

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 23 серпня 2016 року № 16-1

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання
бюджетних коштів на формування та функціонування
системи безоплатної правової допомоги**

Київ 2016

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП	6
I. ОЦІНКА СТАНУ ПРАВОВОГО, ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ	6
1.1. <i>Стан нормативно-правового забезпечення</i>	6
1.2. <i>Оцінка стану організаційного забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги</i>	12
1.3. <i>Оцінка стану системи внутрішнього контролю організаційного забезпечення діяльності та облікової політики</i>	20
II. РЕЗУЛЬТАТИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ	25
2.1. <i>Оцінка стану планування видатків та напрямів використання бюджетних коштів</i>	25
2.2. <i>Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за напрямами бюджетної програми за КПКВК 3603020</i>	30
2.2.1. <i>Оцінка фактичного стану використання коштів на оплату праці</i>	33
2.2.2. <i>Оцінка ефективності відшкодування коштів на відрядження</i>	34
2.2.3. <i>Оцінка стану матеріально-технічного забезпечення функціонування системи надання безоплатної правової допомоги</i>	35
2.2.4. <i>Оцінка ефективності використання бюджетних коштів на закупівлю товарів, робіт та послуг</i>	40
2.3. <i>Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за напрямами бюджетної програми за КПКВК 3603030</i>	43
2.3.1. <i>Стан дотримання порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів</i>	45
ВИСНОВКИ	47
ПРОПОЗИЦІЇ	50
Додаток 1.....	53

ПРЕАМБУЛА

Аудит ефективності використання бюджетних коштів на формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги проведено департаментом з питань оборони та правоохоронної діяльності відповідно до Плану роботи Рахункової палати на 2016 рік.

Мета аудиту

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, оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, а також стану внутрішнього контролю розпорядника бюджетних коштів.

Предмет аудиту

- кошти Державного бюджету України, виділені протягом 2015 року – I півріччя 2016 року Координаційному центру з надання правової допомоги за КПКВК 3603020 «Забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги» (далі – КПКВК 3603020), в тому числі кошти, виділені на реалізацію Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2013–2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2013 № 394, а також за КПКВК 3603030 «Оплата послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги» (далі – КПКВК 3603030);
- планові, бухгалтерські, фінансові документи, фінансова, бюджетна та статистична звітність, а також інша довідкова інформація, що прямо чи опосередковано характеризують стан досягнення результативних показників, визначених паспортами бюджетних програм;
- нормативно-правові акти, які регламентують діяльність Міністерства юстиції України та Координаційного центру з надання правової допомоги;
- розпорядчі документи Міністерства юстиції України та органів державної влади з питань фінансового, організаційного, інформаційно-довідкового та іншого забезпечення діяльності Координаційного центру з надання правової допомоги, в тому числі прийняті для досягнення максимальної економії бюджетних коштів і забезпечення результативної діяльності.

Об'єкти аудиту:

- Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст);
- Координаційний центр з надання правової допомоги (далі – Координаційний центр).
- регіональні центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Вінницькій, Львівській, Одеській, Харківській областях та місті Києві.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: 2015 рік – I півріччя 2016 року визначено з урахуванням періодичності надання статистичної, фінансової та бюджетної звітності.

Критерії оцінки:

• **щодо законності:**

- стан відповідності чинному законодавству розпорядчих документів та прийнятих управлінських рішень об'єктами аудиту щодо планування, затвердження та цільового використання бюджетних коштів на забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги, проведення оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги;

- стан правового та організаційного забезпечення діяльності та вплив прийнятих управлінських рішень на реалізацію повноважень Мін'юсту та Координаційного центру, встановлених Законом України від 02.06.2011 № 3460 «Про безоплатну правову допомогу»;

- стан дотримання вимог чинного законодавства під час управління наявними фінансовими ресурсами, спрямованими на досягнення результативних показників у ході виконання бюджетних програм;

- стан дотримання чинного законодавства під час придбання товарів, робіт та послуг, законність здійснення розрахункових операцій за отримані матеріальні цінності, виконані роботи, отримані комунальні та інші послуги на виконання умов договорів, в тому числі дотримання порядку оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, що надають безоплатну вторинну правову допомогу, а також за розрахунками з оплати праці;

• **щодо результативності** встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності об'єктів аудиту запланованим результатам з досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетних програм із забезпечення повноважень у сфері надання безоплатної правової допомоги;

• **щодо продуктивності** встановлення співвідношення між результатами діяльності об'єктів аудиту і використаними для досягнення таких результатів коштами державного бюджету:

- рівень виконання показників продукту, затверджених паспортом бюджетної програми за КПКВК 3603020, які відображають здійснення заходів правового, організаційного та економічного характеру, необхідних для формування системи безоплатної правової допомоги, зокрема: кількість проведених конкурсів з відбору адвокатів, які залучаються до надання безоплатної правової допомоги; кількість розроблених проектів нормативно-правових актів у сфері надання безоплатної правової допомоги; площа приміщень центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, на яких буде проведено капітальний ремонт;

- рівень виконання показників продукту, затверджених паспортом бюджетної програми за КПКВК 3603030, що відображають стан надання безоплатної правової допомоги на основі взаємодії між суб'єктами права на неї та суб'єктами надання такої допомоги, зокрема: кількість випадків надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, які мають право на неї згідно з законодавством;

- **щодо економності** встановлення стану досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів:

- рівень забезпеченості фінансовими ресурсами напрямів використання бюджетних коштів, передбачених бюджетними програмами;

- стан виконання заходів щодо економного та раціонального використання бюджетних коштів, зокрема: за розрахунками з оплати комунальних послуг та енергоносіїв; придбання основних засобів та запасів; оплати виконаних робіт з капітального ремонту та реконструкції;

- **щодо своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень:**

- стан своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень об'єктами аудиту під час виконання завдань та функцій, передбачених чинними нормативно-правовими актами;

- стан внутрішнього контролю.

Методика проведення аудиту

Об'єкти аудиту перевіряються у відповідності із Загальними рекомендаціями з проведення аудиту ефективності використання державних коштів, затверджених постановою Колегії Рахункової палати від 12.07.2006 № 18-4, в частині, що не суперечить Закону України від 02.07.2015 № 576 «Про Рахункову палату», шляхом вивчення та аналізу законодавчих, нормативних і розпорядчих документів, управлінських рішень, фінансової, бюджетної та статистичної звітності, а також даних, отриманих на відповідні запити Рахункової палати.

ВСТУП

Створення і розвиток системи надання безоплатної правової допомоги є позитивною і конструктивною діяльністю Уряду України, направленою на задоволення реальних потреб суспільства та запровадження стандартів Ради Європи щодо захисту прав людини.

З набранням чинності у липні 2011 року Законом України «Про безоплатну правову допомогу» Україна взяла на себе зобов'язання щодо правового захисту вразливих верств населення і покращення доступу до правосуддя шляхом надання безоплатної правової допомоги.

Враховуючи актуальність зазначеного питання для становлення української системи правової допомоги, а також з метою оцінки ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги, виявлення проблем та ризиків, надання рекомендацій щодо можливих змін у практиці реалізації затверджених бюджетних програм Рахунковою палатою вперше проведено цей аудит.

І. ОЦІНКА СТАНУ ПРАВОВОГО, ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

1.1. Стан нормативно-правового забезпечення

Статтею 59 Конституції України встановлено, що *кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно.*

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України від 17.07.1997 № 475 «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» Україна повністю визнає на своїй території дію приписів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються її тлумачення і застосування.

Таким чином, ратифікувавши вказану Конвенцію, Україна створила умови та можливості для формування системи надання безоплатної правової допомоги.

У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1466 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» зазначалося про необхідність «покращити доступ до правосуддя шляхом запровадження системи безоплатної правової допомоги у відповідності із стандартами Ради Європи та принципами Європейського Суду з прав людини» (пункт 13.13).

8 квітня 2008 року Указом Президента України № 311 затверджено Концепцію реформування кримінальної юстиції України, яка передбачає реалізацію Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в

Україні, схваленої Указом Президента України від 09.06.2006 № 509 (далі – Концепція № 509), метою останньої є створення засад для впровадження державної системи доступної та якісної правової допомоги, котра б відповідала потребам суспільства.

Конкретний механізм та правова база, необхідні для реалізації як закріпленого статтею 59 Конституції України права кожного на правову допомогу, так і зобов'язань за низкою міжнародних договорів, що містять положення щодо надання правової допомоги і учасником яких є Україна, з'явилися після прийняття Верховною Радою України **Закону України від 02.06.2011 № 3460 «Про безоплатну правову допомогу»**, який набрав чинності з 09.07.2011 (далі – Закон № 3460). Водночас, розділ III цього Закону набрав чинності поетапно після початку діяльності центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Центри забезпечували надання правової допомоги особам, зазначеним у пунктах 3-7 частини першої статті 14 цього Закону, з 1 січня 2013 року. Надання безоплатної вторинної правової допомоги всім категоріям осіб, зазначеним у статті 14 цього Закону, в повному обсязі забезпечується з 1 липня 2015 року.

Прийнятий Закон № 3460 визначає зміст права на безоплатну правову допомогу, порядок реалізації цього права, підстави та порядок надання безоплатної правової допомоги та державні гарантії щодо її надання.

Безоплатна правова допомога (далі – БПД) – **правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел** (стаття 1 Закону № 3460).

Як вбачається зі змісту Закону № 3460, він **передбачає надання двох видів безоплатної правової допомоги – первинної та вторинної**. Таким чином, законодавець диференціює поняття «доступу до права» та «доступу до правосуддя», адже вони є різними як за своєю формою і змістом, так і за способом реалізації.

Так, відповідно до статті 7 Закону № 3460 **безоплатна первинна правова допомога** (далі – БППД) – **вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб**.

БППД містить такі види правових послуг: надання правової інформації; надання консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

Суб'єктами надання БППД в Україні є: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; фізичні та юридичні особи приватного права; спеціалізовані установи (стаття 9 Закону № 3460).

Право на БВПД згідно з Конституцією України та Законом № 3460 мають усі особи, які перебувають під юрисдикцією України.

Статтею 13 Закону № 3460 визначено, що **безоплатна вторинна правова допомога** (далі – БВПД) – вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя.

БВПД містить **такі види правових послуг**: захист; здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на БВПД, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру.

Скористатись **правом на БВПД** згідно із статтею 14 Закону № 3460 (з внесеними змінами Законом України від 26.01.2016 № 936) та іншими законами України **мають такі категорії осіб**:

1) особи, які перебувають під юрисдикцією України, якщо середньомісячний сукупний дохід їхньої сім'ї нижче суми прожиткового мінімуму, розрахованого та затвердженого відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, інваліди, які отримують пенсію або допомогу, що призначається замість пенсії, **у розмірі менше двох прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб**;

Довідково. Необхідно звернути увагу на те, що Закон № 3460 не вказує періоду, за який визначається середньомісячний сукупний дохід осіб, які мають право на БВПД, а також органу, уповноваженого надавати підтвердження складу сім'ї. Частково такі відомості передбачені Методичними рекомендаціями щодо організації надання безоплатної вторинної правової допомоги місцевими центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги¹ № 160 (які не мають статусу нормативно-правового документа), якими визначено, що довідка про доходи кожного члена сім'ї враховується за останні шість місяців.

Разом із тим нормативно-правовими актами чи організаційно-розпорядчими документами Координаційного центру не визначено механізму (порядку) перевірки правдивості та достовірності документів, поданих (наданих) особами з метою віднесення їх до однієї з категорій громадян, які мають право на одержання БВПД;

2) діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, діти, які перебувають у складних життєвих обставинах, діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів;

3) особи, до яких застосовано адміністративне затримання;

4) особи, до яких застосовано адміністративний арешт;

5) особи, які відповідно до положень кримінального процесуального законодавства вважаються затриманими;

6) особи, стосовно яких обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою;

7) особи, у кримінальних провадженнях стосовно яких відповідно до положень Кримінального процесуального кодексу України захисник залучається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом для здійснення

¹ Затверджені наказом Координаційного центру від 26.06.2015 № 160.

захисту за призначенням або проведення окремої процесуальної дії, а також особи, засуджені до покарання у вигляді позбавлення волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців або обмеження волі;

8) особи, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»;

9) ветерани війни та особи, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», особи, які мають особливі заслуги та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, особи, які належать до числа жертв нацистських переслідувань, стосовно питань, пов'язаних з їх соціальним захистом;

10) особи, щодо яких суд розглядає справу про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи, протягом розгляду справи в суді;

11) особи, щодо яких суд розглядає справу про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку, протягом розгляду справи в суді;

12) особи, реабілітовані відповідно до законодавства України, стосовно питань, пов'язаних з реабілітацією.

Право на БВПД мають громадяни держав, з якими Україна уклала відповідні міжнародні договори про правову допомогу, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також іноземці та особи без громадянства відповідно до міжнародних договорів, учасником яких є Україна, якщо такі договори зобов'язують держав-учасниць надавати певним категоріям осіб БПД.

Порядок організації розгляду звернень про надання БВПД визначено статтею 19 Закону № 3460, зокрема у разі звернення особи про надання одного з видів БВПД центри з надання БВПД зобов'язані протягом десяти днів з дня надходження звернення прийняти рішення щодо надання БВПД.

Якщо особа належить до однієї з категорій осіб, які підпадають під критерій, притаманний суб'єкту права на БВПД, то центр з надання БВПД приймає рішення про її надання і письмово повідомляє про це особу або її законного представника, а також суд, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, в яких здійснюватиметься представництво інтересів особи.

Для осіб, яких затримано, встановлено спеціальний порядок звернення для надання БВПД. У разі звернення таких осіб² за наданням БВПД або надходження інформації про затриманих осіб центр з надання БВПД зобов'язаний прийняти рішення про надання БВПД з моменту затримання особи.

У разі отримання постанови слідчого, прокурора, ухвали слідчого судді, суду про залучення захисника для здійснення захисту за призначенням або проведення окремої процесуальної дії центри з надання

² Визначених пунктами 3-6 частини першої статті 14 Закону № 3460.

