



Рахункова палата

Р І Ш Е Н Н Я

від 10 листопада 2015 року № 8-2
м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення правосуддя апеляційними господарськими та місцевими господарськими судами

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення правосуддя апеляційними господарськими та місцевими господарськими судами. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А :

1. Місцевими господарськими та апеляційними господарськими судами протягом 2014 року і 9 міс. 2015 року забезпечувався стовідсотковий рівень продуктивності розгляду справ за рахунок використаних фінансових ресурсів (846604,5 тис. грн), які задовольняли потреби судів менше ніж наполовину.

Разом з тим потребують суттєвого поліпшення показники якості здійснення правосуддя. В цілому господарськими апеляційними судами змінюється або скасовується кожне п'яте рішення місцевих господарських судів, на яке надійшла скарга, а Вищим господарським судом України, у свою чергу, змінюється або скасовується кожне п'яте рішення апеляційних господарських судів, на яке надійшла скарга. Такий стан зумовлює неефективне використання бюджетних коштів, які витрачаються на перегляд 20 відсотків винесених рішень в апеляційному та касаційному порядку. Крім того, через неоптимальну штатну чисельність суддів та працівників апаратів в окремих судах (*Господарський суд Тернопільської області, Київський апеляційним господарський суд, Одеський апеляційний господарський суд*) середня вартість розгляду однієї справи у декілька разів перевищувала цей показник у системі.

1.1. Аудитом встановлено неефективне використання 6155,46 тис. грн бюджетних коштів, у тому числі в результаті неекономних видатків -1011,16 тис. грн, непродуктивних видатків - 5 144,3 тис. гривень.

Неекономні видатки, відповідальність за які несуть окремі місцеві господарські та апеляційні господарські суди, виникли в результаті:

- 298,0 тис. грн - утримання приміщень, не пов'язаних з відправленням судочинства (*Господарський суд Вінницької області*); 243,8 тис. грн - додаткових видатків на оплату праці сторожів у 2014 році та в січні 2015 року (*Господарський суд Львівської області*); 180,2 тис. грн - неекономних видатків на утримання автомобілів у судах (*Харківський апеляційний господарський суд, господарські суди Харківської, Вінницької області та м. Києва*); 107,1 тис. грн - невикористання тривалий час матеріальних цінностей (*Господарський суд Дніпропетровської області, Львівський апеляційний господарський суд*); 93,6 тис. грн - оплати завищених тарифів на енергоносії (*Київський апеляційний господарський суд, Господарський суд Дніпропетровської області*); 55,3 тис. грн - застосування розцінок, що значно перевищували розцінки, визначені програмним комплексом згідно з державними будівельним стандартами (*Господарський суд Вінницької області*); 20,7 тис. грн - оплати за надані в користування засоби фіксації, (*Київський апеляційний господарський суд*); 10,9 тис. грн - завищення обсягів будівельних робіт (*Господарський суд Вінницької області*); 1,56 тис. грн - понаднормових видатків на найм житлового приміщення під час відрядження за дозволом керівника (*Харківський апеляційний господарський суд*).

Непродуктивні видатки в результаті використання коштів на оплату суддівської винагороди суддям, які не здійснювали правосуддя та тривалий час не були звільнені після досягнення ними 65 років, становили загалом 3133,2 тис. грн; видатки на оплату суддям, що продовжують обіймати штатні посади в *Господарському суді м. Києва*, не маючи повноважень здійснювати правосуддя у зв'язку із закінченням у них 5-річного строку повноважень, здійснені в сумі 2 011,1 тис. гривень.

2. Аудитом дотримання процедур закупівель встановлено окремі порушення у *Господарському суді Вінницької області* статей 31, 39 і 40 Закону України від 10.04.2014 № 1197-VII «Про здійснення державних закупівель» у частині недотримання визначених законодавством строків при укладанні договорів і включення при укладанні договору підряду до складу договірної ціни вартості окремих одиничних розцінок та матеріальних ресурсів, що не відповідали конкурсній пропозиції учасника торгів.

