП "Поліграфкомбінат"<sup>14</sup> територіальними органами ДМС не дотримано термінів видачі таких паспортів, встановлених Порядком оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 № 152<sup>15</sup>.

*Довідково.* Згідно з пунктом 8 цього Порядку паспорт для виїзду за кордон видається:

- 1) не пізніше ніж через 20 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети для його отримання;
- 2) не пізніше ніж через сім робочих днів з дня оформлення заяви-анкети для його термінового отримання;
- 3) у строк до трьох місяців – у разі оформлення заяви-анкети в закордонній дипломатичній установі;
- 4) у строк до трьох робочих днів – у зв'язку з необхідністю термінового виїзду за кордон, пов'язаною з нагальною потребою в лікуванні від'їжджаючого, від'їздом особи, яка супроводжує тяжкохворого, чи смертю родича, який проживав за кордоном;
- 5) у строк до 10 робочих днів – у разі виїзду на постійне проживання за кордон усиновленої іноземцями дитини – громадянина України.

**Як наслідок, станом на початок 2018 року в черзі на друк були паспорти для виїзду за кордон, оформлені громадянами ще у вересні 2017 року.**

ДМС, володіючи інформацією про обмежені потужності ДП "Поліграфкомбінат" з виготовлення паспортів для виїзду за кордон у терміновому порядку, продовжувала оформлювати заяви-анкети на їх виготовлення.

**У результаті із 5344,0 тис. паспортів для виїзду за кордон, виданих територіальними органами ДМС у 2018 році, з порушенням встановленого**

<sup>14</sup> Виробничі потужності ДП "Поліграфкомбінат" у 2018 році дозволяли щомісяця виготовляти, персоналізувати та відвантажувати до 300 тис. біометричних паспортів за фактичної потреби 360 тис. штук.

<sup>15</sup> У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 1001.

терміну оформлено 4053,3 тис. шт. (75,8 відс.), з них пізніше ніж через 20 днів з дня оформлення заяви-анкети – 2369,0 тис. шт.; пізніше ніж через 7 днів з дня оформлення заяви-анкети – 1684,3 тис. штук.

Таким чином, понад 1,6 млн громадян, сплативши за терміновість виготовлення паспорта для виїзду за кордон 426127,9 тис. грн, не отримали його вчасно.

Аудит засвідчив інші випадки *несвоєчасного оформлення та видачі громадянам України документів встановлених зразків*. Так, упродовж 2018 року до ДМС надійшло понад 2,6 тис. звернень від громадян щодо несвоєчасного оформлення паспорта громадянина України, у тому числі щодо вклеювання фото після досягнення 25 і 45 років та оформлення паспорта у формі картки.

Не оформлювалися територіальними органами ДМС у 2018 році паспорти громадянина України зразка 1994 року у формі паспортної книжечки, незважаючи на відповідні рішення суду.

*Довідково. Відповідно до пункту 3 розділу I Положення про паспорт громадянина України, затвердженого постановою Верховної Ради України від 26.06.1992 № 2503, бланки паспортів виготовляються у вигляді паспортної книжечки або паспортної картки за єдиними зразками, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.*

**Причина – відсутність нормативно-правових актів, які регламентують процедури оформлення такого паспорта.** Тільки після затвердження наказом МВС від 06.06.2019 № 456, зареєстрованим у Мін'юсті 14.06.2019 за № 620/33591, Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України питання оформлення паспорта громадянина України у вигляді паспортної книжечки вирішено. Як наслідок, державні виконавці виносили постанови про примусове виконання рішення суду, стягнення з органів ДМС виконавчого збору та штрафу. Упродовж 2018 року органами державної виконавчої служби з територіальних органів ДМС стягнуто 23,2 тис. грн виконавчого збору та 5,1 тис. грн штрафів.

**Отже, невиконання територіальними органами ДМС судових рішень щодо оформлення паспортів громадянина України у вигляді паспортної книжечки призвело до сплати у 2018 році 28,3 тис. грн виконавчого збору та штрафу, що є непродуктивним використанням бюджетних коштів.**

#### **4. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЗАКОННОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДЛЕНИХ ДЕРЖАВНІЙ МІГРАЦІЙНІЙ СЛУЖБИ УКРАЇНИ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ У СФЕРАХ МІГРАЦІЇ, ГРОМАДЯНСТВА, РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ, БІЖЕНЦІВ ТА ІНШИХ ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОДАВСТВОМ КАТЕГОРІЙ МІГРАНТІВ**

Як засвідчив аудит, видатки на забезпечення виконання ДМС завдань у визначених сферах діяльності у 2018–І півріччі 2019 року здійснювалися за двома бюджетними програмами:

*"Керівництво та управління у сфері міграції, громадянства, імміграції"*

*та реєстрації фізичних осіб" (КПКВК 1004010);*

*"Забезпечення виконання завдань та функцій у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб" (КПКВК 1004020).*

Згідно із законами України від 07.12.2017 № 2246 "Про Державний бюджет України на 2018 рік" (далі – Закон № 2246) та від 23.11.2018 № 2629 "Про Державний бюджет України на 2019 рік" (далі – Закон № 2629) головний розпорядник коштів за цими бюджетними програмами – МВС, відповідальний виконавець – ДМС.

*Метою бюджетної програми за КПКВК 1004010 є формування державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.*

*Мета бюджетної програми за КПКВК 1004020 – реалізація державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.*

**За цими бюджетними програмами ДМС на забезпечення виконання завдань у визначених сферах діяльності у 2018–I півріччі 2019 року спрямовано 5158887,6 тис. грн (у 2018 році – 3603373,3 тис. грн, у I півріччі 2019 року – 1555514,3 тис. грн), з яких асигнування загального фонду становили 2046452,6 тис. грн (39,7 відс.), спеціального фонду – 3112435,0 тис. грн (60,3 відсотка).**

Інформацію про використання ДМС бюджетних коштів на забезпечення виконання завдань у визначених сферах діяльності у 2018–I півріччі 2019 року наведено в таблиці.

**Інформація про використання ДМС бюджетних коштів на забезпечення виконання завдань у визначених сферах діяльності у 2018–I півріччі 2019 року**

КПКВК	Касові видатки			Повернено до бюджету станом на 01.01.2019
	разом	у тому числі		
		2018 рік	I півріччя 2019 року	
<b>1004010 всього, з них:</b>	<b>178 085,9</b>	<b>130 588,5</b>	<b>47 497,4</b>	
загальний фонд	115 851,5	79 398,3	36 453,2	<b>14 338,1</b>
спеціальний фонд	62 234,4	51 190,2	11 044,2	
<b>1004020 всього, з них:</b>	<b>4 980 801,7</b>	<b>3 472 784,8</b>	<b>1 508 016,9</b>	
загальний фонд	1 930 601,1	1 339 842,7	590 758,4	<b>1 796,5</b>
спеціальний фонд	3 050 200,6	2 132 942,1	917 258,5	
<b>Разом, з них:</b>	<b>5 158 887,6</b>	<b>3 603 373,3</b>	<b>1 555 514,3</b>	
загальний фонд	2 046 452,6	1 419 241,0	627 211,6	<b>16 134,6</b>
спеціальний фонд	3 112 435,0	2 184 132,3	928 302,7	

Як свідчить аналіз таблиці, *видатки ДМС за загальним фондом державного бюджету на забезпечення виконання завдань у визначених сферах діяльності щороку збільшувалися.*



У 2018 році ці видатки порівняно з 2017 роком збільшилися *в 1,44 рази* – з 985710,3 до 1419241,0 тис. грн, у 2019 році порівняно з 2018 роком – *в 1,01 рази* – з 1419241,0 до 1435431,5 тис. гривень.

*Вагомим додатковим джерелом фінансування забезпечення виконання ДМС завдань у визначених сферах діяльності були надходження до спецфонду в розмірі 30 відс. вартості адміністративної послуги, отриманої як частина адміністративного збору за оформлення (у тому числі замість втрачених або викрадених), обмін документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус відповідно до Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус"<sup>16</sup> (далі – адміністративна послуга).*

У 2018 році такі надходження порівняно з 2017 роком зросли *у 2,2 рази* (з 160588,5 до 357313,7 тис. грн), у 2019 році порівняно з 2018 роком – *в 1,7 рази* (з 357313,7 до 596430,3 тис. гривень).