БВПД зобов'язані негайно призначити захисника. Порядок інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1363 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 110) (далі – Порядок № 1363).

Після прийняття рішення про надання БВПД центри з надання БВПД **призначають адвоката, який надає БВПД на постійній основі за контрактом.**

Повноваження адвоката як захисника у кримінальному провадженні для участі у розгляді справи про адміністративне правопорушення та представництва інтересів осіб, які мають право на БВПД, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами **підтверджуються дорученням** центру з надання БВПД.

Надання БВПД на підставі договору регулюється статтею 22 Закону № 3460, де передбачено, що у разі неможливості надання БВПД адвокатом, який надає БВПД на постійній основі за контрактом, центри з надання БВПД укладають договір з адвокатом, включеним до Реєстру адвокатів, які надають БВПД.

Адвокат, який надає БВПД на постійній основі за контрактом чи на тимчасовій основі на підставі договору, має всі права і гарантії, встановлені Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», іншими законами України.

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 БВПД, визначення на законодавчому рівні порядку подання документів, що підтверджують належність особи (або осіб) до суб'єктів права на БВПД, а також з інших питань, 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. Зазначений законопроект пропонує:

- 1) **уточнити** правовий статус та повноваження центрів з надання БВПД;
- 2) **конкретизувати** види правових послуг БВПД, передбачивши можливість надання правового висновку щодо порушеного заявником питання у випадках, коли таке питання не підлягає вирішенню в судовому порядку;
- 3) **надати право** на отримання БВПД особам, середньомісячний сукупний дохід яких **не перевищує** двох розмірів прожиткового мінімуму, встановленого законом. На сьогодні право на БВПД має особа, середньомісячний сукупний дохід сім'ї якої є меншим за суму прожиткового мінімуму, встановленого законом, тобто для отримання правової допомоги таким особам необхідно показати рівень доходів усіх членів сім'ї, щоб підтвердити свою належність до вразливої категорії

населення. Запропоновані зміни зроблять особу незалежною від доходів інших членів сім'ї у питанні звернення за БВПД. Насамперед, це **стосується осіб, законні інтереси та права яких порушуються в сім'ї;**

4) **доповнити** перелік суб'єктів права на БВПД особами, які лише претендують на отримання статусу учасника АТО або внутрішньо переміщеної особи, проте відповідно до чинного Закону не належать до суб'єктів права на БВПД;

5) **передбачити**, що учасники бойових дій, у тому числі учасники АТО, мають право на всі види правових послуг БВПД. Чинна редакція Закону обмежує таке право лише наданням безоплатної правової допомоги в частині вирішення питань, пов'язаних із їх соціальним захистом. На сьогодні, така особа може отримати БПД лише у разі порушення права на надання пільги та гарантії соціального захисту, передбачені Законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» та «Про жертви нацистських переслідувань»;

б) **встановити**, що надання безоплатної вторинної правової допомоги триває до завершення відповідної стадії кримінального провадження навіть у разі зміни (скасування) запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою слідчим суддею, судом першої інстанції;

7) **конкретизувати** підстави та порядок заміни адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу;

8) **врегулювати** інші питання, враховуючи практичний досвід роботи системи БПД протягом трьох років поспіль.

У цьому ж законопроекті, шляхом внесення змін до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», пропонується **врегулювати питання щодо отримання інформації** з Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування **на запит центрів** з надання БВПД, що дозволить **оптимізувати** процедуру звернення до відповідного центру та підтвердження належності до суб'єктів права на БВПД. Таким особам не потрібно буде збирати додаткові документи для підтвердження їх належності до вразливих категорій населення, а лише подати документ, що посвідчує особу.

Незважаючи на прогресивні кроки, запропоновані зазначеним законопроектом, 14.04.2016 відповідно до Регламенту Верховної Ради України його відкликано та знято з розгляду.

Таким чином, враховуючи практичний досвід роботи системи БПД протягом майже трьох з половиною років поспіль, вона потребує удосконалення та трансформації зважаючи на потреби суспільства, насамперед у частині конкретизації видів правових послуг та розширення переліку суб'єктів права на БВПД, а також спрощення доступу до отримання такої допомоги. Своєчасна оптимізація чинного законодавства, яке пройшло практичну апробацію, дала б можливість зменшити існуючі

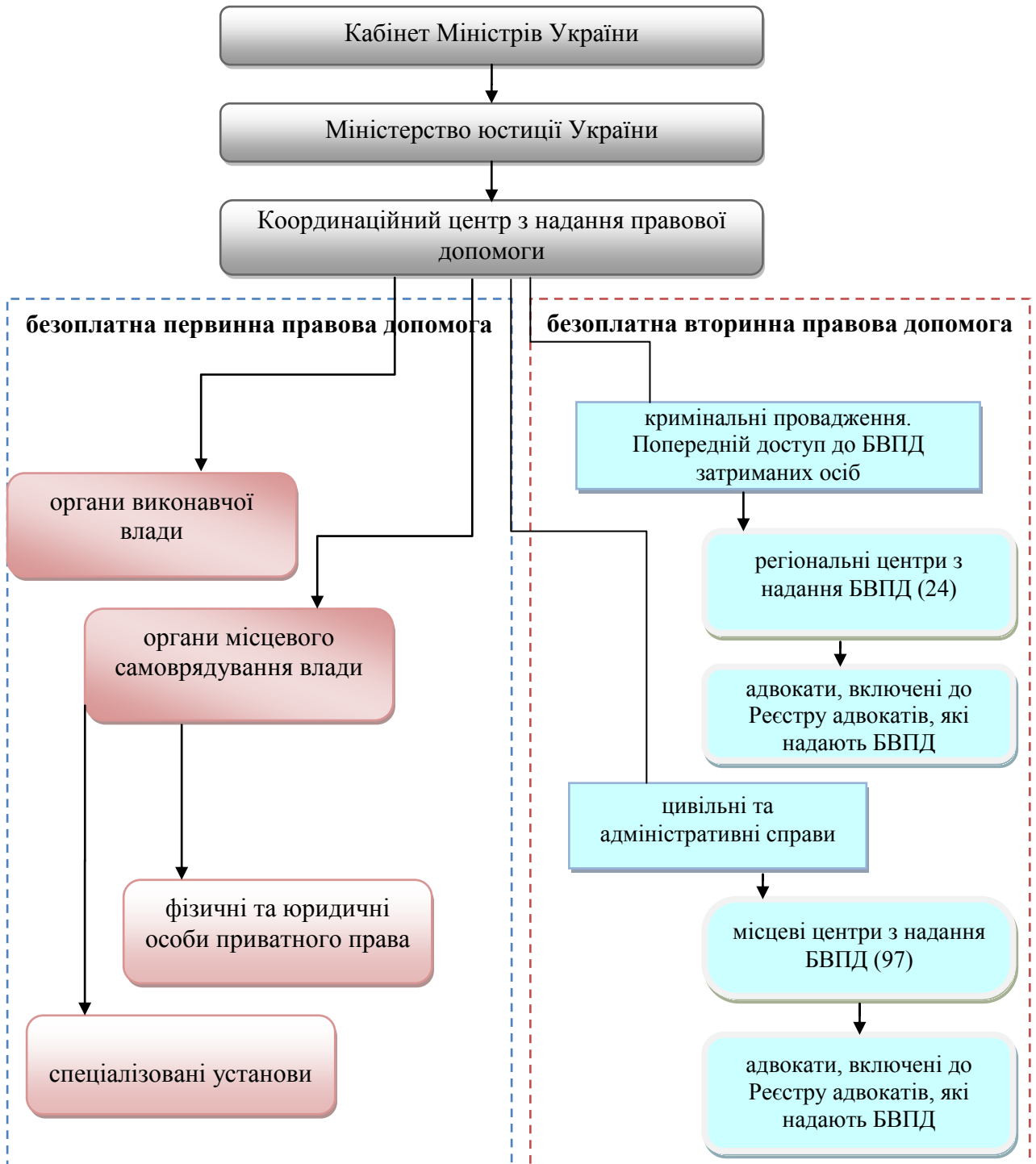
ризиків недосконалому функціонуванню всієї системи надання БПД в Україні.

1.2. Оцінка стану організаційного забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги

Координаційний центр, суб'єкти надання БППД та суб'єкти надання БВПД складають **систему надання БПД** (стаття 6¹ Закону № 3460). Суб'єктами надання БВПД в Україні є: центри з надання БВПД та адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають БВПД.

Схема 1

Інституційна структура системи надання БПД в Україні



На Схемі 1 відображено вертикаль державних органів та суб'єктів надання БПД, що забезпечують функціонування системи надання БПД.

Роль Кабінету Міністрів України полягає у створенні умов для розвитку і функціонування системи надання БПД (первинної та вторинної).

Згідно з повноваженнями, визначеними статтею 27 Закону № 3460, Кабінет Міністрів України затверджує порядок і умови проведення конкурсного відбору адвокатів та вимоги до професійного рівня адвокатів, яких залучають до надання БВПД; встановлює порядок і умови укладення контрактів з адвокатами, які надають БВПД; встановлює порядок інформування центрів з надання БВПД про випадки затримання осіб; встановлює розмір і порядок оплати діяльності суб'єктів надання БВПД.

Відповідно до повноважень у сфері надання БПД Мін'юст здійснює загальне управління системою як первинної, так і вторинної правової допомоги, а саме: відповідає за впровадження і функціонування системи БВПД, а також за методичне забезпечення органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування стосовно надання такої допомоги; співпрацює з центральними органами виконавчої влади; утворює центри з надання БВПД; затверджує стандарти якості надання БПД і Положення про центри з надання БВПД; затверджує Типове положення про установи з надання БВПД; встановлює порядок ведення Координаційним центром Реєстру адвокатів, які надають БВПД на постійній або тимчасовій основі, та виконує інші функції.

Згідно з пунктом 6 частини першої статті 27 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» Положення про Координаційний центр з надання правової допомоги затверджує Кабінет Міністрів України.

З метою утворення дієвого механізму організації управління системою БПД, на виконання Указу Президента України від 01.06.2012 № 374 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» Кабінетом Міністрів України 06.06.2012 прийнято постанову № 504 «Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції», якою затверджено Положення про Координаційний центр з надання правової допомоги (далі – Положення № 504).

Відповідно до Положення № 504 **Координаційний центр утворений з метою формування та забезпечення функціонування в Україні ефективної системи БПД, забезпечення її доступності та якості**. Координаційний центр є державною установою і належить до сфери управління Мін'юсту.

Основними завданнями Координаційного центру є³:

- проведення аналізу практики правозастосування з питань надання БПД;
- організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення здійснення повноважень Мін'юсту у сфері надання БПД;

³ Пункт 11 Положення № 504, зі змінами, внесеними постановою КМУ від 11.03.2015 № 110.

- внесення на розгляд Міністра юстиції пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у зазначеній сфері;

- розроблення та подання на затвердження Мін'юсту стандартів якості надання БПД; **управління системою БВПД**; координація діяльності спеціалізованих установ з надання БППД; формування і ведення у встановленому порядку Реєстру адвокатів, які надають БВПД; забезпечення функціонування та розвитку комплексної інформаційно-аналітичної системи забезпечення надання БПД; організація підвищення кваліфікації адвокатів, які надають БВПД.

Відповідно до покладених завдань (пункт 13 Положення, зі змінами), **Координаційний центр:**

- забезпечує за рішенням Мін'юсту утворення регіональних та місцевих центрів з надання БВПД як своїх територіальних відділень;

- затверджує Регламент центрів з надання БВПД; забезпечує проведення моніторингу якості надання адвокатами БВПД; проводить моніторинг доступності БВПД; приймає рішення про виключення адвокатів з Реєстру адвокатів, які надають БВПД, у випадках, передбачених пунктами 2 і 3 частини першої статті 24 Закону № 3460; контролює діяльність центрів з надання БВПД; проводить перевірки діяльності центрів з надання БВПД у порядку, затвердженому Мін'юстом; виконує інші функції відповідно до законодавства.

На Схемі 2 зображена діюча на момент проведення аудиту структура Координаційного центру (Додаток 1 до Звіту).

Структура та загальна чисельність працівників Координаційного центру в періоді, що перевірявся, затверджувалася на підставі затверджених Мін'юстом штатних розписів наказами Координаційного центру від 31.12.2014 № 36 та від 29.01.2015 № 2 в кількості 60 штатних одиниць.

Штатний розпис Координаційного центру на 2016 рік введено в дію з 01 лютого 2016 року наказом Координаційного центру від 01.02.2016 № 3 *«Про введення в дію штатного розпису на 2016 рік Координаційного центру з надання правової допомоги»* в кількості 160 штатних одиниць.

Обґрунтування щодо збільшення штатної чисельності працівників Координаційного центру на 100 штатних одиниць були надіслані Мін'юсту листом від 29.01.2016 № 25-220, згідно з якими **збільшення кількості штатних одиниць зумовлено збільшенням навантаження на працівників Координаційного центру** в зв'язку з початком надання БВПД в цивільних та адміністративних справах.

Наказом Міністерства юстиції України від 02.07.2012 року № 968/5 *«Про утворення центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги»* **утворено 27 регіональних центрів** з надання БВПД⁴, а наказом від 10.03.2015 № 331/5 *«Питання розвитку системи безоплатної вторинної правової допомоги»* **утворено 100 місцевих центрів** з надання БВПД.

⁴ В тому числі в АР Крим та м. Севастополі.

Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, затверджено наказом Мін'юсту від 02.07.2012 № 967/5, зареєстрованим у Мін'юсті 03.07.2012 за № 1091/21404 (у редакції наказу від 24.05.2016 № 1487/5).

Наказом Координаційного центру від 12.05.2015 № 150 «*Про затвердження Типових положень про структурні підрозділи регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги*» затверджені типові положення регіональних центрів.