3. Тривалий час не погашається прострочена дебіторська заборгованість у сумі 1313,9 тис. грн, що виникла в 2010 році за розрахунками *Київського апеляційного господарського суду* у зв'язку з невиконанням робіт Українською спеціальною науково-реставраційною проектно-будівельно-виробничою корпорацією "Укрреставрація".

Неодноразові звернення суду до відділу державної виконавчої служби Подільського районного управління юстиції у м. Києві про вжиття заходів щодо стягнення цієї заборгованості на виконання постанови Вищого господарського суду України від 26.02.2013 про стягнення збитків залишаються без реагування. Непогашення дебіторської заборгованості боржником і невжиття заходів органами державної виконавчої служби на сьогодні призводить до втрат бюджету, крім того, є ризик нанесення збитків бюджету у зв'язку з невиконанням рішення суду.

4. Пропозиції Рахункової палати за попередніми аудитами на законодавчому рівні враховані в частині надання ДСА України повноважень з управління об'єктами державної власності, а безпосередньо ДСА України як головним розпорядником бюджетних коштів упродовж 2014-2015 років здійснено ряд організаційних заходів щодо забезпечення економного та раціонального використання бюджетних коштів, які доведено до розпорядників нижчого рівня. Водночас через обмеженість фінансових ресурсів не виконано окремих попередніх рекомендацій Рахункової палати: не проведено ремонтних робіт у приміщеннях місцевих господарських та апеляційних господарських судів, не в усіх приміщеннях встановлені прилади енергообліку.

Потребує подальшої роботи виконання рекомендацій Рахункової палати, оскільки станом на 01.10.2015 у місцевих господарських та апеляційних господарських судах не створено комплексних систем захисту інформації, відповідно, порушуються вимоги Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах».

5. Недостатній контроль з боку ДСА України за формуванням бюджетних пропозицій розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та надання ними економічно необгрунтованих сум до кошторисів на 2014-2015 роки, призвів до порушень пунктів 20, 22 і 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, на загальну суму 3036,7 тис. гривень.

Крім того, ДСА України у звіті про виконання паспортів бюджетних програм у 2014 році зазначила результативні показники, які не дають змоги чітко оцінити ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів і витрат.

Ці недоліки зумовлені великою кількістю розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (781), що визначені законом про Державний бюджет України на відповідний рік (додаток № 8), у більшості з яких важко спрогнозувати основний продукт діяльності (судові справи), що призводить до труднощів під час планування та супроводжується великою кількістю змін до їх кошторисів (перерозподілів фінансових ресурсів упродовж бюджетного року між ними).

6. Доведений обсяг асигнувань на оплату праці у 2014 і 2015 роках не забезпечував видатків на оплату праці штатної чисельності суддів і працівників апарату, навіть за умов використання коштів судового збору, що разом з незадовільними умовами оплати праці та наявним дефіцитом коштів на зазначені цілі стало головною причиною неукомплектованості посад суддів і працівників апарату місцевих господарських та апеляційних господарських судів і відповідно впливав на невиконання результативних показників паспортів бюджетних програм.

Потребує вирішення на рівні ДСА України питання розроблення науковообгрунтованих нормативів навантаження на суддів і нормативів співвідношення між чисельністю суддів і працівниками апарату суду для визначення типових уніфікованих структур і штатних розписів місцевих господарських та апеляційних господарських судів.

7. Оскільки приміщення судів не обладнані в необхідній кількості металодетекторами, камерами схову та уніфікованими системами контролю доступу до суду, є загроза безпеки органів суддівської системи, державного захисту суддів, працівників суду та учасників судового процесу.

З огляду на фактичні можливості державного бюджету та особливості бюджетного процесу утворення відомчої воєнізованої охорони ДСА України з моменту набрання чинності відповідними положеннями Закону України «Про Національну поліцію» (потреба в коштах на матеріально-технічне забезпечення воєнізованої охорони - 332 019, 9 тис. грн) несе ризики незабезпечення охорони приміщень судів у перехідний період.