*У загальному обсязі видатків ДМС (5158887,6 тис. грн) найбільшу питому вагу становили поточні видатки – 4883352,5 тис. грн (94,7 відс.), з них видатки на оплату продукції і документів, що видаються під час надання адміністративних послуг – 2660132,6 тис. грн (51,6 відс.); оплату праці – 1721951,0 тис. грн (33,4 відс.); комунальні послуги та енергоносії – 70776,8 тис. грн (1,4 відс.); продукти харчування, медикаменти, матеріали, послуги та інші поточні видатки – 430492,1 тис. грн (8,3 відсотка).*

*Видатки, пов'язані з розвитком інфраструктури, забезпеченням необхідним обладнанням, засобами інформатизації та програмним забезпеченням (будівництво, реконструкція, капітальний ремонт, придбання обладнання довгострокового користування тощо), становили лише 275535,1 тис. грн (5,3 відсотка). При цьому загальний обсяг затверджених для ДМС у державних бюджетах на 2018 і 2019 роки видатків розвитку значно більший – 623690,8 тис. грн (439314,1 і 184376,7 тис. грн відповідно).*

**Проте внаслідок внесення неодноразових змін до розпису Державного бюджету України на 2018 рік щодо перерозподілу на поточні видатки затверджених видатків розвитку<sup>17</sup> та неповного їх використання і повернення до бюджету наприкінці бюджетного<sup>18</sup> року показник 5,3 відс. зменшився як мінімум удвічі.**

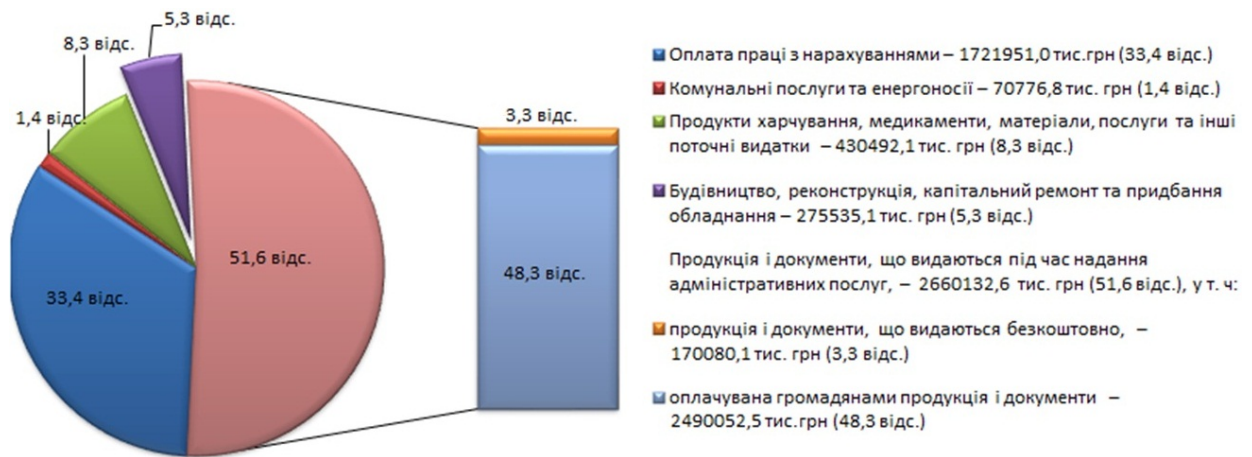
<sup>16</sup> Згідно з вимогами пункту 12 статті 14 законів № 2246 і № 2629 вказані кошти спецфонду мали спрямовуватися на розбудову інфраструктури Єдиного державного демографічного реєстру та функціонування органів його розпорядника.

<sup>17</sup> Внесено 10 змін, якими затверджені видатки розвитку в загальній сумі 221959,0 тис. грн (загальний фонд – 108467,0 тис. грн, спеціальний фонд – 113492,0 тис. грн) перерозподілено на поточні видатки.

<sup>18</sup> За підсумками 2018 року ДМС не використано та повернено до бюджету видатки розвитку в сумі 153383,8 тис. грн, з яких 14209,6 тис. грн – за загальним фондом, 139174,2 тис. грн – за спеціальним фондом.

Структуру видатків ДМС на забезпечення виконання завдань у визначених сферах діяльності у 2018–І півріччі 2019 року відображає діаграма 2.

**Діаграма 2. Структура видатків ДМС на забезпечення виконання завдань у визначених сферах діяльності у 2018–І півріччі 2019 року**



Загальна потреба ДМС у видатках загального фонду забезпечувалась у 2018 році – на 45,4 відс. (за обрахованої потреби 3159434,0 тис. грн затверджено 1435375,6 тис. грн); у 2019 році – на 49,9 відс. (за обрахованої потреби 2877794,7 тис. грн затверджено 1435431,5 тис. гривень).

**Аудит засвідчив випадки формального підходу ДМС до визначення бюджетних потреб, яке здійснювалось за відсутності планів діяльності у бюджетному процесі, затверджених норм належності та, відповідно, без ґрунтового аналізу наявних матеріальних ресурсів.**

ДМС, зокрема, не розроблено передбачених Інструкцією про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі, затвердженої наказом Мінфіну від 14.12.2001 № 574<sup>19</sup>, зареєстрованим у Мін'юсті 03.01.2002 за № 3/6291, планів діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди, не встановлено норм належності спеціальних, технічних і програмних засобів<sup>20</sup>, транспортних засобів спеціалізованого призначення, не визначено порядку експлуатації транспортних засобів<sup>21</sup>.

**Внаслідок неналежного планування внесено численні зміни до розписів державного бюджету, ініціювання яких ДМС розпочинала вже з лютого відповідного бюджетного року.**

Під час внесення таких змін приймалися непослідовні та необґрунтовані

<sup>19</sup> У редакції до змін, внесених згідно з наказом Мінфіну від 15.03.2019 № 112.

<sup>20</sup> Згідно з пунктом 3.16 Положення про Департамент інформатизації, телекомунікацій та захисту інформації, затвердженого наказом ДМС від 22.05.2019 № 157, розроблення норм належності спеціальних, технічних і програмних засобів покладено на цей Департамент.

<sup>21</sup> Використання ДМС транспортних засобів спеціалізованого призначення, у тому числі із символікою ДМС, обладнаних спеціальними світловими та звуковими сигнальними пристроями, передбачено пунктом 13 Положення № 360, але жодним документом не врегульовано порядку їх експлуатації.

реальною потребою управлінські рішення.

Так, у 2018 році, після зменшення капітальних видатків за КЕКВ 3110 у лютому-травні на 197441,5 тис. грн (загальний фонд – 83754,5 тис. грн, спецфонд – 113687,0 тис. грн), протягом червня-жовтня 2018 року видатки за цим КЕКВ збільшено за спецфондом на 174900,0 тис. гривень.

У серпні цього ж року прийнято рішення про збільшення видатків загального фонду за КЕКВ 2110 на 79872,0 тис. грн для забезпечення бланками паспорта громадянина України, але надалі ці видатки неодноразово зменшувались шляхом перерозподілу коштів між іншими напрямками.

З проведеного 22.12.2018 авансового платежу ДП "Поліграфкомбінат Україна" у сумі 40412,2 тис. грн підприємством у березні 2019 року *повернено 20275,8 тис. грн, які ДМС перераховано до державного бюджету.*

За поясненнями ДМС, така ситуація виникла у зв'язку тим, що не всі діти, які досягли 14-річного віку, прибули до підрозділів ДМС для оформлення паспорта громадянина України у формі карточки, незважаючи на те, що Служба не менш як двічі на рік проводить відповідні інформаційні кампанії в закладах освіти.