Згідно з наказом Міністерства юстиції від 19.02.2016 № 479/5 «*Питання оптимізації системи безоплатної вторинної правової допомоги*» у Луганській та Харківській областях ліквідовано два регіональних і сім місцевих центрів з надання БВПД, натомість утворено один регіональний і чотири місцевих центри з надання БВПД.

Станом на час проведення аудиту діють 24 регіональних та 97 місцевих центрів з надання БВПД.

Згідно з Положенням про центри з надання БВПД основними завданнями центрів є: підвищення правової свідомості, культури та освіченості населення (правопросвітництво); забезпечення надання БППД і БВПД; забезпечення доступу до електронних сервісів Міністерства юстиції України.

Типова структура місцевих центрів з надання БВПД затверджена наказом Координаційного центру від 01.04.2015 № 132⁵.

Необхідно зазначити, що Кабінет Міністрів України постановою від 11.02.2016 № 99 «*Про реформування територіальних органів Міністерства юстиції та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги*» схвалив пропозиції Міністерства юстиції щодо утворення бюро правової допомоги в структурі місцевих центрів з надання БВПД.

Типова структура регіональних центрів із загальною чисельністю від 24 до 28 штатних одиниць затверджена наказом Координаційного центру від 12.05.2015 № 150, яка складається з керівництва та п'яти відділів⁶.

Проведеним аналізом структури штатних одиниць відділів регіональних центрів з надання БВПД встановлено, що у відділах на одну посаду головного спеціаліста припадає дві керівні посади, начальник відділу та його заступник.

Наприклад, станом на 01.07.2016 в Регіональному центрі з надання БВПД у Одеській області, 15 штатних одиниць у штатному розписі займають посади

⁵ До структури введено відділ попередньої роботи з клієнтами, відділ взаємодії з суб'єктами надання БППД, відділ організації надання БВПД та роботи з адвокатами, відділ інформаційної та матеріальної інфраструктури.

⁶ Відділ організації надання БВПД, відділ забезпечення якості правової допомоги та підвищення кваліфікації адвокатів, відділ фінансів, контрактно-договірної роботи та бухгалтерського обліку, відділ організаційної роботи, юридичного забезпечення діяльності та інформації, відділ підтримки та розвитку інфраструктури.

керівників (директор, начальники відділів та їх заступники), або 54 відс. від загальної кількості штатних посад (28).

Дослідженням питання заповнення штатних одиниць за системою встановлено, що загальна кількість вакантних посад в цілому станом на 01.07.2016 року становить 1032⁷, з яких: у Координаційному центрі – 108, регіональних центрах з надання БВПД – 225 та 699 посад у місцевих центрах з надання БВПД.

Зазначена ситуація зумовлена як об'єктивними причинами, зокрема тим, що згідно з *Планом заходів із реформування територіальних органів Мін'юсту та розвитку системи надання безоплатної правової допомоги*, затвердженим наказом Мін'юсту від 25.12.2015 № 2748/5, заплановано створення відокремлених підрозділів місцевих центрів⁸, з офіційним відкриттям та початком роботи у червні 2016 року, так і недостатньою роботою по добору персоналу на заміщення вакантних посад протягом I півріччя 2016 року.

Організаційна схема підпорядкування установ системи БВПД є трирівневою: місцеві центри з надання БВПД підпорядковані відповідним регіональним центрам, а останні – Координаційному центру.

Разом з тим і Координаційний центр, і всі його територіальні відділення мають однаковий статус розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня і належать до мережі головного розпорядника бюджетних коштів – Міністерства юстиції України.

Отже, діюча структура мережі розпорядників бюджетних коштів за бюджетними програмами, відповідальним виконавцем яких є Координаційний центр, та порядок їх фінансової підзвітності не відповідають визначеній законодавством управлінській структурі системи БВПД та організаційній схемі підпорядкування її установ. Повноваження, якими наділений Координаційний центр як відповідальний виконавець бюджетних програм, є недостатніми для забезпечення ефективної реалізації покладних на нього повноважень⁹ щодо управління системою БВПД.

Механізм формування та ведення Координаційним центром Реєстру адвокатів, які надають БВПД (далі – Реєстр), а також користування ним, визначає *Порядок ведення Координаційним центром з надання правової*

⁷ При затвердженій загальній штатній чисельності 2293 посади заповнено 1261 посаду.

⁸ Понад 400 бюро правової допомоги по всій території України.

⁹ Підпункт 5 пункту 12 Положення про Координаційний центр з надання правової допомоги, затвердженого постановою КМУ від 06.06.2012 № 504.

допомоги Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, затверджений наказом Мін'юсту від 30.04.2015 № 633/5¹⁰.

Так, згідно з цим Порядком, **Реєстр – це база даних, у якій містяться відомості про адвокатів, які можуть залучатися до надання БВПД.**

Внесення відомостей до Реєстру здійснюється на підставі отриманих у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1362 «Про затвердження Порядку і умов проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання безоплатної вторинної правової допомоги» (далі – Порядок 1362), протоколів відповідних конкурсних комісій, що утворюються головними територіальними управліннями юстиції, зокрема, в областях, містах Києві та Севастополі (далі – комісії) для проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються для надання БВПД, протягом п'яти робочих днів з моменту їх надходження.

Механізм проведення конкурсу з відбору адвокатів, які в подальшому за умови його успішного проходження **будуть включені до Реєстру** та відповідно зможуть залучатися до надання БВПД, та вимоги до їх професійного рівня визначає Порядок 1362, яким передбачено, що **конкурс проводиться комісіями та полягає у відборі кращих адвокатів**, які подали заяву про участь у конкурсі та відповідні документи.

Рішення про проведення конкурсу приймається Мін'юстом за поданням Координаційного центру, який розробляє план-графік проведення кожного конкурсу. Такий план-графік затверджується Мін'юстом.

Примірні форми контрактів та договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, а також **порядок і умови їх укладення** встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 № 8¹¹.

Відомості про адвокатів, включених до Реєстру, розміщено на офіційному веб-сайті Координаційного центру у форматі витягу з Реєстру за адресою: <http://www.legalaid.gov.ua/images/pdfs/20160404ReestrC.pdf>. Станом на 01.07.2016 року до Реєстру включено відомості про 5062 адвокати.

Дослідженням функціонування системи БПД встановлено, що протягом 2013 року – I півріччя 2016 року спостерігається динамічне зростання кількості випадків надання БВПД. Деяке зменшення цього показника в 2014 році пов'язане з анексією Автономної Республіки Крим та проведенням АТО в Донецькій та Луганській областях.

¹⁰ «Про затвердження Порядку ведення Координаційним центром з надання правової допомоги Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу», зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 13.05.2015 за № 517/26962.

¹¹ «Про затвердження Порядку і умов укладення контрактів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі, та договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі».

Динаміка надання БВПД протягом 2013 року – I півріччя 2016 року

<i>Показник</i>	<i>2013 рік</i>	<i>2014 рік</i>	<i>2015 рік</i>	<i>I півріччя 2016 року</i>	<i>Ступінь виконання показників I півріччя 2016 року порівняно з 2015 роком</i>
Випадки захисту осіб, затриманих за підозрою у скоєнні злочину	22 433	18 021	17 012	7 746	45,5 %
Випадки захисту осіб, до яких застосовано адміністративні затримання або арешт	9 957	7 708	11 351	5 738	50,5 %
Випадки захисту за призначенням у кримінальних провадженнях	44 305	41 679	45 580	27 810	61 %
Випадки представництва в адміністративних та цивільних справах	–	–	8 876	12 072	136 %
Всього випадків надання БВПД	76 695	67 408	82 819	53 366	64,4 %

Як видно з табл. 1, явна тенденція до зростання кількості випадків надання БВПД у 2015 році зберігається і в I півріччі 2016 року. За 6 місяців 2016 року зареєстровано 53,4 тис. випадків надання БВПД, що становить 64,4% кількості випадків надання БВПД у 2015 році. Найбільше зростання кількості випадків надання БВПД спостерігається за напрямом представництва в адміністративних та цивільних справах. Так, уже в I півріччі 2016 року зареєстровано на 36% більше випадків представництва в адміністративних та цивільних справах, ніж за увесь 2015 рік. Зазначена ситуація викликана низкою об'єктивних факторів, зокрема:

- збільшенням рівня поінформованості населення;
- збільшенням рівня довіри до системи БПД;
- розвитком мережі дистанційних та мобільних точок доступу до безоплатної правової допомоги, що наближає послугу до потенційного клієнта;
- налагодженням партнерських відносин з органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади на місцях, різноманітними місцевими провайдерами правової допомоги, громадськими організаціями, тощо.

Слід відмітити, що з 1 вересня 2016 року набирає ваги ще один фактор, який сприятиме подальшому збільшенню кількості випадків представництва в адміністративних та цивільних справах, а саме відкриття понад 400 бюро правової допомоги. Наявність бюро правової допомоги на постійній основі в

невеликих населених пунктах по всій країні зробить БПД більш доступною для мешканців віддалених населених пунктів.

Водночас, разом із динамічним збільшенням кількості випадків надання БВПД спостерігається постійне збільшення показників, що характеризують якість наданих послуг.

Таблиця 2

Динаміка результатів роботи адвокатів

<i>Показник</i>	<i>2013 рік</i>	<i>2014 рік</i>	<i>2015 рік</i>
Виправдувальних вироків	45	142	193
Випадків обрання більш м'якого запобіжного заходу, ніж тримання під вартою, про що клопотала сторона обвинувачення	159	623	1 445
Випадки зменшення обсягу обвинувачення	733	760	1 156
Випадків закриття кримінального провадження	477	235	274
Випадків призначення мінімального або більш м'якого покарання, ніж передбачено законом	–	500	2 417
Випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням	–	2 999	6 840
Випадків надання БВПД засудженим	–	45	1 169

Якщо порівнювати зазначені в табл. 2 показники 2015 року з аналогічним періодом 2013 року, то кількість виправдувальних вироків збільшилася в 4,3 раза, кількість випадків обрання більш м'якого запобіжного заходу, ніж тримання під вартою, підвищилася в 9 разів, кількість випадків зменшення обсягу обвинувачення – в 1,5 раза. Починаючи з 2014 року поінформовано щодо 3 показників, які характеризують якість наданої БПД, динаміка яких збільшилась в декілька разів. Тільки кількість випадків надання БВПД засудженим збільшилась в 26 разів.

Забезпечення якості БПД є ключовим аспектом під час реалізації Закону № 3460. Для цього прийнято наказ Міністерства юстиції України від 25.02.2014 № 386/5 «Про затвердження стандартів якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі» (далі – Стандарти), зареєстрований Міністерством юстиції України 26.02.2014 за № 337/25114.

Метою розроблення і впровадження Стандартів (пункт 2) є: своєчасне та якісне надання в необхідному обсязі БВПД у кримінальному процесі; забезпечення ефективного використання коштів державного бюджету, виділених на оплату діяльності адвокатів з надання БВПД у кримінальному процесі; методична підтримка та підвищення професійного рівня адвокатів, які надають БВПД у кримінальному процесі.

Дотримання Стандартів є обов'язковим для адвокатів при наданні ними БВПД. Порушення цих Стандартів тягне за собою цивільну відповідальність, передбачену законодавством та умовами контракту (договору) з центром з БВПД (пункт 3).

Оцінювання якості надання адвокатами БВПД у кримінальному процесі здійснюється відповідно до цих Стандартів комісіями, утвореними з цією метою радами адвокатів регіонів, за поданням відповідних центрів з надання БВПД у встановленому порядку.

Слід зазначити, що постійне зростання людського потенціалу та необхідність підвищення якості вплинуло на запровадження Координаційним центром постійних навчань і підвищення кваліфікації адвокатів та штатних працівників. За період з 2013 по 2015 роки було проведено 313 каскадних тренінгів, в яких взяли участь 7,4 тис. адвокатів. Для штатних працівників також проводяться спеціалізовані тренінги, зокрема, в 2015 році було проведено 19 навчальних заходів, в яких взяло участь 1,3 тис. штатних працівників, що в три рази більше порівняно з 2014 роком.

Отже, створена на виконання міжнародних зобов'язань та Конституції України система надання правової допомоги задля забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина пройшла основні стадії свого організаційного становлення. Проте потребує проведення Координаційним центром управлінських заходів щодо заповнення вакантних посад працівників, а також оптимізації співвідношення керівних посад і посад спеціалістів у структурі регіональних центрів з надання БВПД.

1.3. Оцінка стану системи внутрішнього контролю організаційного забезпечення діяльності та облікової політики

Відповідно до статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

Координаційний центр, базуючись на вимогах Міжнародних стандартів аудиту № 315, визначив існуючу систему внутрішнього контролю за п'ятьма компонентами: регламентованими та описаними у відповідних внутрішніх організаційно-розпорядчих документах внутрішнього середовища, системою управління ризиками, заходами контролю, моніторингу, а також інформації та комунікації.

Внутрішнє середовище складається з:

1) системи стандартів поведінки та етики стосунків у сфері запобігання корупції, які регулюють особисту і професійну чесність, етичні цінності керівництва усіх рівнів та працівників. Цей елемент внутрішнього середовища регламентується Антикорупційною програмою Координаційного центру з надання правової допомоги, яка затверджена наказом Координаційного центру від 05.05.2015 № 149;

2) організаційної структури Координаційного центру та його територіальних відділень.

Розподіл функціональних обов'язків між директором Координаційного центру та заступниками директора визначений наказом Координаційного

центру від 07.04.2015 № 137. Відповідні завдання та функції було розподілено та покладено на структурні підрозділи Координаційного центру наказом Координаційного центру від 10.04.2015 № 144.

З метою управління ризиками в Координаційному центрі запроваджено процес ідентифікації, оцінки та управління ризиками, який регламентується наказом Координаційного центру від 16.07.2015 № 188 *«Про затвердження інструкції з організації внутрішнього контролю в системі надання безоплатної вторинної правової допомоги»*.

Для здійснення постійного моніторингу запроваджено процес збору статистичної інформації, що регламентується наказом Координаційного центру від 03.02.2015 № 5 *«Про ведення статистичного спостереження за наданням безоплатної вторинної правової допомоги в Україні»* та листом Координаційного центру від 30.06.2015 № 25-963.

