



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

13.09.2016 № 02-1411

Прем'єр-міністру України

На № _____ від _____

Гройсману В.Б.

Щодо результатів аудиту

Шановний Володимире Борисовичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги.

Метою аудиту було встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів, виділених протягом 2015 року та I півріччя 2016 року Координаційному центру з надання правової допомоги на забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги, оплату послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, а також стану внутрішнього контролю розпорядника бюджетних коштів.

Аудитом встановлено, що Міністерством юстиції України на виконання міжнародних зобов'язань та Конституції України створено сучасну систему надання безоплатної правової допомоги та фінансового управління нею, удосконалено власну нормативну базу і розширено території надання послуг населенню та їх спектр, запроваджено інформування зацікавлених верств населення, що є реальним кроком практичної реалізації реформ.

Враховуючи практичний досвід роботи, система надання безоплатної правової допомоги потребує удосконалення і трансформації, зважаючи на потреби суспільства, насамперед у частині конкретизації видів правових послуг та розширення переліку суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу, а також спрощення доступу до отримання такої допомоги. Своєчасна оптимізація чинного законодавства, яке пройшло практичну апробацію, дала б можливість зменшити існуючі ризики недосконалого функціонування всієї системи надання безоплатної правової допомоги в Україні.

З метою удосконалення окремих положень Закону України «Про безоплатну правову допомогу» Мін'юстом та Координаційним центром було розроблено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення доступу до безоплатної правової допомоги та підвищення якості її надання» (від 07.09.2015 реєстр. № 3044), який Кабінетом

Міністрів України подано до Верховної Ради України, проте 14.04.2016 відповідно до Регламенту Верховної Ради України його відкликано та, відповідно, знято з розгляду.

На засіданні Рахункової палати прийнято рішення запропонувати Кабінету Міністрів України повторно внести на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення доступу до безоплатної правової допомоги та підвищення якості її надання» з метою удосконалення окремих положень Закону України «Про безоплатну правову допомогу» в частині спрощення доступу до такої допомоги для соціально вразливих верств населення, уточнення правового статусу та повноважень центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, визначення на законодавчому рівні порядку подання документів, що підтверджують належність особи (або осіб) до суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу, а також з інших питань, враховуючи практичний досвід роботи системи безоплатної правової допомоги.

Згідно із статтями 26 і 39 Закону України «Про Рахункову палату» надсилаємо відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати.

Про результати розгляду просимо поінформувати Рахункову палату.

Додаток: на 6 арк.

З повагою

Голова

Р.М. Магута



РАХУНКОВА ПАЛАТА

Р І Ш Е Н Н Я

від 23 серпня 2016 року № 16-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги

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 на забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерством юстиції України на виконання міжнародних зобов'язань та Конституції України створено сучасну систему надання безоплатної правової допомоги та фінансового управління нею, удосконалено власну нормативну базу і розширено території надання послуг населенню та їх спектр, запроваджено інформування зацікавлених верств населення. На зазначені цілі протягом 2015 року та I півріччя 2016 року Координаційним центром з надання правової допомоги та його територіальними відділеннями відповідно до затверджених кошторисом бюджетних призначень використано 340 072,6 тис. гривень.

2. Аудитом виявлені окремі порушення і недоліки у фінансовому управлінні, які хоча і не призвели до нанесення збитків державі, але потребують системного аналізу для удосконалення механізмів внутрішнього контролю, зменшення ризиків нераціонального та неефективного використання бюджетних коштів.

Внаслідок недостатнього внутрішнього контролю управління наявними фінансовими і матеріальними ресурсами та використання коштів протягом 2015 року – I півріччя 2016 року здійснювалося неефективно загалом на 46251,86 тис. грн, проведено видатки з порушенням договірних умов – 13,7 тис. гривень. Зокрема:

2.1. Планування видатків і збільшення Координаційним центром кошторисних призначень регіональним центрам з надання безоплатної вторинної правової допомоги, які не підтверджували їх розрахунками та економічними обґрунтуваннями, здійснювалося з недотриманням вимог

пунктів 22 і 47 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, і призвело до повернення до державного бюджету 45 875,1 тис. грн за відсутності будь-якого результату.

2.2. Регіональними та місцевими центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги у перевіреному періоді не забезпечено в усіх випадках належного контролю за правильністю визначення адвокатами вартості наданих правових послуг відповідно до Методики оплати послуг адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 465. Регіональним центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Вінницькій області в порушення умов контрактів зайво відшкодовано винагород адвокатів і понаднормових витрат паливно-мастильних матеріалів на загальну суму 5,3 тис. грн, при цьому не забезпечено результативності використання 7,1 тис. грн бюджетних коштів через відшкодування адвокатам витрат пального за наявності сполучення транспортом загального користування.