Крім численних змін, які вносилися до розпису, кошторисів та інших фінансово-планових документів, внаслідок допущених недоліків *порушувались терміни виконання запланованих заходів через нестачу коштів за одними напрямками та неповне їх використання і повернення до бюджету при надлишках бюджетних асигнувань за іншими напрямками.*

Так, за підсумками 2018 року з передбачених на реконструкцію нежитлової громадської будівлі (лабораторно-виробничого корпусу), розташованої за адресою: м. Київ, вул. Павлівська, 29, 170000,0 тис. грн використано лише 41700,5 тис. грн (24,5 відс.), з яких 40157,0 тис. грн – попередня оплата на закупівлю матеріалів. При цьому кошти на виконання робіт у 2019 році не заплановано. Тільки під час аудиту довідкою Мінфіну від 05.06.2019 № 327 внесено зміни до розпису, що дало можливість продовжити реконструкцію II черги об'єкта.

Однак роботи I черги через відсутність дозволу не виконувались, а придбані матеріали загальною вартістю 14503,1 тис. грн майже 10 місяців перебувають на відповідальному зберіганні у підрядника, як наслідок – їх непридатність у зв'язку із закінченням гарантійних термінів.

Так само на обстеження об'єкта "Реконструкція внутрішніх нежитлових приміщень адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, вул. Володимирська, 9" та розроблення проектно-кошторисної документації орієнтовною вартістю 21382,9 тис. грн у 2018 році спрямовано тільки 803,3 тис. грн (4,0 відсотка). Видатки на виконання вказаних робіт у 2019 році не заплановано.

**Наслідок неефективних управлінських рішень при управлінні бюджетними коштами – неповне їх використання та повернення наприкінці 2018 року до державного бюджету частини асигнувань загального фонду в сумі 16134,6 тис. гривень.**

Слід зазначити, що при плануванні та використанні бюджетних коштів пріоритет надавався поточним видаткам на забезпечення діяльності ДМС і оплату праці. Складова цих видатків у загальних витратах на забезпечення виконання завдань у визначених сферах щороку збільшувалася.

Так, частина поточних видатків у загальних витратах ДМС на забезпечення виконання завдань у визначених сферах діяльності за останні три роки збільшилася на 12 відс. і становила у 2017 році – 83,8 відс. (із 2411982,3 тис. грн спрямовано 2020204,1 тис. грн); у 2018 році – 92,9 відс. (із 3603373,3 тис. грн спрямовано 3346030,9 тис. грн); у 2019 році – 95,8 відс. (із 4374644,8 тис. грн заплановано спрямувати 4190268,1 тис. гривень).

За 2017–2019 роки частка видатків на оплату праці з нарахуванням збільшилися з 28,5 до 31,5 відс.<sup>22</sup>, що досягнуто завдяки поступовому збільшенню частини надходжень до спецфонду в розмірі 30 відс. вартості адміністративної послуги<sup>23</sup>, які спрямовувалися на такі видатки.

**Ці надходження через неконкретність формулювань пункту 12 статті 14 законів № 2246 і № 2629 щодо їх спрямування на функціонування органів розпорядника ЄДДР переважно спрямовувались на реконструкцію будівель для розміщення апарату ДМС, на заробітну плату працівників апарату ДМС, територіальних органів та на забезпечення інших поточних видатків.**

Зокрема, якщо у 2017 році з проведених касових видатків за рахунок надходжень до спецфонду в розмірі 30 відс. вартості адміністративної послуги у сумі 160588,5 тис. грн лише 22551,2 тис. грн (14,0 відс.) становили поточні видатки, а видатки на оплату праці за рахунок цього джерела не здійснювалися, то у 2018 році з 357313,7 тис. грн на поточні видатки спрямовано більше третини – 124766,0 тис. грн (35,0 відс.), з яких 9489,7 тис. грн (2,7 відс.) – видатки на оплату праці з нарахуваннями.

На 2019 рік із загальних видатків за рахунок цих надходжень у сумі 611018,3 тис. грн на поточні видатки заплановано спрямувати більше двох третин – 433335,2 тис. грн (70,9 відс.), з яких 321250,9 тис. грн (52,6 відс.) – видатки на оплату праці з нарахуваннями.

Уже на початку року, а саме 20.02.2019, ДМС звернулась до МВС (лист № 5-1328/1-19) щодо внесення змін до розпису державного бюджету і збільшення видатків на оплату праці з нарахуваннями працівників апарату ДМС на 24121,1 тис. грн (КЕКВ 2111 – 19771,4 тис. грн, КЕКВ 2120 – 4349,7 тис. грн) за рахунок залишків спецфонду на початок 2018 року.

У результаті відсоток видатків за рахунок зазначених надходжень на забезпечення поточної діяльності за три роки зріс більше ніж у 5 разів (з 14,0 до 70,9 відс.), а частка запланованих на 2019 рік видатків на оплату праці з

<sup>22</sup> У 2017 році на оплату праці з нарахуваннями спрямовано 687639,3 тис. грн (28,5 відс. загальних витрат ДМС на забезпечення виконання завдань), у 2018 році – 1063180,3 тис. грн (29,5 відс.), у 2019 році заплановано 1378104,4 тис. грн (31,5 відсотка).

<sup>23</sup> Код надходжень 22012500 "Плата за надання інших адміністративних послуг".

нарахуваннями порівняно з видатками 2018 року – майже в 20 разів (з 2,7 до 52,6 відсотка).

**Отже, надходження до спецфонду в розмірі 30 відс. вартості адміністративної послуги, які мали стати джерелом розбудови інфраструктури ЄДДР і забезпечення функціонування органів розпорядника цього реєстру, спрямовувалися переважно на оплату праці.**

Аудит дослідження паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання засвідчив, що ДМС не дотримано пункту 6 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536, зареєстрованим у Мін'юсті 27.12.2010 за № 1353/18648 (у редакції наказу від 15.06.2015 № 553 зі змінами) (далі – Загальні вимоги № 1536), у частині чіткого та однозначного формулювання результативних показників, які мають бути зрозумілими та доступними для сприйняття, вимірюваними та надавати можливість порівняння за окремі бюджетні періоди.

У паспортах бюджетної програми за КПКВК 1004020 на 2018 і 2019 роки<sup>24</sup> та звіті про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 1004020 станом на 01.01.2019, поданому фахівцями Департаменту інформатизації, телекомунікацій та захисту інформації (далі – ДІТЗІ), показники (плановий і фактичний відповідно) продукту *"кількість телекомунікаційних послуг з передачі даних"* становлять 1159, 134 і 686 од. відповідно, а ефективності *"середні витрати на одну телекомунікаційну послугу з передачі даних"* – 45,7, 583,4 і 45,7 тис. грн відповідно.

Встановлено, що розрахунок вказаних показників фахівцями ДІТЗІ здійснювався формально. Зокрема, таку складову планового показника продукту *"кількість телекомунікаційних послуг з передачі даних"*, як обслуговування телефонних номерів для ДМС, розраховано на 2018 рік виходячи із кількості телефонних номерів, що підлягали обслуговуванню (121 од.), на 2019 рік – виходячи із кількості місяців надання таких послуг (12 місяців). Цю ж складову при визначенні за підсумками 2018 року фактичного показника продукту *"кількість телекомунікаційних послуг з передачі даних"* взагалі враховано як одну послугу.

Внаслідок непослідовних дій плановий показник *"середні витрати на одну телекомунікаційну послугу з передачі даних"* на 2019 рік порівняно з 2018 роком збільшився майже в 13 разів (з 45,7 до 583,4 тис. грн), а до звіту про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 1004020 включено недостовірні дані про фактичний показник *"середні витрати на одну телекомунікаційну послугу з передачі даних"* – 45,7 тис. грн замість 69,2 тис. гривень<sup>25</sup>.

Такі самі підходи застосовувалися фахівцями ДІТЗІ при визначенні

---

<sup>24</sup> Затверджені спільним наказом МВС і Мінфіну від 14.02.2018 № 105/232 та наказом МВС від 14.02.2019 № 106 (погоджений Мінфіном 13.02.2019) відповідно.

<sup>25</sup> 47438,6 тис. грн (загальні видатки на оплату телекомунікаційних послуг з передачі даних) : 686 телекомунікаційних послуг з передачі даних.

показника якості *"рівень створення складових Єдиного державного демографічного реєстру для запровадження оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство (заходи з інформатизації)"*.