Крім того, паралельно запроваджено процес моніторингу дотримання адвокатами стандартів якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі, який регламентується наказом Координаційного центру від 06.04.2015 № 136.

Процес обміну інформаційними матеріалами між регіональними, місцевими центрами з надання БВПД та Координаційним центром регламентується наказом Координаційного центру від 25.06.2015 № 158. Цей порядок передбачає щомісячне опублікування інформаційних новин системи надання БПД, які публікуються на всіх сайтах системи надання БПД та поширюються іншими доступними каналами комунікації.

Порядок розмежування повноважень, прав і відповідальності **головного розпорядника** бюджетних коштів державного бюджету та **відповідальних виконавців** бюджетних програм у процесі складання, затвердження та виконання бюджету визначено в **Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі**, затвердженій наказом Міністерства фінансів України від 14.12.2001 № 574¹² (далі – Інструкція № 574).

Координаційний центр, як відповідальний виконавець бюджетних програм за КПКВК 3603020 та 3603030, забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складає зведену фінансову та бюджетну звітність та подає до Мін'юсту у відповідності з *Порядком складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів*, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44, зареєстрованим у Мін'юсті 09.02.2012 за № 196/20509.

¹² Відповідно до вимог підпункту 10 пункту 1.5 розділу 1 та пункту 3.9 розділу 3 Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 14.12.2001 № 574, зареєстрованим у Мін'юсті 03.01.2002 за № 3/6291 (в редакції наказу Міністерства фінансів України від 24.11.2010 № 1455).

Законом України від 16.07.1999 № 996 «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність» визначено, що ефективна та **раціональна організація бухгалтерського обліку в бюджетній установі має бути заснована на розробленій обліковій політиці**, яка передбачає вибір комплексу методичних прийомів, способів і процедур організації та ведення бухгалтерського обліку установою з числа загальноприйнятих в державі. **Облікова політика є основою ведення бухгалтерського обліку**, оскільки саме наказ «Про облікову політику» повинен скеровувати обліковий процес до досягнення основних стратегічних завдань Координаційного центру. **Проте такого наказу в Координаційному центрі не існувало до травня 2016 року.**

Аналізом правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності Координаційного центру встановлено, що керуючись вимогами наказу Мін'юсту від 18.01.2015 № 138/5 «Про облікову політику в системі Міністерства юстиції України», Координаційним центром видано наказ від 27.05.2016 № 39/1 «Про затвердження Положення про облікову політику Координаційного центру з надання правової допомоги». Погоджене заступником Міністра – керівником апарату Положення про облікову політику надійшло до Координаційного центру під час аудиту листом від 25.07.2016 № 615/16.2/36-12.

Аудитами, проведеними Рахунковою палатою в територіальних відділеннях Координаційного центру, встановлено відсутність в них наказів «Про облікову політику».

З метою здійснення контролю за збереженням матеріальних цінностей на виконання наказу Мін'юсту від 14.09.2015 за № 261/7 видано наказ Координаційного центру від 24.09.2015 № 258-а «Про проведення інвентаризацій у 2015 році».

За результатами суцільної інвентаризації, проведеної як в Координаційному центрі, так і в центрах з надання БВПД, встановлено, що в зоні антитерористичної операції на момент проведення інвентаризації знаходились необоротні активи в кількості 156 одиниць на загальну суму 240,4 тис. гривень. Про результати інвентаризації листом від 15.12.2015 за № 25-2629 було повідомлено Мін'юст.

Проведеним у ході аудиту у Координаційному центрі вибірково обстеженням фактичної наявності основних засобів, товарно-матеріальних цінностей лишків та недостач не встановлено.

Водночас аудитом встановлено, що **Регіональним центром з надання БВПД у м. Києві в окремих інвентаризаційних описах не відображено переданого на відповідальне зберігання Координаційному центру майна вартістю 20,95 тис. грн, як це передбачено Положенням про інвентаризацію активів та зобов'язань, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 02.09.2014 № 879, зареєстрованим у Мін'юсті 30.10.2014 за № 1365/26142.**

Облік запасів у Координаційному центрі та окремих регіональних центрах за місцем відповідального зберігання (знаходження) ведеться

матеріально відповідальними особами **за відсутності Книги складського обліку** запасів за найменуваннями, сортами, кількістю – фактично облік ведеться в електронному вигляді, тому не здійснюється постійна звірка фактичної наявності запасів із даними бухгалтерського обліку, чим не дотримується наказ Державного казначейства України від 18.12.2000 № 130, зареєстрований у Мін'юсті 28.12.2000 за № 962/5183.

Протягом періоду, що підлягав аудиту, в структурі Координаційного центру¹³ відповідно до затвердженого штатного розпису на 2015 рік діяв відділ внутрішнього фінансового контролю. Згідно із затвердженим штатним розписом на 2016 рік, введеним в дію наказом від 01.02.2016 № 3, діє відділ внутрішнього аудиту.

Відповідно до Положення про відділ внутрішнього аудиту Координаційного центру з надання правової допомоги, затвердженого наказом Координаційного центру від 19.02.2016 № 5 (далі – відділ внутрішнього аудиту), вказаний відділ є самостійним структурним підрозділом, який безпосередньо підпорядковується та є підзвітним директору Координаційного центру.

Внутрішній аудит проводиться відповідно до Стандартів внутрішнього аудиту, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247, зареєстрованим у Мін'юсті 20.10.2011 за № 1213/19957, згідно з планами, що формуються відділом та затверджуються директором Координаційного центру.

На виконання пункту 1 розділу X Порядку проведення внутрішнього аудиту в системі Мін'юсту, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 02.03.2015 № 298/5, Координаційним центром Мін'юсту надана інформація про результати діяльності відділу внутрішнього фінансового контролю за 2015 рік та про результати діяльності відділу внутрішнього аудиту за I півріччя 2016 року.

Проведеною під час внутрішніх аудитів у територіальних відділеннях Координаційного центру оцінкою системи внутрішнього контролю відділом внутрішнього аудиту визначено типові її недоліки:

- **слабкість системи** внутрішнього контролю за звітуванням адвокатів за виданими їм дорученнями;
- **відсутність механізму** врахування інформації про якість надання безоплатної вторинної правової допомоги при розподілі доручень;
- **слабкість системи** внутрішнього контролю в частині перевірки правильності розрахунку винагороди та відшкодування витрат адвокатів.

Згідно з інформацією відділу внутрішнього аудиту протягом 2015 року – I півріччя 2016 року під час аудитів **встановлено порушення** вимог Порядку оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, затвердженого постановами Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 305 (втратила чинність) та від 17.09.2014 № 465

¹³ Наказ від 29.01.2015 № 2 «Про затвердження структури Координаційного центру з надання правової допомоги».

(далі – Порядок № 465), що призвело до зайвого нарахування та оплати адвокатам винагороди на загальну суму 43,9 тис. грн, зайвого відшкодування витрат на паливно-мастильні матеріали – 159,83 тис. грн та недоплати винагороди адвокатам на загальну суму 23,3 тис. грн по 11 аудитах, що проводились у Регіональних центрах з надання БВПД.

За результатами проведених аудитів об'єктам, що перевірялися, направлено рекомендації щодо усунення виявлених порушень та недоліків (у випадку умовно-позитивних висновків аудиту), зокрема, для удосконалення системи внутрішнього контролю рекомендовано:

- розроблення механізму відстеження кількості доручень, які перебувають на виконанні у кожного адвоката, з метою недопущення випадків одночасного надавання одним адвокатом БВПД більш як у 30 справах за 30 дорученнями, надання БВПД за якими не завершено;

- розроблення порядку збору та узагальнення інформації про якість надання БВПД;

- посилення інструментів контролю за процесом перевірки правильності розрахунку винагороди та відшкодування витрат адвокатів і відшкодування зайво нарахованих та виплачених сум адвокатам.

У випадках, коли за результатами аудиту було зроблено негативні висновки, наказом Координаційного центру затверджувались відповідні заходи з усунення виявлених порушень та недоліків.

Слід відмітити, що плани проведення внутрішніх аудитів та аудиторські висновки за їх результатами у повному обсязі оприлюднюються на веб-сайті Координаційного центру¹⁴.

Запроваджена форма внутрішнього контролю дієва та прозора, що надає керівництву Координаційного центру необхідну неупереджену інформацію з висвітлення системних проблем і дозволяє прийняти необхідні управлінські рішення для зменшення ризиків нераціонального та неефективного використання бюджетних коштів на забезпечення функціонування системи БПД.

Проте, як вказують матеріали аудиту, стовідсоткове застосування на практиці запроваджених процедур контролю в частині повного та всебічного охоплення існуючої мережі територіальних підрозділів Координаційного центру не було можливим через незаповненість затвердженої штатної чисельності відділу, яка на момент проведення аудиту становить лише 57 відсотків.

З метою вдосконалення системи внутрішнього контролю для забезпечення дотримання вимог облікової політики з урахуванням вимог національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі¹⁵ та Методичних рекомендацій щодо облікової політики суб'єкта

¹⁴ Офіційний веб-сайт Координаційного центру: <http://www.legalaid.gov.ua/ua/kontrol-za-diialnistiu-systemy-bpd/vnutrishnii-kontrol/plan-provedennia-vnutrishnikh-audytiv>

¹⁵ Затверджених наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України від 01.11.2010 № 1017/18312.

державного сектору¹⁶, Координаційному центру необхідно взяти на контроль процес затвердження Положень про облікову політику в територіальних відділеннях.

II. РЕЗУЛЬТАТИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

2.1. Оцінка стану планування видатків та напрямів використання бюджетних коштів

Згідно із затвердженими паспортами бюджетних програм за КПКВК 3603020 «Забезпечення формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги» та за КПКВК 3603030 «Оплата послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги»¹⁷ **Координаційний центр визначено відповідальним виконавцем цих бюджетних програм.**

З метою складання бюджетного запиту на 2015 та 2016 роки Координаційний центр отримував, аналізував та узагальнював пропозиції від його територіальних відділень – центрів з надання БВПД, які надсилалися в електронному вигляді в формі таблиць, та подавав узагальнену інформацію головному розпоряднику – Мін'юсту.

При підготовці бюджетного запиту на 2015 рік на виконання доручення Прем'єр-міністра України від 07.11.2014 № 40228/1/1-14, з метою виконання підпункту 2 пункту 13 розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру», Координаційним центром були надані обґрунтування та розрахунки необхідності додаткових коштів із загального фонду державного бюджету на 2015 рік на формування та функціонування системи БПД, оплату діяльності суб'єктів надання БВПД, необхідних для створення та забезпечення функціонування районних, міжрайонних, міських, міськрайонних, міжрайонних у містах центрів з надання БВПД.

У зв'язку з обмеженим терміном виконання доручення Прем'єр-міністра України Координаційний центр здійснив прогностичні розрахунки видатків на базі середньостатистичних показників видатків регіональних центрів з надання БВПД (на той час – обласні центри).

Відповідно, через відсутність достовірних даних щодо територіального місця розташування центрів, приміщень, в яких планувалось їх розміщення, розрахунок додаткової потреби у видатках на 2015 рік для забезпечення їх функціонування¹⁸ за КПКВК 3603020 та на оплату послуг і відшкодування

¹⁶ Затверджених наказом Міністерства фінансів України від 23.01.2015 № 11.

¹⁷ Затверджено спільними наказами Мін'юсту та Мінфіну від **24.02.2015** № 246/5/224 та від 19.02.2016 № 470/5/122.

¹⁸ Оренда, послуги телекомунікаційного зв'язку, комунальні та експлуатаційні видатки, ремонт приміщень, придбання меблів та обладнання тощо.

витрат адвокатів з надання БВПД за КПКВК 3603030 базувався на **орієнтовних показниках**.

Зокрема, потреба у видатках за КЕКВ 3132 «Капітальний ремонт інших об'єктів» у сумі 37406,3 тис. грн (КПКВК 3603020) була розрахована як добуток вартості ремонту одного квадратного метра в сумі 3,75 тис. грн на площу приміщень, яка орієнтовно потребуватиме ремонту, – 9975 квадратних метрів. При цьому самі приміщення фактично були відсутні, як і проектно-кошторисна документація. Аналогічно, за фактичної відсутності приміщень обраховано додаткову потребу за КЕКВ 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв», КЕКВ 2240 «Оплата послуг (крім комунальних)» на оплату оренди приміщень тощо.

Відповідно до пункту 22 *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), показники видатків бюджету або надання кредитів з бюджету, які включаються до проекту кошторису, повинні обґрунтовуватися відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків або класифікації кредитування бюджету.

При цьому Координаційним центром не затверджувалися методики або правила, які б дозволили максимально забезпечити дотримання принципу обґрунтованості бюджетної системи, закріпленого у статті 7 Бюджетного кодексу України.

Зокрема, були відсутні норми витрат матеріалів на надання одиниці послуг, вимоги щодо площі та облаштування приміщення центрів з надання БВПД персональними комп'ютерами, оргтехнікою, облаштуванням доступу для маломобільних груп населення.

Відсутність затверджених нормативів забезпечення несе ризики нераціонального та неефективного використання бюджетних коштів на забезпечення функціонування системи БПД внаслідок недостатнього контролю відповідального виконавця бюджетних програм та головного розпорядника бюджетних коштів за реальним станом матеріально-технічного забезпечення центрів та, відповідно, визначення потреби у бюджетних коштах.

Законом України від 28.12.2014 № 80 *«Про Державний бюджет України на 2015 рік»* (зі змінами) затверджені бюджетні призначення за КПКВК 3603020 – 150495,4 тис. грн, з них: видатки споживання – 93037,6 тис. грн, видатки розвитку – 57457,8 тис. грн, за КПКВК 3603030 – 122 390,0 тис. гривень.