2.3. Координаційним центром проведено ремонт приміщення, в якому він безпосередньо розміщується, що призвело до порушення обмежень, встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету», та неекономного використання державних коштів – 197,9 тис. гривень.

Крім того, Координаційним центром не за призначенням використовується майно на загальну суму 156,8 тис. грн, придбання якого планувалось для потреб місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Як наслідок, є ризики зниження операційних спроможностей регіональних центрів.

2.4. Встановлено факти перевищення граничних норм відшкодування витрат на найм житлового приміщення, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 98, на загальну суму 14,96 тис. грн, що є неекономними витратами бюджету.

2.5. Регіональним центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги у м. Києві проведено завищену оплату робіт з реконструкції приміщення та авторського нагляду на загальну суму 8,4 тис. грн, що підлягає відшкодуванню.

3. Затвердження Положення про облікову політику Координаційного центру з надання правової допомоги тільки в 2016 році (наказ від 27.05.2016 № 39/1 «Про затвердження Положення про облікову політику Координаційного центру з надання правової допомоги») зумовлює ризики порушень і помилок у веденні бухгалтерського обліку. Особливої уваги потребує облік та інвентаризація запасів.

Аудитом, проведеним Рахунковою палатою в територіальних відділеннях Координаційного центру, встановлено відсутність власних положень про облікову політику.

4. У звітності головного розпорядника бюджетних коштів у складі кредиторської заборгованості станом на 01.07.2016 відображено

неперереєстровану в органах Державної казначейської служби України заборгованість у сумі 1 282,2 тис. грн, яка виникла в результаті непогашення кредиторської заборгованості в центрах АР Крим та Севастопольському міському центрі з надання безоплатної вторинної правової допомоги, регіональних центрах з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Луганській та Донецькій областях, що не врегульовано законодавством у частині визначення порядку її списання.

5. Координаційним центром як відповідальним виконавцем недостатня увага приділялась затвердженню форм внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору інформації про виконання результативних показників, які характеризують виконання паспорта бюджетної програми за 2015 рік, що створило ризики послаблення внутрішнього контролю.

У порушення розділу III «Вимоги до складання звіту про виконання паспорта бюджетної програми» *Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання*, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, який зареєстровано в Мін'юсті 21.01.2003 за № 47/7368 (зі змінами), Координаційним центром не здійснено аналізу стану виконання окремих результативних показників з поясненнями розбіжностей (відхилень) між виконаними результативними показниками та затвердженим паспортом бюджетної програми, що значно ускладнює встановлення причинно-наслідкового зв'язку між обсягами виділених коштів і досягнутими результатами.

6. Відсутні затверджені нормативи забезпечення, внаслідок чого головний розпорядник бюджетних коштів та відповідальний виконавець бюджетних програм не здійснюють повного аналізу стану матеріально-технічного забезпечення діяльності центрів, а також позбавлені єдиного підходу до визначення їх реальних потреб у тих чи інших матеріальних цінностях.

Через недоліки у централізованій політиці визначення потреби в приміщеннях протягом 2015 року внесено зміни до кошторисів територіальних відділень, які не підтверджені їх розрахунками та економічними обґрунтуваннями.

7. План заходів з енергозбереження для забезпечення зменшення витрат на оплату комунальних послуг та енергоносіїв затверджено. Постійний аналіз ефективності від впроваджених заходів з енергозбереження щодо забезпечення зменшення витрат на комунальні послуги не проводився, що створює ризики неекономного використання бюджетних коштів.

8. Комплексна система захисту інформації в порушення Закону України від 05.07.1994 № 80/94-ВР «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» і Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 № 373, відсутня, що створює ризики втрати інформації.

9. У порушення вимог п. 1.16 *Правил охорони праці під час експлуатації електронно-обчислювальних машин*, затверджених наказом Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду

від 26.03.2010 № 65, серверне обладнання у кількості 16 од., яке забезпечує функціонування комплексної інформаційно-аналітичної системи забезпечення надання безоплатної правової допомоги, розміщене у непристосованих для цього приміщеннях. Як наслідок, є ризики втрати інформації та псування обладнання.

Аудитом встановлено, що приміщення Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у м. Києві неповною мірою відповідає пункту 4.3 ДБН В.2.2-28:2010 «Будинки і споруди. Будинки адміністративного та побутового призначення», затверджених наказом Мінрегіонбуду від 30.12.2010 № 570, щодо забезпечення потреб інвалідів та маломобільних груп населення.

10. Діюча структура мережі розпорядників бюджетних коштів за бюджетними програмами, відповідальним виконавцем яких є Координаційний центр, і порядок їх фінансової підзвітності не відповідають визначеній законодавством управлінській структурі системи безоплатної вторинної правової допомоги та організаційній схемі підпорядкування її установ.

