

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 31.05.2018 № 13-2

ЗВІТ

про результати аудиту стану використання бюджетних коштів на відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам органами державної влади, та на забезпечення виконання рішень суду, що гарантовані державою

Київ 2018

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП	5
I. ОЦІНКА АКТУАЛЬНОГО СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО, ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗАКРІПЛЕНИХ ФУНКЦІЙ І ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	6
1.1. <i>Стан нормативно-правового забезпечення</i>	6
1.2. <i>Оцінка стану організаційного забезпечення виконання функцій.....</i>	16
1.3. <i>Оцінка стану внутрішнього контролю організаційного забезпечення діяльності</i>	19
II. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ФІЗИЧНИМ ТА ЮРИДИЧНИМ ОСОБАМ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, І НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДУ, ЩО ГАРАНТОВАНІ ДЕРЖАВОЮ	22
2.1. <i>Оцінка стану планування видатків та напрямів використання бюджетних коштів</i>	22
2.2. <i>Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за КПКВК 3504040/3504030.....</i>	29
2.3. <i>Оцінка стану взаємодії державних органів з питань виконання заходів, спрямованих на зменшення збитків державного бюджету.....</i>	37
ВИСНОВКИ.....	40
ПРОПОЗИЦІЇ.....	43
Додатки.....	45

ПРЕАМБУЛА

Аудит стану використання бюджетних коштів на відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам органами державної влади, та на забезпечення виконання рішень суду, що гарантовані державою, проведено відділом з питань судової влади департаменту з питань оборони та правоохоронної діяльності відповідно до Плану роботи Рахункової палати на 2018 рік.

Мета аудиту: оцінка ефективності використання коштів Державного бюджету України на відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам органами державної влади, і на забезпечення виконання рішень суду, що гарантовані державою, а також стану взаємодії державних органів з питань виконання заходів, спрямованих на зменшення збитків державного бюджету.

Предмет аудиту:

кошти Державного бюджету України, виділені протягом 2016–2017 років та I кварталу 2018 року за КПКВК 3504030 «Відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відшкодування громадянину вартості конфіскованого та безхазяйного майна, стягнутого в дохід держави, відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб» і КПКВК 3504040 «Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою», їх рух (визначення джерел, повнота, своєчасність виділення, законність і цільове використання, ефективність управління ними);

- нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші акти і документи, які регулюють діяльність об'єкта аудиту;
- планові, бухгалтерські, фінансові документи, фінансова, бюджетна та статистична звітність, а також інша довідкова інформація, що прямо чи опосередковано характеризує стан досягнення результативних показників, визначених паспортами бюджетних програм за КПКВК 3504030 і 3504040;
- внутрішнє середовище (середовище контролю), тобто існуючі на об'єкті аудиту процеси, операції, регламенти, структури та розподіл повноважень щодо їх виконання, правила та принципи управління людськими ресурсами тощо, які спрямовані на забезпечення реалізації закріплених функцій і завдань з метою досягнення визначеної мети.

Об'єкт аудиту: Державна казначейська служба України (далі – ДКСУ, Казначейство).

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: 2016, 2017 роки та I квартал 2018 року – визначено з урахуванням періодичності надання фінансової та бюджетної звітності.

Критерії оцінки:

Оцінка ефективності використання бюджетних коштів за

відповідними бюджетними програмами, стану взаємодії органів державної влади з питань виконання заходів, спрямованих на забезпечення прав юридичних і фізичних осіб, зменшення збитків державного бюджету, проведена на підставі аналізу прийнятих органами державної влади нормативно-правових актів та управлінських рішень з цих питань, а також результативних показників і критеріїв, які характеризують:

щодо оцінки законності:

– стан відповідності чинному законодавству розпорядчих документів і прийнятих об'єктом аудиту управлінських рішень щодо планування, затвердження та цільового використання бюджетних коштів на реалізацію повноважень, встановлених Законом України від 05.06.2012 № 4901 «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» та Законом України від 01.12.1994 № 266 «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду»;

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

щодо оцінки результативності: встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності об'єкта аудиту запланованим результатам, спрямованим на забезпечення виконання закріплених функцій і завдань;

щодо оцінки продуктивності:

– встановлення співвідношення між результатами діяльності об'єкта аудиту і використаними для досягнення таких результатів коштами державного бюджету;