Законом України від 25.12.2016 № 928 *«Про Державний бюджет України на 2016 рік»* (зі змінами від 19.05.2016) затверджено за КПКВК 3603020 – 120937,8 тис. грн (видатки споживання), за КПКВК 3603030 – 97 671,2 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що Координаційний центр згідно з пунктом 1.5 *Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та*

особливості їх участі у бюджетному процесі, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 14.12.2001 № 574, зареєстрованої у Мін'юсті 03.01.2002 за № 3/6291, затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (регіональних і місцевих центрів) як відповідальний виконавець.

На затвердження Міністру юстиції України подавався кошторис Координаційного центру, обґрунтований розрахунком, та зведений розрахунок видатків, на підставі якого головним розпорядником бюджетних коштів проводиться формування зведеного кошторису за бюджетними програмами для надання Мінфіну.

Аудитом встановлено, що відповідно до кошторису Координаційного центру за КПКВК 3603030 на початок 2015 року за КЕКВ 2240 «Оплата послуг (крім комунальних)» були передбачені кошторисні призначення в обсязі **42 588,1 тис. грн** як *«резерв для подальшого розподілу з моменту початку діяльності місцевих центрів»*. Отже, кошторисні призначення заплановані на оплату послуг адвокатів, які надають БВПД у адміністративних та цивільних справах за дорученнями, виданими місцевими центрами з надання БВПД, які ще не були створені, однак затверджені в кошторисі Координаційного центру.

При цьому у кошторисі Координаційного центру за КПКВК 3603020 на оплату праці, придбання меблів, капітальний ремонт, комунальні послуги, оренду приміщень **ще не створених** місцевих центрів з надання БВПД були передбачені кошторисні призначення в обсязі 70316,75 тис. гривень.

Слід звернути увагу, що **бюджетним законодавством не передбачено створення при формуванні кошторисів розпорядників бюджетних коштів резервів з метою їх подальшого розподілу. Зазначене вище створило умови для неефективного управління коштами державного бюджету, що підтверджується результатами їх фактичного використання.**

Зокрема, після відкриття місцевих центрів з надання БВПД та початку надання БВПД у цивільних та адміністративних справах кошторисні призначення за КПКВК 3603030 в обсязі **33 598,6 тис. грн** Координаційним центром були перерозподілені регіональним центрам з надання БВПД.

При цьому, за результатами аудитів, територіальними управліннями Рахункової палати встановлені численні випадки збільшення у 2015 році відповідальним виконавцем бюджетних програм – Координаційним центром – запланованих кошторисом асигнувань регіональним центрам з надання БВПД, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями центрів, з недотриманням вимог пунктів 22, 47 Порядку № 228.

Наприклад, Координаційним центром за бюджетною програмою 3603030 на 2015 рік, Регіональному центру з надання БВПД у Львівській області, за **відсутності належного обґрунтування, збільшено бюджетні призначення** на 1300,0 тис. грн, Регіональному центру з надання БВПД у Вінницькій області – на 250,0 тис. грн, а Регіональному центру з надання БВПД у Одеській області – на 3488,0 тис. гривень.

Зазначені дії призвели до того, що наприкінці 2015 бюджетного року невикористані відкриті бюджетні асигнування в цілому по системі списано в кінці року з реєстраційних рахунків до державного бюджету за бюджетною програмою КПКВК 3603030, у зв'язку з меншою ніж було заплановано кількістю випадків надання БВПД особам, зазначеним у пунктах 1, 2, 8-12 частини першої статті 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», в сумі **42 171,8 тис. грн**, з них безпосередньо Координаційним центром повернено до державного бюджету 8877,0 тис. гривень.

Аналогічно, невикористані відкриті бюджетні асигнування за бюджетною програмою за КПКВК 3603020 повернено в кінці року до державного бюджету в сумі **3703,3 тис. грн**, в тому числі: внаслідок відтермінування проведення робіт з поточного та капітального ремонту приміщень центрів з надання БВПД, а також за рахунок несплати комунальних послуг та енергоносіїв і неуккомплектованості штату працівників тощо.

У табл. 3 узагальнено інформацію щодо обсягів затверджених, доведених та використаних асигнувань протягом 2015 року та I півріччя 2016 року.

Таблиця 3

Обсяги затверджених, доведених та використаних асигнувань за КПКВК 3603020 і КПКВК 3603030 за 2015 рік та I півріччя 2016 року

тис. грн

Найменування	Затверджено (зі змінами)		Відкриті асигнування		Касові видатки	
	2015	I півріччя 2016 року	2015	I півріччя 2016 року	2015	I півріччя 2016 року
КПКВК 3603020						
Загальний фонд	165 853,8	62 742,9	165 853,8	62 742,9	162150,5 ¹⁹	53 270,1
Спеціальний фонд	2 056,8	86,0	2 056,8	101,7	2 056,8	40,20
Всього	167 910,6	62 828,9	167 910,6	62 844,6	164 207,4	53310,3
КПКВК 3603030						
Загальний фонд	122390,00	43 086,7	122390,00	43 086,7	80218,247	42436,655

Аналіз даних табл. 3 показує, що всього на забезпечення діяльності Координаційного центру в 2015–2016 роках (зі змінами) за бюджетними програмами 3603020 та 3603030 були затверджені асигнування загального фонду – **575452,8 тис. грн** (у 2015 році – 288243,8 тис. грн, на 2016 рік – 287209,0 тис. гривень).

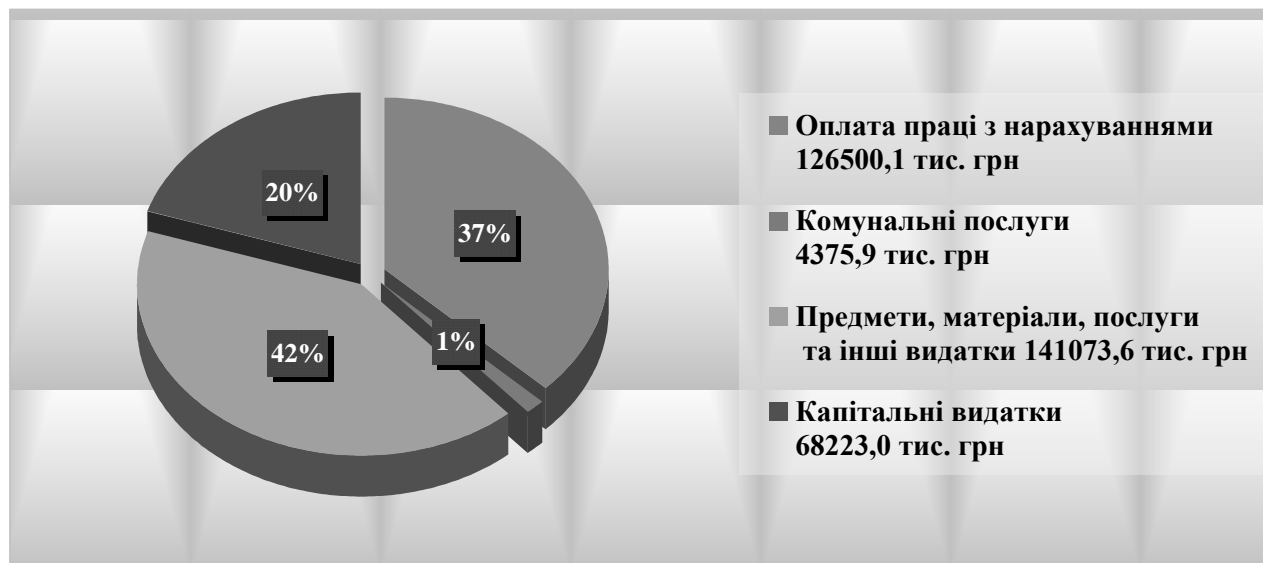
Протягом періоду, що перевірявся, за бюджетною програмою 3603020 до спеціального фонду Координаційного центру надійшло благодійних внесків,

¹⁹ У консолідованому звіті про надходження та використання коштів загального фонду за 2015 рік (ф. № 2д) Координаційного центру за КЕКВ 3132 «Капітальний ремонт інших об'єктів» в графі касові видатки відображено – 7414,6 тис. грн, проте у Звіті про виконання Державного бюджету України станом на 01.01.2016 Державної казначейської служби за КПКВК 3603020 за КЕКВ 3132 відображено касові видатки – 7514,6 тис. грн, різниця у звітах становить 100,0 тис. грн, що викликано перенесенням кредиторської заборгованості Одеського ГУ юстиції в сумі 100,0 тис. грн з КПКВК 3601160 «Надання громадянам правової допомоги в кримінальних справах за рахунок держави» на КПКВК 3603020.

дарунків, субвенцій на суму **2158,5²⁰ тис. грн**, (у 2015 році – 2056,8 тис. грн, у I півріччі 2016 року – 101,7 тис. гривень).

У 2015 році касові видатки за загальним та спеціальним фондом становили 244425,7 тис. грн, або 84,2 відс. затверджених видатків, за I півріччя 2016 року – 95746,9 тис. гривень. Структура касових видатків за 2015 рік – I півріччя 2016 року наведена на діаграмі 1.

Діаграма 1. Структура видатків на забезпечення функціонування системи надання БВПД у 2015 році – I півріччі 2016 року



Як свідчать наведені на діаграмі 1 дані, 80 відс. проведених видатків, або 271949,6 тис. грн, становили видатки споживання, з яких: 126500,1 тис. грн, або 37 відс., загальної суми видатків спрямовано на оплату праці.

Водночас видатки розвитку (придбання обладнання, приміщень, капітальний ремонт та реконструкція об'єктів) становили 68223,0 тис. грн, або 20,0 відс. загальних видатків, при потребі у коштах тільки на 2015 рік 239844,8 тис. грн, на 2016 рік 82064,0 тис. грн (які взагалі не затверджувалися).

Отже, недоліки, встановлені в частині планування обсягів бюджетних коштів на 2015 рік без урахування їх реальної потреби, частково були зумовлені суттєвими змінами у чинному законодавстві та

²⁰ Згідно із міжнародними угодами з Радою Європи від 02.11.2015 на суму 1211,4 тис. грн, від 19.11.2015 на суму 197,2 тис. грн та від 01.06.2016 на суму 24 тис. грн, Канадським бюро міжнародної освіти від 17.11.2015 № 34 на суму 227,7 тис. грн, Американською асоціацією юристів, Ініціативою з верховенства права "ABA/ROLI" на виконання Протоколу № 11 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом Сполучених Штатів Америки та Урядом України від 29.12.2015 № 43/2 на суму 120,5 тис. грн, від 09.09.2015 № 28/1 на суму 116,8 тис. грн, Рівненською місцевою благодійною організацією благодійним фондом «Допомога та Підтримка» від 14.06.2016 № 06/15 на суму 12 тис. грн, спільним наказом Міністерства юстиції України та Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України від 14.09.2015 № 260/7/105 на суму 150,3 тис. грн, субвенції 98,7 тис. гривень.

відсутністю нормативно встановлених вимог щодо площі та облаштування приміщення центрів з надання БВПД, витрат матеріалів. При цьому внесення змін до кошторису та розподіл асигнувань Мін'юстом за поданням Координаційного центру з недотриманням пунктів 22, 47 Порядку № 228 призвели до неефективного управління бюджетними коштами на загальну суму 45 875,1 тис. грн, які було повернено до бюджету як невикористані.

2.2. Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за напрямками бюджетної програми за КПКВК 3603020

Всупереч статті 20 Бюджетного кодексу України, паспорти бюджетних програм на 2015 та 2016 роки за КПКВК 3603020 та 3603030 затверджено з порушенням встановленого терміну 45 днів²¹.

На виконання листа Мін'юсту від 13.01.2016 № 210/16/17-16 Координаційним центром, як відповідальним виконавцем, відповідно до підпункту 6 пункту 1.5 **Інструкції № 574** складено звіти про виконання паспортів бюджетних програм за КПКВК 3603020 та 3603030 за 2015 рік, які направлено Мін'юсту листом від 01.02.2016 № 25-229.

Відповідно до даних звіту про виконання паспортів бюджетних програм за КПКВК 3603020 та 3603030, підставою для визначення виконаних окремих результативних показників зазначено Звіт Координаційного центру за 2015 рік, при цьому самого документа під час аудиту не надано.

Підставою для заповнення графи «виконано за звітний період» за низкою результативних показників Координаційним центром використано дані інформації відповідальних працівників установи, наданих для узагальнення у фінансовий відділ управління стратегічного планування та фінансів Координаційного центру.

Довідково. Відповідно до пункту 6 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України 10.12.2010 № 1536, результативні показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників, або розраховуватися за допомогою математичних дій з такими показниками звітності та обліку.

Проте Координаційним центром як відповідальним виконавцем не було приділено достатньо уваги затвердженню форм внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору інформації про виконання окремих результативних показників, які характеризують виконання паспорта бюджетної програми за 2015 рік.

²¹ Спільними наказами Мін'юсту та Мінфіну від 24.02.2015 № 246/5/224 та від 19.02.2016 № 470/5/122 відповідно.

Метою бюджетної програми за КПКВК 3603020 визначено: *забезпечення функціонування та розвитку системи безоплатної правової допомоги в Україні, доступності та якості безоплатної правової допомоги.*

Відповідно до Звіту про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 3603020 за 2015 рік для досягнення мети бюджетної програми використано **164 207,3 тис. гривень**. При цьому обсяг касових видатків перевищив обсяг бюджетних призначень, встановлений останньою редакцією паспорта за КПКВК 3603020, затвердженого спільним наказом Мін'юсту та Мінфіну від 14.12.2015 № 2575/5/1135 у сумі **150 495,4 тис. гривень**.

Розбіжності між затвердженими у паспорті видатками за загальним фондом державного бюджету та касовими видатками за відповідними напрямами використання бюджетних коштів виникли у зв'язку з внесенням змін до річного та помісячного розпису загального фонду державного бюджету на 2015 рік на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 № 1245 *«Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству юстиції на 2015 рік»*, які не внесено до паспорта²².

Вказаний факт є порушенням вимог пункту 10 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за № 47/7368 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 14.01.2008 № 19).