При використаних у 2018 році за КПКВК 1004020 на вказані потреби 353953,9 тис. грн до звіту про виконання паспорта цієї бюджетної програми станом на 01.01.2019 включено інформацію про виконання показника якості *"рівень створення складових Єдиного державного демографічного реєстру для запровадження оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство (заходи з інформатизації)"* за спеціальним фондом на 80 відсотків.

Проте у паспорті бюджетної програми за КПКВК 1004020 на 2019 рік при передбаченому спрямуванні на ці заходи ще 260144,6 тис. грн показник якості у зв'язку з прийняттям рішень про створення додаткових підсистем заплановано в меншому обсязі, ніж досягнуто в попередньому періоді, – 50 відсотків. Ці показники були суто суб'єктивними та не підтверджувалися розрахунками за допомогою математичних дій з показниками звітності та обліку (пункт 6 Загальних вимог № 1536), що дає змогу в подальшому змінювати їх на власний розсуд.

Крім того, у паспорті бюджетної програми за КПКВК 1004010 на 2018 рік<sup>26</sup> МВС як головним розпорядником коштів не забезпечено достовірності і точності розрахунків окремих результативних показників (пункт 7 Загальних вимог № 1536). Зокрема, плановий показник затрат *"площа орендованих адміністративних будівель"* (2406,2 кв. м) визначено з урахуванням 1153,8 кв. м площі нежитлових приміщень, які надано ДМС у безоплатне користування.

**Формальне визначення результативних показників при формуванні паспортів бюджетних програм і складанні звіту про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 1004020 унеможливило їх використання для оцінки ефективності бюджетних програм, отже, потрібні дієві заходи, спрямовані на удосконалення як самих результативних показників, так і підходів до їх розрахунку.**

Аудит засвідчив порушення вимог Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок № 228).

Зокрема, ДМС не дотримано вимог абзацу другого пункту 37 Порядку № 228 у частині *одночасного затвердження територіальним органам та установам штатних розписів і кошторису*. Зокрема, Волинському ПТПШ кошториси на 2018 і 2019 роки затверджено 16.01.2018 і 16.01.2019, а штатні розписи – 22.02.2018 і 25.02.2019 відповідно.

Не дотримувалися вимоги абзацу п'ятого пункту 43 Порядку № 228, яким визначено, що до кошторисів додаються детальні розрахунки за

<sup>26</sup> Затверджений спільним наказом МВС та Мінфіну від 14.02.2018 № 105/232 (у редакції наказу від 16.10.2018 № 837/826).

КЕКВ 2270 "Оплата комунальних послуг та енергоносіїв" на підставі затверджених в установленому порядку лімітів, що призводило до **затвердження обсягів коштів для проведення розрахунків за комунальні послуги та енергоносії, які не узгоджувалися із затвердженими лімітами споживання в натуральних показниках.**

Так, у кошторисі на 2018 рік ДМС затверджено асигнування для:

- ГУ ДМС у Дніпропетровській області за КЕКВ 2271 "Оплата теплопостачання" – 1476,7 тис. грн для оплати 1,3 тис. Гкал тепла, що на 0,17 тис. Гкал більше затвердженого ліміту<sup>27</sup>; за КЕКВ 2272 "Оплата водопостачання та водовідведення" – 46,0 тис. грн для оплати 3,3 тис. куб. м води, що на 1,05 тис. куб. м більше затвердженого ліміту; за КЕКВ 2273 "Оплата електроенергії" – 948,4 тис. грн для оплати 500,0 тис. кВт·год електроенергії, що на 17,0 тис. кВт·год більше затвердженого ліміту, за КЕКВ 2274 "Оплата природного газу" – 247,7 тис. грн для оплати 40,0 тис. куб. м газу, що на 20,0 тис. куб. м більше затвердженого ліміту;

- ГУ ДМС у Івано-Франківській області за КЕКВ 2271 "Оплата теплопостачання" – 108,0 тис. грн для оплати 0,09 тис. Гкал тепла, що на 0,03 тис. Гкал більше затвердженого ліміту; за КЕКВ 2272 "Оплата водопостачання та водовідведення" – 11,7 тис. грн для оплати 0,9 тис. куб. м води, що на 0,19 тис. куб. м більше затвердженого ліміту; КЕКВ 2273 "Оплата електроенергії" – 357,8 тис. грн для оплати 143,12 тис. кВт·год електроенергії, що на 6,12 тис. кВт·год перевищило затверджений ліміт;

- ПТРБ у м. Яготин за КЕКВ 2271 "Оплата теплопостачання" – 999,9 тис. грн для оплати 0,38 тис. Гкал тепла, що на 0,14 тис. Гкал більше затвердженого ліміту; КЕКВ 2273 "Оплата електроенергії" – 363,9 тис. грн для оплати 145,57 тис. кВт·год електроенергії, що на 70,02 тис. кВт·год (майже вдвічі) більше затвердженого ліміту.

**Як наслідок – численні перерозподіли кошторисних призначень, неповне їх використання та повернення наприкінці 2018 року до бюджету понад 1739,0 тис. грн асигнувань загального фонду, передбачених на зазначені цілі.**

Аудит засвідчив також інші порушення Порядку № 228.

Зокрема, в порушення вимог пункту 22 Порядку № 228 до проекту кошторису ДМС на 2019 рік за КПКВК 1004020 включено необґрунтовані відповідними розрахунками показники видатків у загальній сумі **10134,3 тис. грн**, з яких за загальним фондом – 1263,8 тис. грн, спеціальним фондом – 8870,5 тис. гривень.

Довідками, не підтвердженими розрахунками, ДМС внесено зміни до кошторису ГУ ДМС в Харківській області на 2018 рік, якими збільшено видатки за загальним фондом на 12061,1 тис. грн, що є недотриманням вимог пунктів 29 і 47 Порядку № 228.

<sup>27</sup> Ліміти споживання енергоносіїв у натуральних показниках на 2018 рік для територіальних органів ДМС та установ, затверджені наказом ДМС від 13.04.2018 № 84аг зі змінами, внесеними наказом ДМС від 17.10.2018 № 120/1/аг.

Волинським ПТПІ (директор Демчук В. М.) при розрахунках потреби у видатках за КЕКВ 2120 "Нарахування на оплату праці" на 2018 рік з недотриманням вимог статті 8 Закону України від 08.07.2010 № 2464 "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" заплановано видатки на сплату єдиного соціального внеску з фонду зарплати працюючих осіб з інвалідністю (застосовано ставки 22,0 відс. замість 8,41 відс., що призвело до завищення бюджетних асигнувань на 131,6 тис. грн, у результаті коригувалися видатки на сплату єдиного внеску з метою їх зменшення).

**Необґрунтовані управлінські рішення, які ухвалювалися керівниками різного рівня, призводили до непродуктивного та неекономного, а в окремих випадках з недотриманням чинного законодавства використання бюджетних коштів.**

Встановлено, що ДМС наказом від 08.02.2018 № 28 затвердила План заходів щодо створення та запровадження інформаційної підсистеми "Заяви про видачу паспорта громадянина України", організації роботи з переведення в електронний формат заяв про видачу паспорта громадянина України зразка 1994 року та паспорта громадянина СРСР зразка 1974 року та їх подальшого централізованого зберігання.

Виконавцем цих послуг визначено ДП "Документ", з яким ДМС уклала договір від 04.05.2018 № 41 на суму 62000 тис. гривень. Відповідно до умов договору підприємство зобов'язувалося до 22.12.2018 перевести в електронний формат 20000 тис. заяв про видачу паспортів громадянина України зразка 1994 року та паспорта громадянина СРСР зразка 1974 року (далі – заява) і таку саму кількість додаткових метаданих до них (фотозображення осіб 16, 25 та 45 років, прізвища, імена, по батькові, дати народження).

Додатковою угодою від 19.12.2018 № 1 до договору кількість переведення в електронний формат додаткових метаданих зменшено до 7000,2 тис. шт., а кількість переведення заяв в електронний формат збільшено до 21654,5 тис. штук. При цьому ціна договору не змінювалася.