8. Забезпечення місцевих та апеляційних господарських судів комп'ютерним та мережевим обладнанням недостатнє, при цьому значна частина наявної у судах техніки підлягала списанню, а частина була орендованою. У зв'язку із зазначеним, а також через відсутність кваліфікованого персоналу в судах є ризики невпровадження та неефективного функціонування інформаційних технологій у судовій системі, зокрема проекту «Електронний суд», який повинен скоротити терміни розгляду судових справ і покращити доступ до правосуддя, забезпечити економію бюджетних коштів шляхом зменшення витрат на поштові послуги та витратні матеріали, а також зменшити ризики втрати інформації.

Рівень автоматизації процесу фінансового забезпечення низький: використовуються окремі компоненти автоматизації системи фінансового забезпечення; облік планових показників у мережі розпорядників коштів нижчого рівня, розподіли бюджетних асигнувань, інші процеси (а це більшість) здійснюються в ручному режимі (таблиці Excel).

9. Здійсненню повноважень ДСА України щодо організаційного забезпечення місцевих господарських та апеляційних господарських судів перешкоджають наявні суперечності статей 15, 29, 30 Бюджетного кодексу України і статті 9 «Про судовий збір» у частині спрямування коштів, отриманих спеціальним фондом Державного бюджету України, що потребує внесення відповідних змін до вказаних законодавчих актів.

У зв'язку з підзвітністю Раді суддів України, яка обирає і звільняє Голову ДСА України, вона як головний розпорядник бюджетних коштів щодо інших судів змушена виконувати окремі рішення Ради суддів України, які не ґрунтуються на положеннях чинного законодавства, наприклад з визначення стажу роботи судді з моменту набрання чинності Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд».

10. Потребує законодавчого закріплення норма щодо позбавлення суддів, які перебувають на адміністративних посадах, невластивих для посади судді адміністративно-господарських функцій, що підвищить незалежність суддів від впливу на їхню діяльність.

Положення Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» щодо правового та соціального захисту суддів АР Крим і м. Севастополя, Донецької, Луганської областей шляхом тимчасового прикріплення їх на відповідний період до штату судів того самого рівня і спеціалізації суперечать

Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яким визначено організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні.

11. З огляду на чисельність об'єктів аудиту (установ судової системи, організаційне забезпечення яких здійснює ДСА України) та чисельність працівників відділу аудиту ДСА України існують ризики виникнення прогалин системи внутрішнього контролю під час охоплення внутрішнім аудитом таких установ.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А :

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення правосуддя апеляційними господарськими та місцевими господарськими судами затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення правосуддя апеляційними господарськими та місцевими господарськими судами, та запропонувати:

- з метою нормативного врегулювання питання забезпечення прав суддів, які обіймають посади у судах, що припинили роботу у зв'язку із стихійним лихом, військовими діями, проведенням антитерористичної операції або іншими надзвичайними обставинами, Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя, надати пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» з метою приведення його у відповідність із Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд» у частині визначення поняття «прикріплення» та процедури переведення прикріплених суддів;

- з метою дотримання конституційних прав суддів розглянути законопроект про внесення змін до Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» у частині визначення стажу роботи на посаді судді, зареєстрований у Верховній Раді України 17.06.2015 за № 2092а;

- під час розгляду питань реформування судової системи України Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянути можливість законодавчого позбавлення суддів, які перебувають на адміністративних посадах, невласних для посади судді адміністративно-господарських функцій, що підвищить незалежність суддів від впливу на їх діяльність (законопроект реєстр. № 2557 від 06.04.2015 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо утворення військових судів та окремих організаційних питань»);

- розглянути пропозиції ДСА України щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині спрямування коштів, отриманих спеціальним фондом Державного бюджету України згідно з відповідними пунктами частини третьої статті 15, частини третьої статті 29 і частини третьої статті 30 цього кодексу, на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади з метою приведення у відповідність з частиною другою статті 9 Закону України «Про судовий збір»;

- з метою запобігання неефективному використанню коштів ухвалити відповідні рішення щодо звільнення з посад суддів, які не відправляють судочинство у зв'язку з досягненням ними 65-річного віку, та переглянути механізм звільнення суддів з метою спрощення вказаної процедури.