Головним чином перевищення затверджених паспортом обсягів асигнувань виникло за напрямами *«Придбання приміщень для розміщення місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги»* в сумі 8 550,0 тис. грн, *«Заходи із забезпечення функціонування та розвитку системи безоплатної правової допомоги»* у сумі 2 890,2 тис. грн, *«Проведення капітального ремонту та реконструкції приміщень центрів»* у сумі 1 680,4 тис. грн та *«Придбання організаційної техніки для регіональних та місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги»* у сумі 1 395,5 тис. гривень.

Разом з тим у паспорті відсутній показник якості, який характеризує рівень забезпечення організаційною технікою.

Водночас невиконаними залишилися напрями *«Придбання меблів для регіональних та місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги»* на суму 755,8 тис. грн та *«Погашення кредиторської заборгованості поточного характеру, зареєстрованої в органах Державної казначейської служби України станом на 01.01.2015 (крім АР Крим та м. Севастополя)»* на суму 48,4 тис. гривень.

Загалом, за бюджетною програмою за КПКВК 3603020 із 45 затверджених паспортом результативних показників на 2015 рік два

²² Листом від 22.12.2015 № 25-2773 Координаційний центр надав на затвердження паспорт бюджетної програми за КПКВК 3603020 у новій редакції, однак відповіді не отримав.

невиконані, 13 виконано частково, 12 виконані, а 18 показників перевиконані.

Не було виконано **показника продукту** комплексної інформаційно-аналітичної системи (далі – КІАС): *«кількість створених і впроваджених автоматизованих робочих місць (далі – АРМ) Координаційного центру, регіональних та місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги»*. Із запланованих 1106 од. фактично придбано 885 од., тобто 80 відс. плану, у зв'язку з підвищенням ринкових цін на техніку в 2015 році.

При цьому **показник ефективності** *«КІАС: середня вартість створення та впровадження одного автоматизованого робочого місця Координаційного центру, регіональних та місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги»* при плані 8,9 тис. грн становив 11,3 тис. грн, або перевиконаний на 2,4 тис. грн (27 відсотків).

Довідково. В обґрунтуваннях зазначається, що для створення АРМ КІАС використовується обладнання іноземного виробництва, вартість якого на ринку залежить від офіційного курсу національної грошової одиниці до іноземних валют. За даними Національного банку України, курс національної валюти протягом 2015 року змінювався стрибкоподібно.

Невиконаним залишився **показник продукту** *«Кількість придбаних одиниць меблів»*, при запланованих 5730 од. фактично придбано та безоплатно отримано за рахунок надходження до спеціального фонду державного бюджету та субвенції з місцевих бюджетів 3523 од., або 61,5 відс. плану.

Довідково. Невиконання обґрунтовується тим, що кошти, які не були використані для комплектації меблями усіх автоматизованих робочих місць, спрямовані на забезпечення нагальної потреби в фінансуванні видатків на оплату оренди приміщень та експлуатаційних витрат.

Слід зауважити, що в 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, зареєстрованих в Мін'юсті 21.01.2003 за № 47/7368, Координаційним центром не здійснено аналізу стану виконання **окремих результативних показників з поясненнями розбіжностей (відхилень) між виконаними результативними показниками та затвердженими паспортом бюджетної програми.**

Зокрема, не надано пояснення щодо суттєвого невиконання **показників затрат:** *«Кількість штатних одиниць Координаційного центру з надання правової допомоги»* (з передбачених штатним розписом – 60 од., станом на 31.12.2015, фактична чисельність становить – 38, відхилення – 22 од.); *«Кількість штатних одиниць регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги»* (з передбачених штатним розписом 660 од., станом на 31.12.2015, фактична чисельність – 424,5, відхилення – 235,5); *«Кількість штатних одиниць місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги»* (з передбачених штатним розписом – 1600 од., станом на 31.12.2015 фактична чисельність – 796,5, відхилення – 803,5 одиниць).

У рамках бюджетної програми КПКВК 3603020 враховані видатки на реалізацію *Державної цільової програми формування системи безоплатної*

правової допомоги на 2013–2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2013 № 394 (далі – Цільова програма).

Слід зазначити, що з урахуванням об'єктивних обставин та змін у чинному законодавстві, внесених зокрема Законом України від 14.10.2014 № 1697 «Про прокуратуру», **частина заходів Цільової програми втратила свою актуальність або потребує коригування відповідно до статті 12 Закону України від 18.03.2004 № 1621-IV «Про державні цільові програми» в частині внесення змін до Цільової програми.**

Координаційним центром та Мін'юстом за результатами аналізу стану Цільової програми було підготовлено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до додатків 1-3 до Державної цільової програми» та направлено листами від 14.06.2016 № 4491/16/26-16 та № 4492/16/26-16, який погоджено Мінфіном без зауважень і триває погодження із Мінекономрозвитку.

Так, Цільовою програмою у 2015 році передбачено створення 644 од. АРМ, встановлення 1276 од. інформаційних кіосків. На виконання цих завдань протягом 2015 року було створено 885 од. АРМ, однак не було встановлено жодного інформаційного кіоску.

Цільовою програмою не передбачено заходів та, відповідно, обсягів фінансування для придбання приміщень з метою розміщення центрів з надання БВПД, які включено в напрями використання бюджетних коштів до паспорта бюджетної програми КПКВК 3603020 на 2015 рік та *Плану заходів щодо розвитку системи надання безоплатної правової допомоги*, затвердженого наказом Мін'юсту від 31.12.2014 № 287/7. У 2015 році для розміщення місцевих центрів придбано вісім приміщень на загальну суму 37 190,0 тис. гривень²³.

З метою здійснення внутрішнього контролю, потребує більш детального аналізу стан виконання результативних показників бюджетної програми на предмет розбіжностей (відхилень) між виконаними результативними показниками та затвердженими паспортом бюджетної програми. Державна цільова програма формування системи безоплатної правової допомоги на 2013–2017 роки потребує коригування на предмет актуальності заходів.

2.2.1. Оцінка фактичного стану використання коштів на оплату праці

Умови оплати праці працівників Координаційного центру, регіональних та місцевих центрів з надання БВПД визначені постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 № 552 «Про умови оплати праці працівників Координаційного центру з надання правової допомоги та його територіальних відділень».

Протягом 2015 року – I півріччя 2016 року Координаційним центром було затверджено 5 штатних розписів. Діючим з 01.02.2016 штатним розписом,

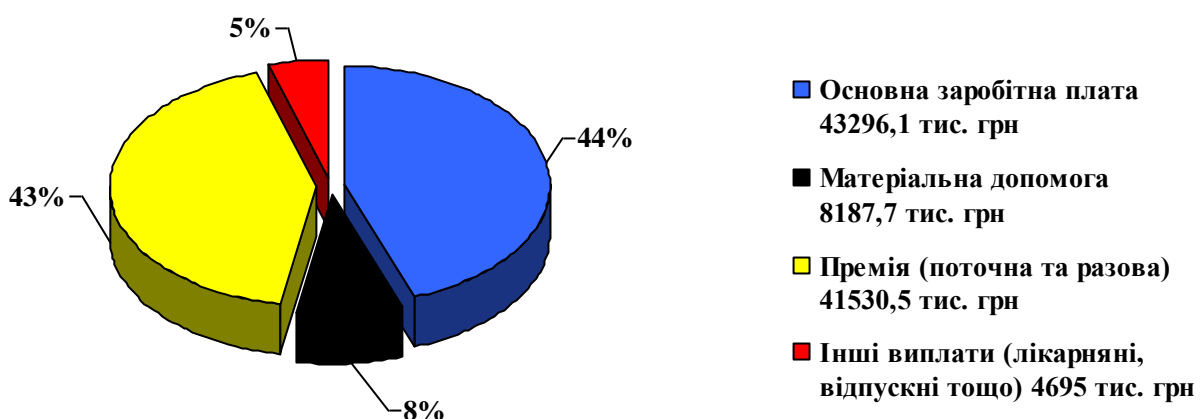
²³ В містах Вижниця (Чернівецька область), Вишневе (Київська область), Дніпро, Харків, Одеса, Львів та Київ (2 приміщення).

затвердженим Міністром юстиції України Петренком П.Д. та введеним в дію наказом Координаційного центру від 01.02.2016 № 3, затверджено штатну чисельність 160 од. та місячний фонд заробітної плати за посадовими окладами у розмірі 375,8 тис. гривень.

Штатні розписи регіональних центрів з надання БПВД затверджував директор Координаційного центру.

Фактичне використання коштів, затверджених кошторисами за КЕВК 2110 «Оплата праці» за 2015 рік – I півріччя 2016 року, наведено в діаграмі 2.

Діаграма 2. Структура оплати праці працівникам Координаційного, регіональних та місцевих центрів з надання БПВД за 2015 рік – I півріччя 2016 року



Як вбачається з діаграми 2, відсоток основної заробітної плати у періоді, що перевірявся, становив лише **44%** від усіх виплат.

Крім щомісячних премій, які протягом 2015 року – I півріччя 2016 року були виплачені у розмірі 36197,9 тис. грн, працівникам Координаційного, регіональних та місцевих центрів з надання БПВД виплачувались одноразові премії з нагоди різних дат (річниць) на загальну суму 5332,6 тис. гривень.

У цілому за 2015 рік – I півріччя 2016 року працівникам Координаційного, регіональних та місцевих центрів з надання БПВД виплачено премій на 41530,5 тис. грн, що становить 95,9% виплаченої основної заробітної плати (43296,1 тис. грн), в тому числі працівникам Координаційного центру виплачено премій на 4 849,8 тис. грн, або **158,1%** виплаченої основної заробітної плати (3 067,7 тис. гривень).

Отже, у зв'язку із значним розміром щомісячних премій у загальному фонді оплати праці, їх роль як механізму заохочення за результатами роботи втратилась, перетворившись на чергову доплату.

2.2.2. Оцінка ефективності відшкодування коштів на відрядження

В ході проведення аудиту використання коштів та дотримання обліку розрахунків з підзвітними особами було встановлено, що згідно з меморіальним ордером № 8 «Накопичувальна відомість за розрахунками з підзвітними

особами» за 2015 рік використано коштів на відрядження (КЕКВ 2250) на загальну суму 190,7 тис. грн; за I півріччя 2016 року – 60,33 тис. гривень.

Працівники Координаційного центру в 2015 році та в I півріччі 2016 року за кошти державного бюджету за кордон не відряджались.

Слід зазначити, що за перевірений період фактичні витрати на найм житлового приміщення під час відряджень в деяких випадках перевищували граничні норми відшкодування, встановлені постановою Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 98²⁴, у зв'язку з тим, що керівництвом та працівниками Координаційного центру в окремих випадках обирались житлові умови вищого ніж передбачено граничними нормами цінового рівня, що в свою чергу призводило до неефективного витрачання бюджетних коштів.

Випадки перевищення граничних норм відшкодування на найм житлового приміщення були відшкодовані з дозволу директора установи, що відповідало чинному законодавству.

Під час перевірки фактичних витрат на найм житлових приміщень (проживання у готелях (мотелях) за період з 01.01.2015 по 01.07.2016 встановлено факти перевищення граничних норм відшкодування витрат на найм житлового приміщення, встановлені Постановою № 98, на загальну суму **14,96 тис. грн** (за 2015 рік – 12,60 тис. грн, за I півріччя 2016 року – 2,36 тис. гривень).

З метою економії бюджетних коштів та їх ефективного використання, керівництвом Координаційного центру не застосовано пункту 5 розділу I Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 13.03.98 № 59, яким передбачено, що керівник підприємства може встановлювати додаткові обмеження щодо сум та цілей використання коштів, наданих на відрядження: витрат на найм житлового приміщення, на побутові послуги, транспортні та інші витрати. Указані обмеження запроваджуються наказом (розпорядженням) керівника підприємства. Отже, директором установи не видано наказу щодо визначення в окремих випадках додаткових обмежень на витрати найму житлового приміщення з мінімальним відхиленням від граничних сум витрат, встановлених діючими нормативно-правовими актами.

2.2.3. Оцінка стану матеріально-технічного забезпечення функціонування системи надання безоплатної правової допомоги

Щодо забезпечення приміщеннями

Згідно з Планом заходів щодо розвитку системи надання безоплатної правової допомоги, затвердженим наказом Мін'юсту від 31.12.2014 № 287/7, на

²⁴ Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів.

2015 рік були заплановані заходи з забезпечення центрів із надання БВПД приміщеннями, меблями та обладнанням, зокрема:

- забезпечення укладання договорів оренди (позички, купівлі-продажу) приміщень для розміщення місцевих центрів з надання БВПД за погодженням з Координаційним центром (п. 5.2 Плану);

- забезпечення проведення (у разі необхідності) у приміщеннях, які перебувають у державній або комунальній власності, капітального або поточного ремонту (п. 5.3 Плану);

- забезпечення проведення реконструкції приміщень загальною площею 1090,86 кв.м в адміністративній будівлі за адресою: м. Київ, вул. Артема, 73, для розміщення у ньому Координаційного центру та модельного центру з надання БВПД (п. 5.4 Плану).

Згідно з узагальненою зведеною інформацією станом на 03.06.2015 року та актами приймання-передавання, **78 приміщень** для розташування місцевих центрів з надання БВПД **перебували у незадовільному стані та потребували поточного або капітального ремонту.**

Із загальної площі орендованих приміщень 14266,64 кв. м потребували ремонту 10667,74 кв. м (74,8% загальної площі орендованих приміщень), у тому числі капітального ремонту – 5190,9 кв. м, з орієнтовною вартістю робіт 17 332,2 тис. грн (з урахуванням витрат на виготовлення проектно-кошторисної документації, її експертизи та інших видатків, пов'язаних з проведенням ремонту).