ДМС 21.12.2018 уклала з ДП "Документ" договір № 126 на переведення в електронний формат ще 1775 тис. заяв на суму 4881,3 тис. гривень.

На виконання цих договорів ДП "Документ" упродовж 2018 року перевело в електронний формат 23429,5 тис. заяв та внесло 7000,2 тис. додаткових метаданих до них. Враховуючи зазначене, 16429,3 тис. заяв станом на 01.01.2019 не містили відповідних метаданих, що унеможливило їх використання територіальними органами ДМС у роботі.

*Довідково.* На виконання договору від 11.03.2019 № 18 ДП "Документ" перевело в електронний формат додаткові метадані до 16429,3 тис. заяв, відсканованих у 2018 році, та за актом надання послуг від 11.07.2018 № 163 передало їх ДМС.

Наказом від 08.10.2018 № 163 ДМС доручила ГУ(У) ДМС в областях та ЦМУ ДМС направити у службове відрядження визначених керівниками відповідальних працівників для роботи з картотеками. Таке управлінське рішення призвело до витрат бюджетних коштів на відрядження працівників



територіальних органів до міста Києва для роботи з паперовими картотеками заяв про видачу паспорта.

**Зокрема, у 2018 році бюджетні призначення за КПКВК 1004020 (КЕКВ 2250) на відрядження збільшено на 2934,6 тис. грн, у I півріччі 2019 року – на 5187,5 тис. грн, що є неекономним використанням бюджетних коштів.**

У вересні 2018 року ДМС для централізованого зберігання паперових картотек заяв про видачу паспорта, прийнятих від ГУ(У) ДМС в областях та ЦМУ ДМС, уклала з ДП "Документ" договір від 25.09.2018 № 89 суборенди частини будівлі (1920,4 кв. м)<sup>28</sup> за адресою: м. Київ, вул. Анни Ахматової, буд. № 13-Е. Розмір фіксованої суборендної плати становив 428,6 тис. грн на місяць.

Додатковою угодою від 17.12.2018 № 1 до договору № 89 площу орендованих приміщень збільшено до 3169,26 кв м, а розмір орендної плати – до 707,4 тис. грн на місяць. Всього за послуги суборенди приміщень за вказаною адресою ДМС у 2018 році сплачено 2272,0 тис. гривень.

**Таким чином, внаслідок перевезення паперових картотек заяв про видачу паспорта до м. Києва для їх сканування без врегулювання питання централізованого зберігання ДМС у 2018 році на оплату послуг суборенди приміщень непродуктивно витрачено 2272,0 тис. гривень.**

У грудні 2018 року ДМС звернулася до МВС з пропозицією надати дозвіл на включення до договору від 23.0.2018 № 6/ЦП-18/05 (термін дії – до 29.03.2019) попередньої оплати (до трьох місяців) на закупівлю у ДП "Поліграфкомбінат" бланків біометричних паспортів у сумі 40412,2 тис. гривень<sup>29</sup>. За основу розрахунку потреби в коштах взято вартість цих документів, поставлених підприємством за аналогічний період 2018 року (січень-березень), у сумі 37049,3 тис. гривень. При цьому ДМС не враховано суттєвого зменшення потреби в бланках біометричних паспортів, вартість поставки яких у жовтні-грудні 2018 року зменшилася до 25954,5 тис. гривень.

Отримавши від МВС такий дозвіл, ДМС платіжним дорученням від 22.12.2018 № 1015 перерахувала ДП "Поліграфкомбінат" зазначену суму. Однак упродовж січня-березня 2019 року ДМС отримала від ДП "Поліграфкомбінат" бланкову продукцію на суму 20136,4 тис. грн, а решту коштів (20275,8 тис грн) платіжним дорученням від 26.03.2019 № 6629 перерахувала до бюджету.

**Таким чином, внаслідок прорахунків при визначенні потреби в бланках біометричних паспортів ДМС не використано і повернено до бюджету 20275,8 тис. грн, що є неефективним управлінням коштами.**

---

<sup>28</sup> Власником будівлі є компанія "БІЧІР ЛТД" (BICHIR LTD), яка створена 07.03.2013 і діє згідно із законами Республіки Кіпр.

<sup>29</sup> Лист від 11.12.2018 № 5-8854/1-18.

**Непродуктивно використовувалися бюджетні кошти під час здійснення заходів, пов'язаних з примусовим видворенням нелегальних мігрантів за межі України.**

Так, за договором від 07.09.2018 № 83 ДМС перерахувала ТОВ "Пілот" 2516 грн за придбаний для громадянина Нігерії Факехінде С. О. авіаквиток на рейс "Київ–Доха–Лагос" на 20.09.2018. Однак під час реєстрації рейсу ця особа відмовилася повертатися в країну походження, поводитися агресивно та вчиняла дії, які могли загрожувати іншим пасажиром, тому представники служби авіаційної безпеки аеропорту прийняли рішення відмовити іноземцю в допуску на рейс. У подальшому цю особу переміщено до Чернігівського ПТПІ, а після настання граничного строку тримання звільнено через неможливість видворення з України.

**Всього на придбані у ТОВ "Пілот" за договором від 07.09.2018 № 83 шість авіаквитків для іноземців, які відмовилися повертатися в країну походження, ДМС у 2018 році непродуктивно використала 33,3 тис. гривень.**

Аудит правильності нарахування та виплати заробітної плати засвідчив, що ГУ ДМС в Харківській області (начальник Тімонов О. В.) у січні 2019 року виплачено премію 87 державним службовцям, які за результатами оцінювання отримали оцінку "відмінно", у розмірі 1,0 тис. грн кожному на загальну суму 87,0 тис. грн, що є недотриманням пункту 18 Положення про преміювання державних службовців та працівників, затвердженого наказом ГУ ДМС в Харківській області від 20.07.2017 № 33-аг (далі – Положення № 33), згідно з яким у таких випадках премія встановлюється в однакових відсотках до посадового окладу.

**Цим же управлінням у порушення вимог пункту 19 Положення № 33, згідно з яким премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності виплачується не пізніше від терміну виплати заробітної плати за місяць, у якому затверджено висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності, але не пізніше грудня року, у якому провадиться оцінювання службової діяльності, у січні 2019 року здійснено видатки на преміювання керівного складу, який за результатами оцінювання в ДМС отримав оцінку "відмінно", на загальну суму 102,1 тис. грн, хоча такі видатки мали бути проведені у грудні 2018 року.**

***Не дотримувалися вимоги чинного законодавства при проведенні процедур закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.***

Так, Волинським ПТПІ у порушення вимог абзацу п'ятого частини першої статті 2 Закону України від 25.12.2015 № 922 "Про публічні закупівлі" (далі – Закон № 922) не оприлюднено в системі електронних закупівель звітів про укладені у 2018 році договори, вартість предмета закупівлі за якими перевищувала 50 тис. грн, але була меншою за вартість, встановлену в абзацах другому і третьому частини першої статті 2 Закону № 922.

***Довідково.*** Договір від 04.06.2018 № 50 з приватним підприємством "Промбуд-5", предметом якого є виконання робіт з капітального ремонту системи пожежогашіння на суму 932,9 тис. грн; договори від 05.12.2018 № 151 і від 10.12.2018 № 160 із Центром соціально-трудової реабілітації інвалідів "Енергія-І" на поточний ремонт приміщень гуртожитку № 2 на 64,7 та 85,5 тис. грн відповідно.

Аналогічні порушення допущено ЦМУ ДМС (начальник Гузь В. В.): не оприлюднено в системі електронних закупівель звітів про укладені у 2018 році договори від 20.12.2018 № 2012 з ТОВ "Геопринт" (на придбання фасадних інформаційних табличок на суму 112,9 тис. грн); № 1/2018 з ТОВ "Епіцентр К" (на придбання офісних меблів на суму 93,5 тис. грн) і № 2/2018 з ТОВ "ШТАМП І КО" (на виготовлення печаток на суму 54,6 тис. гривень).