11. Окремі положення Закону України від 02.06.2011 № 3460 «Про безоплатну правову допомогу» в частині спрощення доступу до такої допомоги для соціально вразливих верств населення, уточнення правового статусу та повноважень центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, визначення на законодавчому рівні порядку подання документів, що підтверджують належність особи (або осіб) до суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу, а також з інших питань з урахуванням напрацьованого досвіду роботи системи безоплатної правової допомоги потребують удосконалення.

З урахуванням об'єктивних обставин та змін у чинному законодавстві, внесених, зокрема, Законом України від 14.10.2014 № 1697 *«Про прокуратуру»*, *Державна цільова програма формування системи безоплатної правової допомоги на 2013 - 2017 роки* потребує коригування в частині актуальності заходів.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** та запропонувати повторно внести на розгляд Верховної Ради України законопроект *«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення доступу до безоплатної правової допомоги та підвищення якості її надання»*, розроблений Міністерством юстиції України та

Координаційним центром, з метою удосконалення окремих положень Закону України «Про безоплатну правову допомогу» в частині спрощення доступу до такої допомоги для соціально вразливих верств населення, уточнення правового статусу та повноважень центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, визначення на законодавчому рівні порядку подання документів, що підтверджують належність особи (або осіб) до суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу, а також з інших питань, враховуючи практичний досвід роботи системи безоплатної правової допомоги.

4. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту:

Міністерству юстиції України, запропонувавши:

- з метою здійснення внутрішнього контролю забезпечити надання відповідальним виконавцем надалі належних обґрунтувань при формуванні бюджетного запиту та затвердженні кошторисних призначень за бюджетними програмами за КПКВК 3603030 і 3603020;

- прискорити погодження з Мінфіном та Мінекономрозвитку підготовленого Координаційним центром та Мін'юстом проекту постанови Кабінету Міністрів України *«Про внесення змін до додатків 1-3 до Державної цільової програми»* та звернутись до Уряду з пропозицією прийняти рішення про внесення коригуючих змін до державної цільової програми;

- при формуванні бюджетного запиту на 2017 і наступні роки передбачити відповідні бюджетні призначення для забезпечення виконання Координаційним центром завдань, визначених законодавством;

- вивчити питання щодо обов'язків і межі відповідальності при управлінні бюджетними коштами Координаційним центром з надання правої допомоги та його територіальними відділеннями як розпорядниками бюджетних коштів з метою приведення структури фінансового управління системою надання безоплатної вторинної правової допомоги у відповідність із визначеною законом загальною структурою управління системою надання безоплатної вторинної правової допомоги згідно із міжнародними принципами операційної незалежності та фінансової підзвітності установ, які забезпечують надання безоплатної правової допомоги.

Координаційному центру з надання правової допомоги, запропонувавши:

- з метою забезпечення ефективного використання бюджетних коштів вжити додаткових заходів щодо удосконалення системи внутрішнього контролю, зокрема, переглянути існуючі процедури підготовки та порядок прийняття управлінських рішень з питань ефективного використання відкритих бюджетних асигнувань;

- вжити заходів щодо забезпечення належного контролю регіональними та місцевими центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги за правильністю визначення адвокатами вартості наданих правових послуг (відповідно до Методики оплати послуг адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів

України від 17.09.2014 № 465), вжити заходів щодо відшкодування зайво виплачених коштів;

- стимулювати динаміку зменшення кількості відмов від надання безоплатної вторинної правової допомоги у зв'язку з відсутністю адвокатів чи їх відмовами, посилити контроль за використанням бюджетних коштів на винагороду адвокатам відповідно до умов контрактів;

- вжити заходів щодо створення комплексної системи захисту інформації КІАС; розміщення серверного обладнання у пристосованих для цього приміщеннях;

- з метою єдиного підходу до планування потреби в бюджетних асигнуваннях розробити нормативи матеріально-технічного забезпечення та надати їх територіальним відділенням;

- з метою здійснення внутрішнього контролю більш детально аналізувати стан виконання результативних показників бюджетної програми на предмет розбіжностей (відхилень) між виконаними результативними показниками і затвердженими паспортом бюджетної програми;

- дотримуватися вимог постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 *«Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету»* в частині введених обмежень;

- з метою економії державних коштів, передбачених на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, забезпечити постійний аналіз їх витрат і аналіз ефективності впроваджених заходів щодо забезпечення зменшення витрат на комунальні послуги та енергоносіїв;

- з метою ефективного використання бюджетних коштів видати наказ Координаційного центру, яким в окремих випадках визначити додаткові обмеження щодо витрат на найм житла з мінімальним відхиленням від граничних сум витрат;

- контролювати затвердження положень про облікову політику територіальними відділеннями з урахуванням вимог Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202 і зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 01.11.2010 за № 1017/18312, і Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку для суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 23.01.2015 № 11.

4. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт і результати його розгляду об'єктами контролю на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Голова Рахункової палати



Р.М. Магута