З урахуванням ситуації на ринку комерційної нерухомості та ринку будівництва Координаційним центром, згідно з інформацією, взято до уваги такі фактори:

– за даними Державної служби статистики України вартість будівельно-монтажних робіт (нежитлові будівлі) за 9 місяців 2015 року збільшилась на 21,7%²⁵ порівняно з 2014 роком, а ціни будівельних матеріалів (згідно з цінами виробників гумових і пластмасових виробів, іншої неметалевої мінеральної продукції) – на 28,1%²⁶, водночас, ціни на нерухомість (в доларовому еквіваленті) на первинному та вторинному ринках за даними експертів будівельної галузі знизилися на 40%²⁷;

– на базі деяких центрів планувалося створити регіональні ресурсно-комунікаційні платформи для підтримки проведення курсів дистанційного та онлайн-навчання, що, зокрема, передбачено угодою між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про допомогу у галузі правоохоронної діяльності та кримінальної юстиції від 13 березня 2015 року, якою

²⁵ Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/ct/icbud/ic_u/bs_pr15_u.html

²⁶ Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/ct/icv/icv_u/icv_gr15_u.html

²⁷ Веб-сайт інформаційного агентства «Інфінсервіс»: <http://news.finance.ua/ua/news/-/361539/tsiny-na-kvartury-vpaly-na-dno-eksperty>.

передбачається виділення коштів Урядом США на підтримку проектів реформування галузі кримінальної юстиції та боротьби з корупцією, а також планом спільних дій Координаційного центру та Відділу з правоохоронних питань Посольства Сполучених Штатів Америки в Україні для реалізації проекту міжнародної допомоги від 1 вересня 2015 року. Умовою виконання цього заходу Координаційним центром з надання правової допомоги як бенефіціаром/реципієнтом є **забезпечення наявності приміщень, які знаходяться у його власності**, для розміщення регіональних ресурсно-комунікаційних платформ.

З метою придбання приміщень, при встановленні договірної ціни Координаційним центром проаналізовано ринки нерухомості Києва, Одеси, Дніпропетровська (на сьогодні м. Дніпро), Харкова та Львова на основі даних консалтингових компаній²⁸, агентств нерухомості²⁹ та експертів.

Ураховуючи зазначене, Координаційним центром визначена та сформована потреба у кошторисних призначеннях на забезпечення функціонування центрів з надання БВПД.

Згідно із консолідованим звітом про надходження та використання коштів загального фонду за 2015 рік (форма № 2д) за КПКВК 3603020 показники затверджених кошторисних призначень на видатки розвитку з урахуванням змін становили 68201,2 тис. грн, касові видатки – 66931,2 тис. грн та фактичні видатки – 66506,5 тис. грн, у тому числі за:

– КЕКВ 3122 касові та фактичні видатки на придбання приміщень становили 37190,0 тис. грн;

– КЕКВ 3132 касові видатки на капремонт – 7 514,6 тис. грн,

– КЕКВ 3142 касові видатки на реконструкцію – 1110,6 тис. гривень.

Видатки за КЕКВ 3122, КЕКВ 3132 та КЕКВ 3142 відповідно до затверджених кошторисних призначень здійснюються безпосередньо кожним центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги, який є самостійною юридичною особою та має право сам укладати договори.

Аудитом встановлено окремі порушення при використанні коштів. Так, аналізом актів виконаних робіт прийнятих Регіональним центром з надання БВПД, у м. Києві за договором підяду з реконструкції нежитлового приміщення за адресою: м. Київ, вул. П. Майбороди, 23, вартістю робіт – 863,98 тис. грн, встановлено **завищення обсягу робіт, чим недотримано умови договору, які оплачено на загальну суму 2,72 тис. грн.** А також порушення умов договору на здійснення авторського нагляду під час будівництва (реконструкції) об'єкта архітектури, призвело до безпідставної сплати бюджетних коштів – **5,68 тис. гривень.**

²⁸ Веб сайт Консалтингової компанії «SV-Development»: <http://www.svdevelopment.com/ua/>.

²⁹ Веб-сайт «ВЕСТИ»: <http://business.vesti-ukr.com/86454-nebolshie-magazinchiki-i-ofisy-poesheveli-pochti-vdvoe>.

Разом з тим реконструйоване приміщення по вул. П. Майбороди, 23, не в повній мірі відповідає пункту 4.3 ДБН В.2.2-28:2010 Будинки і споруди. Будинки адміністративного та побутового призначення, затвердженого наказом Мінрегіонбуду України від 30.12.2010 № 570 щодо забезпечення потреб інвалідів та маломобільних груп населення.

Таким чином, централізована політика визначення потреби в приміщеннях призвела до внесення протягом 2015 року змін до кошторисів територіальних відділень, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями безпосередньо установ, що встановлено під час аудитів регіональних центрів з надання БВПД. Водночас, потребує взяття на контроль питання щодо забезпечення доступу до центрів з надання БВПД інвалідів та маломобільних груп населення.

Щодо відшкодування витрат на утримання приміщень

За звітними даними касові видатки загального фонду за КЕКВ 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв» за 2015 рік становили 2239,6 тис. грн, за I півріччя 2016 року – 2136,2 тис. гривень.

За даними Звітів про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7д), заборгованість за розрахунками за спожиті комунальні послуги за КЕКВ 2270 рахується в незначних обсягах, станом на 01.01.2016 дебіторська – 0,5 тис. грн, кредиторська – 8,5 тис. грн, та на 01.07.2016 дебіторська – 4,0 тис. грн, кредиторська – 21,3 тис. гривень.

Оцінюючи стан виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету», встановлено, що в Координаційному центрі на їх виконання розроблявся та затверджувався План заходів з енергозбереження із забезпеченням зменшення витрат на оплату комунальних послуг та енергоносіїв у 2015 році та у 2016 році (наказ директора Координаційного центру від 17.02.2016 № 35-аг). **Аналіз ефективності запроваджених заходів плану за 2015 рік щодо реального зменшення витрат на оплату комунальних послуг та енергоносіїв у Координаційному центрі не проводився.**

Щодо інформаційного забезпечення

Одним із основних завдань Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2013–2017 роки визначено створення **комплексної інформаційно-аналітичної системи забезпечення надання безоплатної правової допомоги.**

Відповідно до Цільової програми, зокрема, передбачено створення 3309 автоматизованих робочих місць, з яких у 2015 році – 644 од. та у 2016 році – 690 од., встановлення 2661 од. інформаційних кіосків, з яких у 2015 році – 1276 од. та у 2016 році – 305 одиниць.

На створення КІАС (розробку програмного забезпечення, постачання устаткування та розбудову) в період з 2013 року до 31.06.2016 використано 22 466, 9 тис. грн³⁰, з яких у 2015 році – 13 920, 8 тис. гривень.

Програмний комплекс КІАС забезпечує автоматизацію процесів з організації надання безоплатної правової допомоги, оперативний обмін інформацією між усіма задіяними сторонами, узагальнення та візуалізацію статистичної інформації з можливістю її оперативної обробки та аналізу.

Згідно з ліцензійним договором від 12.12.2012 № 411-416/2012/3 розробник КІАС – ПАТ «БАНКОМЗВ'ЯЗОК» передав виключні майнові права Координаційному центру у повному обсязі.

Аудитом встановлено, що фінансування проекту з інформатизації – створення КІАС в порушення Закону України «Про Національну програму інформатизації» – здійснювалося поза межами Національної програми інформатизації, без погодження її генерального державного замовника.

В порушення Закону України від 05.07.1994 № 80 «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 № 373, комплексна система захисту інформації відсутня.

З недотриманням вимог пункту 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 КІАС, розміщене у непристосованих для цього приміщеннях, що несе ризики втрати інформації та псування обладнання.

Відповідно до даних Координаційного центру станом на 01.07.2016 обліковуються 1109 од. комп'ютерів, ноутбуків та автоматизованих робочих місць, з яких 885 од. вартістю 9841,2 тис. грн придбано у 2015 році, з огляду на фактичну чисельність працівників у системі надання БВПД, які потребують комп'ютерів станом на 01.07.2016 року – 1261 од., не забезпечені комп'ютерами 152 працівники.

При цьому, як вже було зазначено, не розроблено нормативу забезпечення як Координаційного центру, так і центрів з надання БВПД персональними комп'ютерами, оргтехнікою, а також належно обладнаними приміщеннями протягом 2015 року – I півріччя 2016 року.

³⁰ Відповідно до договорів від:

- 04.12.2012 № 411-416/2012 з ПАТ «БАНКОМЗВ'ЯЗОК», на постачання устаткування та розробку КІАС, касові видатки – 3 819, 9 тис. грн;

- 12.09.2013 № 231-416/2013 з ПАТ «БАНКОМЗВ'ЯЗОК» на розбудову КІАС, касові видатки – 3 197,2 тис. грн;

- 24.06.2015 № 06/24-01 з ТОВ «НЕВАДА» на розбудову КІАС, касові видатки – 13 920, 8 тис. гривень.

Відсутність комплексної системи захисту інформації КІАС, розміщення серверного обладнання у непристосованих для цього приміщеннях несуть ризики несанкціонованих дій та несанкціонованого доступу до інформації у системі, порушення її цілісності або знищення.

Водночас відсутність затверджених нормативів забезпечення не дозволяє головному розпоряднику бюджетних коштів та відповідальному виконавцю бюджетних програм зробити повний аналіз стану матеріально-технічного забезпечення діяльності центрів, а також шляхом єдиного підходу визначити їх реальну потребу в тих чи інших матеріальних цінностях.

2.2.4. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів на закупівлю товарів, робіт та послуг

У 2015 році з метою проведення державних закупівель відповідно до Закону України від 10.04.2014 № 1197 «Про здійснення державних закупівель» у Координаційному центрі діяв Комітет з конкурсних торгів Координаційного центру з надання правової допомоги (далі – Комітет), склад якого затверджено наказом від 23.07.2012 № 5-з (із змінами, внесеними наказами від 03.04.2015 № 82-аг та від 17.05.2016 № 206-аг).

Комітетом відповідно до Річного плану закупівель на 2015 рік (затверджено рішенням Комітету від 17.04.2015 № 1, зі змінами) здійснено п'ять процедур відкритих торгів, з яких три відбулись, а дві – відмінено.

За результатами проведених відкритих торгів укладено три договори загалом на суму 20 466,3 тис. грн, фактичні видатки за якими становили 20 466,3 тис. гривень. Без застосування процедур закупівель було укладено сорок договорів на загальну суму 1 022,6 тис. грн, фактичні видатки за якими становили 1 022,6 тис. гривень.

Річний план закупівель на 2016 рік та додаток до нього затверджено рішенням Комітету від 31.03.2016 № 2, до якого в подальшому вносились зміни.

Необхідно зазначити, що Законом України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі», а саме положеннями пункту 4 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» визначено, що **замовникам, для яких цей Закон вводиться в дію з 1 серпня 2016 року, дозволено використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору, у разі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзаці першому частини першої статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель».**

Керуючись зазначеним, а також з метою **забезпечення прозорості та відкритості закупівель, формування конкурентного середовища та запобігання проявам корупції у сфері державних закупівель** Координаційний центр своїм наказом від 26.02.2016 № 11 (далі – Наказ №11) затвердив Порядок застосування системи електронних закупівель (далі – Порядок), дія якого поширюється і на територіальні відділення.

Наказом № 11 визначено, що починаючи з 01.03.2016 закупівлі товарів, робіт та послуг, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в частині першій статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі», необхідно здійснювати відповідно до Порядку. Згідно з пунктом 1 Порядку, він застосовується до відносин, що виникають при проведенні процедур закупівель, якщо очікувана вартість закупівлі дорівнює або перевищує **3,0 тис. гривень** (з ПДВ).

Закупівля товарів, робіт та послуг здійснюється відповідно до річного плану допорогових закупівель та змін до нього.

Аудитом встановлено, що станом на 30.06.2016 Координаційним центром з початку року проведено сім процедур закупівель на загальну суму 115,6 тис. грн, при цьому порівняно з очікуваною вартістю економія становила **28,3 тис. гривень**.

Отже, застосування Координаційним центром сучасної системи придбання товарів, робіт та послуг, а саме системи електронних закупівель, зекономило бюджетні кошти та значно скоротило терміни їх проведення.

Аудитом дотримання законності здійснення видатків встановлено, що у 2015 році Комітетом було проведено відкриті торги з метою закупівлі за предметом – код ДК 016:2010 - 26.20.1. «*Машини обчислювальні, частини та приладдя до них, пристрої, що виконують дві чи більше з таких функцій: друкування, сканування, копіювання, факсимільний зв'язок, – придбання оргтехніки для центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги*» очікуваною вартістю – **6 385,0 тис. гривень**.

Результатом відкритих торгів стало укладання 23.06.2015 із переможцем договору на суму 5 684,1 тис. гривень.

Відповідно до предмета закупівлі Координаційним центром було заплановано придбати техніку для центрів з надання БВПД, як це відображено у назві, проте фактично придбано також і для потреб Координаційного центру на суму 149,8 тис. грн, що є використанням цінностей не за призначенням (у тому числі: 4 БФП Xerox WC 3225DNI загальною вартістю 23,5 тис. грн, 1 БФП Xerox WorkCentre 5330 загальною вартістю 56,3 тис. грн, 1 БФП Xerox WorkCentre 7225 загальною вартістю 70,0 тис. гривень).

У цьому ж періоді проводились відкриті торги з метою закупівлі за предметом – код ДК 016:2010 – 31.01.1. «*Меблі конторські/офісні та меблі для підприємств торгівлі – придбання стійки рецепції для центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги*», очікуваною вартістю – **1 450,0 тис. гривень**.

Документацію конкурсних торгів затверджено рішенням Комітету з конкурсних торгів на своєму засіданні відповідно до Протоколу від 23.04.2015 № 3. Оголошення про проведення процедури закупівлі було розміщено 24.04.2015 на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель за № 122631, ВДЗ № 240/1/1 (24.04.2015).

За результатами торгів визначено переможця та акцептовано пропозицію на суму 861,4 тис. грн, та в подальшому укладено договір.

Разом з тим додатком 5 до документації з конкурсних торгів передбачено **постачання меблів (шафа архівна канцелярська металева) у кількості двох одиниць до Координаційного центру** (вартістю 7,0 тис. грн), придбання яких суперечить вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» (далі – Постанова № 65).