***Мали місце випадки неналежного контролю за виконанням умов укладених договорів.***

Зокрема, при закупівлі у ДП "Українські спеціальні системи" проектних робіт "Будівництво ліній зв'язку транспортної мережі ДМС" вартістю 195,0 тис. грн за договором від 07.08.2018 № 74 ДМС, погодивши зміни характеристики об'єкта, які впливали на обсяги робіт, додаткову угоду для уточнення їх вартості, як це передбачено пунктом 2.2.5 договору, не уклала та ***сплатила у 2018 році 39,7 тис. грн за проектування двох резервних маршрутів транспортної мережі, яке фактично не здійснювалося і проектом не передбачене.***

Лише під час аудиту фахівцями ДМС уточнено вартість фактично виконаних проектних робіт, яка з урахуванням виконаних проектувальником додаткових робіт з отримання технічних умов, геодезичної зйомки, обстеження, обміру та виготовлення фрагментів креслень введів у будівлі тощо перевищила зазначену суму.

***Допускались порушення при проведенні установами ДМС розрахунків за комунальні послуги та енергоносії.***

Так, ДУ "Миколаївський ПТП" у грудні 2018 року сплатила ПАТ з газопостачання та газифікації "Миколаївгаз" за 39560 куб. м природного газу, але згідно з показниками лічильників обсяг спожитого установою газу за цей період становив 21024 куб. м (на 18536 куб. м менше). Розрахунки за спожитий газ у кількості 18536 куб. м відкореговано в січні 2019 року (за показниками лічильників спожито 41153 куб. м природного газу, сплачено за 22617 куб. метрів).

***Отже, ДУ "Миколаївський ПТП" за неспожитий газ проведено оплату на суму 13,5 тис. грн, при цьому дебіторська заборгованість у вказаній сумі не відображена в бухгалтерському обліку на початок 2019 року.***

Так само ДУ "ПТРБ у м. Одеса" у листопаді 2018 року сплачено ТОВ "Одесагазпостачання" за неспожитий газ 24,9 тис. грн, а в грудні 2018 року – 20,7 тис. грн без відображення в бухгалтерському обліку дебіторської заборгованості у вказаній сумі.

***Такі управлінські рішення призвели до викривлення даних бухгалтерського обліку установ, що суперечить вимогам частини п'ятої статті 9 Закону України від 16.07.1999 № 996 "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" (далі – Закон № 996).***

***Аудит засвідчив інші порушення чинного законодавства при***

***використанні бюджетних коштів.***

Встановлено, що ДУ "Миколаївський ПТП" у 2019 році проведено поточний ремонт системи автоматичної установки периметрової охоронної сигналізації **на суму 77,2 тис. грн**, під час якого її дообладнано (модернізовано) шляхом прокладання додаткового проводу (1500 м) і монтажу блока "Трезор".

У порушення вимог пункту 1 розділу III Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку у державному секторі 121 "Основні засоби", затвердженого наказом Мінфіну від 12.10.2010 № 1202, зареєстрованим у Мін'юсті 01.11.2010 за № 1017/18312 (далі – Національне положення (стандарт) 121 "Основні засоби"), вартість системи (інвентарний номер 101310027) не збільшено на вартість додаткового обладнання.

ДУ "ПТРБ у м. Одеса" (директор Жуган М. П.) у порушення вимог пункту 2 розділу III Національного положення (стандарту) 121 "Основні засоби" у складі основних засобів відображено вартість проектно-кошторисної документації капітального ремонту об'єкта (194,8 тис. грн) та інших робочих проектів вартістю 30,9 тис. грн, який в експлуатацію не введено. Як наслідок, завищено в обліку вартість активів на 225,7 тис. грн і викривлено звітні дані.

Цією ж установою у березні 2019 року у ТОВ "Евросервіс 101" придбано та обліковано за КЕКВ 2210 "Предмети, матеріали, обладнання та інвентар" замість КЕКВ 3110 "Придбання обладнання та предметів довгострокового користування" протипожежні металеві двері (2 од.) загальною вартістю 16,4 тис. грн, що є порушенням вимог пункту 2.2 Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 12.03.2012 № 333, зареєстрованим у Мін'юсті 27.03.2012 за № 456/20769<sup>30</sup>.

***У деяких випадках частина придбаного установами обладнання і майна не використовувалася і зберігалася на складах, що є непродуктивним використанням бюджетних коштів.***

Зокрема, не використовуються придбані ДУ "ПТРБ у м. Одеса" в грудні 2018 року у ТОВ "Епіцентр К" за договором купівлі-продажу від 18.12.2018 № 43 плити електричні Gorenje E5121WH (4 од.) і кондиціонери спліт-системи OneAir OAWE-09HJ/N1 (6 од.) загальною вартістю 65,4 тис. гривень.

***Аудитом встановлено факти взяття ДМС в оренду майна, аналогічного тому, що зберігалася на складах і не використовувалося.***

Так, згідно з договором від 30.05.2018 № 48, укладеним з ДП "Документ", ДМС взято в оренду 50 од. комп'ютерної техніки (комп'ютери, монітори, багатофункціональні пристрої, ноутбуки, джерела безперебійного живлення, принтери тощо) та 12 од. побутової техніки (електроприлади, конвектори, підлогові вентилятори, кондиціонер). Водночас така сама техніка, придатна до використання, зберігалася на складі ДМС за адресою: м. Київ, Молодогвардійська, 28, згідно з договором відповідального зберігання майна від

<sup>30</sup> За цією категорією здійснюється оплата поточних видатків, оплата послуг, придбання матеріалів і предметів, які не беруться на облік як основні засоби.

22.05.2018 № 45, укладеним Службою із Центральною базою ресурсного забезпечення МВС України. Зокрема, згідно з актом прийняття-передавання майна на відповідальному зберіганні у 2018 році були придатні до використання 14 комп'ютерів у комплекті, 14 системних блоків, 3 монітори тощо.

Всього за оренду меблів, комп'ютерної та побутової техніки, взятих у ДП "Документ" за договорами від 27.04.2018 № 39, від 11.05.2018 № 43, від 30.05.2018 № 48 та від 03.09.2018 № 81, ДМС у 2018 році сплатила **20,2 тис. грн, що є непродуктивним використанням бюджетних коштів.**

Крім того, встановлено, що у 2018 році 13 робочих станцій після проведення робіт з їх монтажу та пусконалагодження за адресою: м. Київ, вул. Березняківська, 4, демонтовано, запаковано та відправлено для зберігання на склад. Вартість робіт з монтажу та пусконалагодження обладнання становила, за розрахунками, 102,7 тис. гривень.<sup>31</sup>

*За поясненнями посадових осіб ДМС, комп'ютерна техніка використовується як резерв для заміни обладнання, що вийшло із ладу.*

Через відсутність бездротового захищеного каналу зв'язку в ДМС не використовуються придбані у 2018 році у централізованому порядку **54 мобільні автоматизовані робочі станції на суму 12430,5 тис. грн**, призначені для оформлення та видачі документів особам з обмеженими можливостями та особам, що перебувають в місцях позбавлення волі, які за станом здоров'я або з інших поважних причин не можуть самостійно звернутися до органів ДМС.

*Таким чином, внаслідок відсутності плановості та скоординованих дій у роботі структурних підрозділів апарату ДМС у 2018 році непродуктивно використано 12533,2 тис. гривень.*

Наведені факти і виявлені аудитом порушення свідчать про необхідність посилення внутрішнього контролю за використанням територіальними органами і установами ДМС матеріальних і фінансових ресурсів.

## **5. ОЦІНКА СТАНУ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ**

Відповідно до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують **внутрішній контроль і внутрішній аудит** та забезпечують їх здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів<sup>32</sup>.

Встановлено, що внутрішній аудит у міграційній службі у 2018 – I півріччі 2019 року здійснювався **Відділом внутрішнього аудиту ДМС** (далі – відділ).

<sup>31</sup> 102,7 тис. грн = 7,9 тис. грн (вартість монтажу та пусконалагодження однієї робочої станції) x 13 (кількість станцій).

<sup>32</sup> Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 06.12.2018 № 2646.

Згідно з пунктом 2.1 Положення про Відділ внутрішнього аудиту Державної міграційної служби України, затвердженого наказом ДМС від 27.02.2019 № 69 (далі – Положення), основними завданнями відділу є:

- надання Голові ДМС, керівникам територіальних органів ДМС, директорам установ, підприємств, що належать до сфери управління ДМС, об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо функціонування системи внутрішнього контролю та її удосконалення у ДМС, її територіальних органів, установ, підприємств, що належать до сфери управління ДМС;

- запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів та інших активів.