3. Кабінету Міністрів України надіслати відомості у формі рішення Рахункової палати та рекомендувати з метою недопущення кредиторської заборгованості за захищеними видатками бюджету розглянути питання планування коштів державного бюджету на забезпечення потреб місцевих господарських та апеляційних господарських судів з оплати праці суддів і працівників апаратів судів.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Державній судовій адміністрації України та з метою вжиття заходів щодо усунення виявлених недоліків запропонувати:

- у рамках бюджетного законодавства ініціювати зміни до нормативних актів щодо встановлення повноважень і відповідальності ДСА України стосовно визначення нею єдиних засад фінансового забезпечення всієї системи судів, що створить умови судовим органам для концентрації своєї діяльності лише на забезпеченні судочинства, а також посилить їх незалежність, зокрема фінансову, від виконавчої влади;

- ініціювати перед Кабінетом Міністрів України прийняття нормативно-правових актів з фінансового врегулювання питання забезпечення воєнізованою охороною приміщень на перехідний період після припинення повноважень спецпідрозділів Міністерства внутрішніх справ України;

- перед Радою суддів України ініціювати затвердження Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів у новій редакції з урахуванням норм чинного законодавства з метою чіткого визначення повноважень керівників апаратів судів, делегувавши їм функції із ведення фінансово-господарської діяльності судів;

- розробити науково обґрунтовані нормативи навантаження на суддів та нормативи співвідношення між чисельністю суддів і працівниками апарату суду для визначення типових уніфікованих структур і штатних розписів місцевих загальних та апеляційних судів;

- з метою належного здійснення планування видатків коштів державного бюджету місцевими господарськими та апеляційними господарськими судами забезпечити дієвий контроль за дотриманням розпорядниками коштів нижчого рівня вимог Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228;

- розробити та затвердити методичку розподілу поточних видатків спеціального фонду, які передбачатимуть чіткі критерії механізму розподілу між місцевими та апеляційними судами загальної юрисдикції коштів спеціального фонду, сформованого за рахунок судового збору;

- здійснювати внутрішній контроль за виконанням судами Заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, затверджених

наказом ДСА України від 23.05.2014 №81, з метою дотримання максимального режиму економії бюджетних коштів;

- з метою врегулювання питань з відшкодування витрат на найм житлових приміщень під час службових відряджень та ефективного використання бюджетних коштів ДСА України вжити відповідних заходів щодо повторного доведення до працівників і суддів відповідних нормативно-правових та розпорядчих актів про відрядження як в межах України, так і за кордон;

- забезпечити контроль за укладанням місцевими господарськими та апеляційними господарськими судами договорів із суб'єктами підприємницької діяльності - надавачами послуг, що забезпечуватимуть ефективне використання бюджетних коштів;

- на рівні головного розпорядника бюджетних коштів звернутися до Міністерства юстиції України щодо вжиття належних заходів державною виконавчою службою для погашення простроченої дебіторської заборгованості в сумі 1313,9 тис. гривень;

- вжити заходів щодо забезпечення приміщень судів приладами обліку, здійснення контролю використанням, розрахунками, обліком споживання комунальних послуг та енергоносіїв;

- вдосконалити поетапний план заходів із створення комплексної системи захисту інформації з фінансовими обґрунтуваннями для впровадження з урахуванням можливостей державного бюджету;

- з огляду на фактичні можливості державного бюджету забезпечити місцеві та апеляційні господарські суди необхідним комп'ютерним і мережевим обладнанням, металодетекторами, камерами схову та уніфікованими системами контролю доступу до суду;

- визначити та затвердити на 2016-2017 роки пріоритетні напрями забезпечення місцевих господарських та апеляційних господарських судів належними приміщеннями з урахуванням нагальних потреб з реконструкції та капітального ремонту;

- розглянути питання оптимізації чисельності відділу аудиту ДСА України та доцільності утворення додаткових штатних одиниць у територіальних управліннях ДСА України для посилення внутрішнього контролю;

-з метою забезпечення внутрішнього контролю проаналізувати матеріали перевірок місцевих господарських та апеляційних господарських судів, проведених Рахунковою палатою, і надіслати їм вимоги та рекомендації щодо усунення порушень і недоліків, виявлених під час аудиту.

5. Оприлюднити це рішення на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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