Таким чином, в охопленому аудитом періоді Комітетом було здійснено закупівлю майна загалом на 156,8 тис. грн, придбання якого згідно із назвою предмета закупівлі планувалось лише для місцевих центрів з надання вторинної правової допомоги, а відповідно до специфікації фактично поставлено Координаційному центру.

Під час проведення аудиту були встановлені також окремі порушення, допущені Координаційним центром під час здійснення закупівель послуг, які не підпадають під дію Закону України «Про здійснення державних закупівель», тобто без застосування відповідних процедур.

Так, умовами договору підряду передбачались роботи з поточного ремонту шістнадцятого поверху будівлі, що розташована за адресою: м. Київ, вул. Артема, 73, з метою подальшого розміщення **Другого київського місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги**. Договірна ціна робіт становить 197,9 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що згідно з актом приймання виконаних робіт за поточний ремонт приміщення, орендованого Координаційним центром, де він безпосередньо розміщується, сплачено загалом 197,9 тис. гривень.

У тексті договору зазначено, що поточний ремонт шістнадцятого поверху будівлі планувалося здійснити з метою подальшого розміщення **Другого київського місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги**.

Проте аудитом встановлено, що фактично зазначений місцевий центр розміщувався в будівлі за адресою: м. Київ, вул. Маршала Рибалко, 10/8, на підставі договору суборенди до **31 грудня 2015 року, а з 01.01.2016** переїхав у нежитлове приміщення за адресою: м. Київ, вул. Димитрова, 14-б, відповідно до укладеного договору оренди, що діє до **31.12.2016**.

Довідково. Постановою № 65 затверджені Заходи щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, відповідно до яких діють обмеження на проведення ремонту приміщень (п. 1.), проте заборона не стосується центрів з надання БВПД.

Таким чином, загальний алгоритм дій, що був реалізований Координаційним центром, кінцевою метою якого було проведення ремонту

приміщення, в якому він безпосередньо розміщується, призвів до порушення обмежень, встановлених Постановою № 65, а враховуючи те, що метою її прийняття було досягнення економного і раціонального використання державних коштів, то Координаційний центр кошти державного бюджету в сумі 197,9 тис. грн використав неекономно.

2.3. Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за напрямками бюджетної програми за КПКВК 3603030

На виконання стратегічної цілі бюджетної програми за КПКВК 3603030 на 2015 рік **«забезпечення рівного доступу до правосуддя шляхом надання якісної безоплатної правової допомоги всім категоріям осіб, які мають на неї право згідно з законом»** затверджено з урахуванням змін – 122 390,0 тис. гривень.

Відповідно до звіту про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 3603030 за 2015 рік обсяг касових видатків становив 80 218,3 тис. гривень.

Як показує аналіз виконання бюджетної програми, не виконано напрямів використання бюджетних коштів **«Оплата наданих адвокатами послуг з безоплатної вторинної правової допомоги та відшкодування витрат, пов'язаних з їх наданням»** на суму 42171,7 тис. грн, які повернено до державного бюджету, що описано вище у Звіті, в результаті встановлених недоліків у частині планування обсягів потреби у бюджетних коштах.

Напрямок використання бюджетних коштів **«Погашення кредиторської заборгованості поточного характеру, зареєстрованої в органах ДКСУ станом на 01.01.2015 (крім АР Крим та м. Севастополя)»** виконано стовідсотково в сумі 7069,5 тис. гривень.

Водночас, під час аудиту встановлено, що у звітності головного розпорядника бюджетних коштів у складі кредиторської заборгованості станом на 01.07.2016 відображена не перереєстрована в органах ДКСУ заборгованість у сумі 1 282,2 тис. грн, у тому числі:

за КПКВК 3603030 – **856,4 тис. грн**, з яких по АР Крим та Севастопольському міському центру з надання БВПД – 626,3 тис. грн та по районних управліннях у Донецькій та Луганській областях – 230,1 тис. гривень.

за КПКВК 3603020 – 425,8 тис. грн, в т.ч.: по АР Крим та Севастопольському міському центру з надання БВПД – 208,1 тис. грн та по Районному управлінню юстиції у Донецькій області – 1,4 тис. грн, по Головному управлінню юстиції у м. Севастополь – 200,0 тис. грн, по Головному управлінню юстиції у Харківській області – 16,3 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що погашення кредиторської заборгованості у центрах АР Крим та Севастопольському міському центрі з надання БВПД, центрах з надання БВПД у Луганській та Донецькій областях, є **проблемним**

питанням, оскільки законодавством не визначено порядку списання кредиторської заборгованості, не перереєстрованої на територію, підконтрольній українській владі.

Загалом, за бюджетною програмою за КПКВК 3603030 за 2015 рік із затверджених паспортom 26 результативних показників один невиконаний, 11 показників виконані частково, один виконаний, а 13 показників перевиконані.

Аналіз виконання окремих результативних показників паспорта бюджетної програми засвідчив значні відхилення рівня їх фактичного виконання від запланованого, при цьому результативні показники можна розділити на такі дві групи:

1) за якими БВПД надавалася з 1 січня 2013 року і де наявні фактичні дані як про кількість випадків надання БВПД, так і про розмір оплати послуг адвокатів за її надання. В цій групі було заплановано 70654 випадки надання БВПД, за фактом – 69495, відхилення – 1,6%;

2) за якими надання БВПД розпочалося з 1 липня 2015 року (цивільні, адміністративні справи) або з 1 січня 2015 року (засудженим), і фактичні дані були відсутні. В цій групі відхилення було значним, і кількість виданих доручень становила лише 35,3% планової.

У зв'язку із зазначеним вище не виконано **показника продукту** «Кількість випадків надання БВПД особам, зазначеним у пунктах 1, 2, 8-12 частини першої статті 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» на 15320 випадків (при плані – 24106 виконано – 8876).

Аналіз фактичного виконання показників паспорта бюджетної програми також засвідчив суттєві відхилення обсягів використаних бюджетних коштів на оплату послуг та відшкодування витрат адвокатів за одним дорученням для надання БВПД від запланованих, на тлі зменшення майже на 19,6 тис. фактичної кількості випадків надання БВПД.

Так, **показник ефективності** «Середній розмір оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів за одним дорученням для надання БВПД особам, у кримінальних провадженнях стосовно яких відповідно до положень КПКУ захисник залучається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом для проведення окремої процесуальної дії» перевиконаний на 265,9 відсотка.

Значне збільшення показника пояснюється Координаційним центром збільшенням обсягу процесуальних дій за цим видом правової допомоги, і, відповідно, збільшенням часу, витраченого адвокатами на надання БВПД, а також зростанням з вересня 2015 року розміру мінімальної заробітної плати.

Однак, з огляду розміру перевищення вказаного показника, значне відхилення не може пояснюватися збільшенням розміру середньої заробітної плати.

Слід зазначити, що в результативних показниках паспорта бюджетної програми КПКВК 3603030 відсутні показники щодо кількості відмов від надання БВПД у зв'язку з відсутністю чи відмовами адвокатів.

При цьому встановлені факти, які свідчать про те, що надання БВПД не було забезпечене в усіх випадках, передбачених законом, отже, **стратегічна ціль**, на досягнення якої спрямована бюджетна програма – забезпечення рівного доступу до правосуддя шляхом надання якісної БВПД всім категоріям осіб, які мають на неї право згідно з законом, **не досягнена у повному обсязі**.

Для прикладу, аудитом у Регіональному центрі з надання БВПД в Одеській області встановленими у 627 випадках у 2015 році та 228 випадках у I півріччі 2016 року причинами відмови в наданні БВПД була відмова адвоката від виїзду та відсутність закріпленого адвоката за адміністративно-територіальною одиницею, чим порушено вимоги п. 1 ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» та п. 7 Порядку № 1363.

Отже, у 2015 році не забезпечено у повному обсязі доступу до БВПД всіх категорій осіб, які мають на неї право згідно з законом.

Таким чином, при формуванні паспортів бюджетних програм Координаційному центру слід зосередитися на визначенні обґрунтованих показників роботи, які характеризують основні параметри надання за рахунок бюджетних коштів якісної БВПД та повноту доступу до неї всіх категорій осіб, які мають на неї право згідно з законом.

2.3.1. Стан дотримання порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів

Механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за бюджетною програмою «Оплата послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги», визначає Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2013 № 130 (далі – Порядок № 130).

Постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 465 «Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу» затверджені *Порядок оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу*, який визначає **механізм обчислення розміру винагороди та її виплати, відшкодування витрат, пов'язаних з наданням безоплатної вторинної правової допомоги, адвокатам, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, і Методика обчислення розміру винагороди адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу** (далі – Методика № 465), яка визначає **механізм обчислення розміру винагороди адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом або на тимчасовій основі на підставі договору особам, які відповідно до положень кримінального процесуального законодавства вважаються затриманими, особам, до яких застосовано адміністративне затримання,**

адміністративний арешт, особам, яким обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою, а також за кожною завершеною стадією кримінального провадження, в якому адвокат здійснює або здійснював захист.

Як засвідчили результати аудиту, кошти за бюджетною програмою «Оплата послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги» протягом 2015 року – I півріччя 2016 року витрачались на цілі, передбачені паспортом, проте мали місце випадки окремих порушень під час надання БВПД.

Так, під час проведення аудиту у **Регіональному центрі з надання БВПД у Вінницькій області**, за перевірений період встановлено наявність випадків недотримання умов укладених контрактів з шістьма адвокатами внаслідок видання посадовими особами Регіонального центру і місцевих центрів та прийняття адвокатами нових доручень без належного врахування кількості попередньо виданих доручень за видами правової допомоги, надання якої не завершено (не більше 30 доручень), в результаті чого станом на 01.07.2016 у цих адвокатів перебуває загалом 286 доручень, надання БВПД за якими не завершено, що у 1,6 раза перевищує встановлений норматив.

Аналогічне порушення встановлено в Регіональному центрі з надання БВПД у Одеській області.

За неналежного контролю з боку **Регіонального центру з надання БВПД у Вінницькій області** та місцевих центрів у перевіреному періоді мали місце випадки **недотримання термінів прибуття адвокатів до затриманих осіб** (5 випадків у 2015 році), чим не дотримано вимоги пункту 7 Порядку № 1363.

Водночас, директором Регіонального центру за період із березня по вересень та за листопад 2015 року не забезпечено складання та затвердження графіків цілодобового чергування адвокатів по Регіональному центру відповідно до Положення № 967/5 та Положення про Регіональний центр.

Регіональним та підпорядкованими місцевими центрами у перевіреному періоді не забезпечено належного контролю за правильністю визначення адвокатами вартості наданих правових послуг, що **призвело до зайвого відшкодування** винагороди адвокатів та понаднормових витрат поливно-мастильних матеріалів в загальній сумі **5,3 тис. грн**, при цьому **не забезпечено результативності використання бюджетних коштів у сумі 7,1 тис. грн** внаслідок відшкодування адвокатам витрат пального за наявності сполучення транспортом загального користування.

Моніторингом дотримання адвокатами стандартів якості наданих послуг безоплатної вторинної правової допомоги, який проводився Регіональним центром, **охоплено лише близько 40 відс. адвокатів**, які надавали такі послуги переважно в судових органах м. Вінниці, яким випадків недотримання вимог не встановлювалось. При цьому, за результатом анкетування адвокатів, понад 60 відс. висловились щодо невчасності проведення оплати виконаних робіт та компенсації витрат, а майже половина

опитаних визнають систему розрахунку оплати винагороди дещо незрозумілою та складною.

Аудитом у Регіональному центрі з надання БВПД у Одеській області виявлено, що в недотримання вимог підпункту 2 пункту 10 Порядку № 1363 органами (установами), де перебувають затримані особи, до Регіонального центру щоквартально не подавалась інформація про кількість випадків затримання протягом звітного періоду осіб та кількість випадків неприбуття або несвоечасного прибуття адвокатів.

Під час проведення аудиту у Регіональному центрі з надання БВПД у Львівській області встановлені випадки недотримання окремими адвокатами вимог умов контрактів та абзацу другого пункту 6 Порядку № 465 в частині не звітування Регіональному центру про виконання доручень на надання БВПД, що створило передумови виникненню значного ризику фактичного забезпечення та якісного надання БВПД за всіма виданими дорученнями.

Отже, Регіональними та місцевими центрами з надання БВПД у перевіреному періоді не забезпечено в усіх випадках належного контролю за дотриманням умов контрактів та правильністю визначення адвокатами вартості наданих правових послуг відповідно до Методики № 465.

Таким чином, недостатній внутрішній контроль, протягом 2015 року – I півріччя 2016 року, як на місцях так і серед усіх ланок системи надання БВПД призвів в установлених аудитором випадках до неефективного використання та управління наявними фінансовими та матеріальними ресурсами.

ВИСНОВКИ

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 БВПД, 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 БВПД 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 БВПД*, 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 БВПД. 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 затвердженими 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 БПД, 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 надання БВПД 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 БВПД, визначення на законодавчому рівні порядку подання документів, що підтверджують належність особи (або осіб) до суб'єктів права на БВПД, а також з інших питань з урахуванням напрацьованого досвіду роботи системи БПД 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.

ПРОПОЗИЦІЇ

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

2. 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 БВПД, визначення на законодавчому рівні порядку подання документів, що підтверджують належність особи (або осіб) до суб'єктів права на БВПД, а також з інших питань, враховуючи практичний досвід роботи системи БПД.

3. 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 правової допомоги та його територіальними відділеннями як розпорядниками бюджетних коштів з метою приведення структури фінансового управління системою надання БВПД у відповідність із визначеною законом загальною структурою управління системою надання БВПД згідно із міжнародними принципами операційної незалежності та фінансової підзвітності установ, які забезпечують надання БПД.

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 БВПД 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 БВПД 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 витрат 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 енергоносії;

– 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.

Додаток 1 до Звіту «Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на формування та функціонування системи безоплатної правової допомоги»

Структура Координаційного центру з надання правової допомоги

ЗАТВЕРДЖЕНО
наказом Координаційного центру з надання правової допомоги
№ 2 від 01 лютого 2016 року