Відділ є самостійним структурним підрозділом апарату ДМС, який підпорядкований і підзвітний Голові ДМС (пункт 1.1 Положення), що відповідає вимогам Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 (далі – Порядок № 1001)<sup>33</sup>, і Стандартам внутрішнього аудиту, затвердженим наказом Мінфіну від 04.10.2011 № 1247, зареєстрованим у Мін'юсті 20.10.2011 за № 1219/19957 (далі – Стандарти № 1247).

Робота відділу здійснювалася відповідно до затверджених Головою ДМС піврічних планів діяльності з внутрішнього аудиту (2018 рік), стратегічного плану діяльності з внутрішнього аудиту на 2019–2021 роки ДМС та операційного плану діяльності з внутрішнього аудиту ДМС на 2019 рік, які формувались з урахуванням результатів оцінки ризиків.

У 2018 році відділом проведено 10 внутрішніх аудитів, якими охоплено 7 територіальних органів і установ ДМС (13,5 відс. загальної кількості об'єктів, які підлягають перевірці, – 52 об'єкти). За їх результатами надано 140 аудиторських рекомендацій, з яких 124 враховано (виконано) і 16 не враховано.

У I півріччі 2019 року проведено 4 внутрішні аудити, за якими надано 34 аудиторські рекомендації, з них 31 враховано (виконано), термін виконання двох не настав, одну рекомендацію не враховано.

Крім того, внутрішній аудит у системі ДМС здійснювався Департаментом внутрішнього аудиту МВС, яким проведено аудити у Волинському ПТПП (2018 рік) та ГУ ДМС в Харківській області (2019 рік).

У 2018 році підрозділами внутрішнього аудиту виявлено порушень фінансово-господарської дисципліни на суму 1489,0 тис. грн, у тому числі порушень, що призвели до втрат (збитків) фінансових і матеріальних ресурсів, на суму 1409,8 тис. грн, з них відшкодовано 1070,7 тис. грн (75,9 відс. виявлених сум).

У I півріччі 2019 року виявлено порушень на 226,2 тис. грн, у тому числі порушень, що призвели до втрат (збитків) фінансових і матеріальних ресурсів, на 217,1 тис. грн, з них відшкодовано 103,7 тис. грн (47,8 відс. виявлених сум).

---

<sup>33</sup> Із змінами, внесеними постановою Кабінет Міністрів України від 12.12.2018 № 1062.

**Таким чином, за 2018 – I півріччі 2019 року проведено певну роботу із запобігання фактам незаконного та неефективного використання територіальними органами та установами ДМС бюджетних коштів.**

*Водночас недостатня увага приділялася підрозділом внутрішнього аудиту питанню фінансово-господарської діяльності апарату ДМС, що унеможливило ідентифікацію, оцінку та визначення ризиків, які можуть негативно вплинути на його роботу у частині планування та використання бюджетних коштів та інших активів.*

**Система внутрішнього контролю в ДМС не запобігала фактам непродуктивного і неекономного використання бюджетних коштів.**

Щорічні інвентаризації внутрішніми комісіями територіальних органів і установ проводилися переважно формально, що унеможливлювало підтвердження правдивості та достовірності не тільки протоколу інвентаризацій, але й фактичної наявності матеріальних цінностей.

Так, у Волинському ПТШ під час щорічних інвентаризацій основних засобів за 2017–2018 роки комісіями для проведення інвентаризації (голова – заступник директора пункту з господарського забезпечення Гордовський С. С.) не виявлено нестачу дизельного генератора ALTAS AJR90 (інвентарний номер 131100131) вартістю 199,9 тис. грн, який, за даними інвентаризаційної картки б/н від 03.01.2017, перебуває на відповідальному зберіганні завідувача складу Терешка А. О. (матеріально відповідальна особа). Як наслідок, факт нестачі дизельного генератора не відображено в бухгалтерському обліку установи, що призвело до викривлення її фінансової звітності за 2017–2018 роки та I півріччя 2019 року.

**Формальне проведення інвентаризацій створює ризики зловживань і порушень з боку посадових осіб при використанні бюджетних коштів і матеріальних цінностей. Отже, існуюча система внутрішнього контролю в ДМС має бути удосконалена з метою підвищення її ефективності та результативності.**

## **ВИСНОВКИ**

**1. Державна міграційна служба України, спрямувавши у 2018–I півріччі 2019 року на виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів понад 5,1 млрд. грн, загалом забезпечила їх цільове використання.**

Водночас через відсутність системного підходу до управління фінансовими і матеріальними ресурсами та необґрунтовані управлінські рішення, які приймалися керівниками різного рівня, у 2018–I півріччі 2019 року з порушенням чинного законодавства витрачено 118,5 тис. грн, непродуктивно – 11497,5 тис. грн і неекономно – 15384,6 тис. гривень.

Аудит засвідчив порушення порядку ведення бухгалтерського обліку, що призвело до викривлення територіальними органами і установами ДМС фінансової та бюджетної звітності на загальну суму 362,0 тис. гривень.

Штатна чисельність працівників ДМС потребує приведення у відповідність із показниками граничної чисельності, визначеної в додатку 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 "Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів".

ДМС загалом виконано пропозиції Рахункової палати за результатами попереднього аудиту, але не вжито дієвих заходів щодо перерозподілу надлишкового майна, яке роками зберігається на складах ПТП і ПТРБ та за відсутності потреби не використовується, не ухвалено рішень щодо списання з балансу установ непридатних до експлуатації будівель і споруд, що призводить до додаткових витрат бюджетних коштів на їх утримання.

**2. Щороку збільшувалися видатки на виконання ДМС завдань у визначених сферах діяльності. У 2018 році ці видатки за загальним фондом державного бюджету порівняно з 2017 роком збільшилися в 1,4 раза (з 985710,3 до 1419241,0 тис. гривень).**

Вагомим додатковим джерелом фінансового забезпечення ДМС були надходження до спецфонду в розмірі 30 відс. вартості адміністративної послуги, отриманої як частина адміністративного збору за оформлення (у тому числі замість втрачених або викрадених), обмін документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус відповідно до Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус". У 2018 році такі надходження порівняно з 2017 роком зросли у 2,2 раза (з 160588,5 до 357313,7 тис. грн), у 2019 році порівняно з 2018 роком – в 1,7 раза (з 357313,7 до 596430,3 тис. гривень). Однак ДМС, незважаючи на належне фінансове забезпечення, через відсутність планів діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди та норм належності спеціальних, технічних засобів і транспортних засобів спеціалізованого призначення не забезпечено ефективного управління виділеними бюджетними ресурсами та їх використання.

При розподілі фінансових ресурсів у зв'язку з неконкретністю формулювань пункту 12 статті 14 законів України від 07.12.2017 № 2246 "Про Державний бюджет України на 2018 рік" і від 23.11.2018 № 2629 "Про Державний бюджет України на 2019 рік" перевага надавалася забезпеченню потреб поточної діяльності та оплаті праці персоналу ДМС.

Протягом року з ініціативи ДМС вносились численні зміни до розпису Державного бюджету України на 2018 рік, які були непослідовними, а в окремих випадках – не обумовлені реальною потребою. Як наслідок – неповне використання бюджетних коштів та повернення наприкінці 2018 року до державного бюджету частини асигнувань загального фонду – 16134,6 тис. грн (за КПКВК 1004010 – 14338,1 тис. грн, КПКВК 1004020 – 1796,5 тис. гривень).

**3. Впроваджені ДМС заходи з реалізації державної міграційної політики України загалом підвищили її інституційну спроможність Служби**



**щодо протидії нелегальній міграції. Поліпшилася ситуація у сфері виявлення нелегальних мігрантів в Україні та притягнення до адміністративної відповідальності порушників міграційного законодавства.**

Водночас низьким залишається рівень застосування до нелегальних мігрантів заходів щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення за межі України.

Внаслідок неможливості своєчасно ідентифікувати та документувати виявлених нелегальних мігрантів для забезпечення їх примусового видворення за межі України звільнені у зв'язку із закінченням терміну утримання або на підставі рішень суду з ПТШ іноземці та особи без громадянства знову переходили на нелегальне становище.

Тривале утримання іноземців та осіб без громадянства в ПТШ створювало додаткове навантаження на державний бюджет та призводило до непродуктивного витрачання бюджетних коштів. Тільки Чернігівським ПТШ на утримання 97 осіб, яких звільнено у зв'язку із закінченням терміну перебування, але не визнано такими, що на законних підставах мають тимчасово перебувати в Україні, непродуктивно витрачено, за розрахунками, 3808,2 тис. гривень.

**4. Прискоренню ідентифікації нелегальних мігрантів мало сприяти створення автоматизованої бази даних про нелегальних мігрантів, завдяки якій працівники територіальних органів і установ ДМС могли б оперативно здійснювати перевірку затриманих осіб.** Однак через відсутність необхідного програмного забезпечення облік іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, в ДМС не здійснюється.

Не розроблено порядку наповнення відомчої інформаційної системи інформацією про іноземців та осіб без громадянства, розміщених в ПТШ. Як наслідок, інформація щодо іноземців та осіб без громадянства, розміщених у ПТШ, не вносилася уповноваженим працівником ПТШ до відомчої інформаційної системи, що є недотриманням пункту 3 розділу III Інструкції про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затвердженої наказом МВС від 29.02.2016 № 141, зареєстрованим у Мін'юсті 19.05.2016 за № 748/28878.

ДМС введено в промислову експлуатацію комплексну систему захисту інформації Єдиного державного демографічного реєстру та Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, але не забезпечено отримання атестата відповідності, що є недотриманням вимог статті 8 Закону України від 05.07.1994 № 80 "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" та розділу III Положення про державну експертизу у сфері технічного захисту інформації, затвердженого наказом Адміністрації Держспецзв'язку від 16.05.2007 № 93, зареєстрованим у Мін'юсті 16.07.2007 за № 820/14087. Як наслідок – ризики незахищеності впроваджених інформаційних систем.

**5. Через неможливість ДМС спрогнозувати зростання у 2018 році попиту на оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, та обмеженість виробничих потужностей ДП "Поліграфкомбінат" територіальними органами ДМС не дотримано терміни видачі таких паспортів встановлених Порядком оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 № 152.**

Із 5344,0 тис. паспортів, виданих у 2018 році, з порушенням встановленого терміну оформлено 4053,3 тис. шт. (75,8 відсотка). При цьому понад 1684 тис. громадян, сплативши за терміновість виготовлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон 426127,9 тис. грн, не отримали цієї послуги вчасно.

Не оформлювалися територіальними органами ДМС у зв'язку з відсутністю нормативно-правових актів паспорти громадянина України зразка 1994 року у формі паспортної книжечки, незважаючи на наявність судових рішень, що призвело до сплати цими органами у 2018 році 28,3 тис. грн виконавчого збору та штрафу.

Не забезпечено ефективного управління коштами при закупівлі у ДП "Поліграфкомбінат" бланків паспорта громадянина України для виїзду за кордон, внаслідок чого в березні 2019 року до державного бюджету повернено 20275,8 тис. гривень.

**6. Не дотримано ПТПШ і ПТРБ вимог чинного законодавства у сфері ліцензування медичних послуг.** Зокрема, за відсутності ліцензії на медичну практику медичними підрозділами ДУ "Миколаївський ПТПШ" і ДУ "ПТРБ у м. Одеса" надавалась первинна та екстрена медична допомога іноземцям та особам без громадянства, що суперечить вимогам пункту 15 частини першої статті 7 Закону України від 02.03.2015 № 222 "Про ліцензування видів господарської діяльності" та статті 17 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801.

**7. Система внутрішнього контролю ДМС не запобігала фактам непродуктивного і неекономного використання бюджетних коштів.** Щорічні інвентаризації активів і зобов'язань внутрішніми комісіями територіальних органів і установ проводилися переважно формально, що унеможливило підтвердження достовірності не тільки протоколу інвентаризації, але й фактичної наявності матеріальних цінностей.

Зокрема, інвентаризаційними комісіями Волинського ПТПШ під час проведення щорічних інвентаризацій основних засобів за 2017–2018 роки не виявлено факту нестачі дизельного генератора вартістю 199,9 тис. грн, який, за даними інвентаризаційної картки б/н від 03.01.2017, перебуває на відповідальному зберіганні матеріально відповідальної особи цієї установи. Як наслідок, нестачу дизельного генератора не відображено в бухгалтерському обліку установи, що призвело до викривлення її фінансової звітності за 2017–2018 роки та I півріччя 2019 року.

Недостатня увага приділялася фінансово-господарській діяльності апарату ДМС, який Відділом внутрішнього аудиту ДМС перевірявся з окремих питань, що унеможлиблює ідентифікацію, оцінку та визначення ризиків, які можуть негативно вплинути на діяльність апарату ДМС у частині планування і використання бюджетних коштів та інших активів.

**8. Чинна нормативно-правова база, яка регулює питання діяльності ДМС, загалом забезпечує виконання покладених на Службу завдань у визначених сферах діяльності.**

Однак після прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 12.09.2018 № 732 "Про реорганізацію територіальних органів Державної міграційної служби", згідно з якою утворено ЦМУ ДМС у м. Києві та Київській області як юридичну особу публічного права шляхом злиття Управління Державної міграційної служби у Київській області та Головного управління Державної міграційної служби у м. Києві, потребує перегляду перелік територіальних органів ДМС, визначених у додатку до постанови Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 658 "Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби", зміни до якого не вносилися.

## ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, поінформувати, Верховну Раду України.

2. Відомості у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати в разі доопрацювання показників текстових статей проєкту закону про Державний бюджет України на 2020 рік та під час розроблення проєктів законів про Державний бюджет України на 2021 і наступні роки конкретизувати формулювання напрямів використання цільових надходжень до спецфонду в розмірі 30 відсотків вартості адміністративної послуги, отриманої як частина адміністративного збору за оформлення (у тому числі замість втрачених або викрадених), обмін документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус відповідно до Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус", з метою недопущення розпорощення цього ресурсу на поточні потреби ДМС та його використання на пріоритетні заходи з розбудови інфраструктури Єдиного державного демографічного реєстру та підвищення технічної оснащеності органів його розпорядника.

3. Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб,

біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, поінформувати МВС.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, надіслати ДМС і запропонувати:

- забезпечити виконання вимог нормативно-правових актів щодо середньострокового планування діяльності у бюджетному процесі;

- затвердити норми належності спеціальних, технічних і програмних засобів, транспортних засобів спеціалізованого призначення та порядок їх експлуатації;

- вжити невідкладних заходів щодо введення в промислову експлуатацію модернізованого програмного забезпечення обліку іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

- розробити порядок наповнення відомчої інформаційної системи інформацією про іноземців та осіб без громадянства, розміщених у ПТПП;

- прискорити отримання атестата відповідності комплексних систем захисту інформації Єдиного державного демографічного реєстру та Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами;

- підготувати пропозиції щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 658, ураховуючи вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 12.09.2018 № 732, якою утворено Центральне міжрегіональне управління Державної міграційної служби у м. Києві та Київській області, та подати їх у встановленому порядку до МВС;

- привести штатну чисельність працівників ДМС у відповідність із показниками граничної чисельності, визначеної в додатку 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85;

- забезпечити ліцензування провадження господарської діяльності з медичної практики в установах, які належать до сфери управління ДМС, у випадках, передбачених законодавством;

- прийняти рішення щодо доцільності подальшого зберігання на складах ПТПП і ПТРБ майна, яке за відсутності потреби не використовується, а також вжити заходів щодо списання з балансу установ непридатних до експлуатації будівель і споруд;

- забезпечити дієве функціонування системи внутрішнього контролю за законним та ефективним використанням бюджетних коштів;

- вжити заходів щодо усунення виявлених порушень під час використання бюджетних коштів і притягнення до відповідальності винних у цьому посадових осіб.