– рівень виконання показників продукту, затверджених паспортом бюджетної програми за КПКВК 3504040, які відображають стан виконання рішень суду, що гарантовані державою, дотримання законодавства під час визначення розміру компенсації за порушення строку перерахування коштів за рішенням суду про стягнення коштів з державного органу, виконання повноважень щодо звернень до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету, реалізації права зворотної вимоги (регресу) щодо відшкодування збитків, завданих державному бюджету, проведення службових розслідувань щодо посадових, службових осіб органів, винних у завданні збитків (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди);

щодо оцінки економності:

– стан досягнення об'єктом аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

– стан забезпеченості фінансовими ресурсами напрямів, які забезпечують виконання результативних показників;

щодо оцінки своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень:

- стан своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень об'єктом аудиту під час виконання завдань та функцій, передбачених чинними нормативно-правовими актами;
- стан взаємодії об'єкта аудиту з органами державної влади з питань виконання заходів, спрямованих на зменшення збитків державного бюджету;
- стан внутрішнього контролю.

Методика проведення аудиту:

Об'єкт аудиту перевірявся відповідно до Загальних рекомендацій з проведення аудиту ефективності використання державних коштів, затверджених постановою Колегії Рахункової палати від 12.07.2006 № 18-4, у частині, що не суперечить Закону України від 02.07.2015 № 576 «Про Рахункову палату», шляхом вивчення та аналізу законодавчих та нормативно-правових актів, розпорядчих документів, управлінських рішень, фінансової та статистичної звітності, а також даних, отриманих на відповідні запити Рахункової палати.

ВСТУП

Тема контрольного заходу обумовлена необхідністю оцінки ситуації щодо забезпечення державою виконання рішень національних судів з урахуванням проблеми збільшення з року в рік кількості заяв до Європейського суду з прав людини з питань невиконання рішень судів. Відповідно до Звіту про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини¹ за 2016 рік Україна посідає перше місце за кількістю справ, які перебувають на розгляді у Європейському суді з прав людини.

Згідно з положеннями Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини² (далі – Конвенція), право доступу до суду, яке гарантується статтею 6 параграфу 1, передбачає не лише право звернутись до суду за захистом своїх прав, а й право захистити своє право, насамперед шляхом виконання рішення, яке ухвалено на користь особи. У разі невиконання рішення суду концепція «захисту прав людини судом» не працює.

¹ З 09.09.2017 у зв'язку із набранням чинності постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.2017 № 669 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» у назві та тексті Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2006 № 784, слова «Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини» в усіх відмінках замінено словами «Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини» у відповідному відмінку.

² Ратифіковано Законом 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».

Під час аудиту проведено аналіз причин зазначеної вище ситуації, ідентифікацію і оцінку ризиків управління бюджетними коштами з метою врахування їх можливих наслідків під час розв'язання органами державної влади проблем, пов'язаних з невиконанням рішень національних судів, і зняття соціальної напруги в суспільстві (додаток 1 до Звіту).

I. ОЦІНКА АКТУАЛЬНОГО СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО, ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗАКРІПЛЕНИХ ФУНКЦІЙ І ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

1.1. Стан нормативно-правового забезпечення

Відповідно до статті 56 Конституції України, кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. У разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням (частина четверта статті 62 Конституції України).

Суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку (стаття 129¹ Конституції України)³.

Положення Конституції підтверджені статтями 1167, 1173, 1175, 1191 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 № 435 (далі – Кодекс № 435), що визначають підстави відшкодування завданої органами влади шкоди фізичній або юридичній особі та передбачають право зворотної вимоги до посадової, службової особи органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду у разі встановлення в її діях складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили.

Відповідно до статті 43 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456 (із змінами від 07.12.2017 № 2246, далі – Кодекс № 2456), при виконанні державного бюджету застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Казначейство України, згідно із частиною першою статті 25 Кодексу № 2456, зокрема, здійснює безспірне списання коштів державного бюджету на підставі рішення суду.

Частиною другою статті 25 Кодексу № 2456 передбачено, що відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі внаслідок

³ З 30.09.2016 Конституцію України доповнено статтею 129¹ згідно із Законом України від 02.06.2016 № 1401 «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)».

незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, а також їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, здійснюється державою у порядку, визначеному законом.

Разом з тим механізм безспірного списання коштів державного бюджету та відшкодування збитків, завданих державному бюджету, на законодавчому рівні не врегульований.

У зв'язку з цим пунктом 9 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу № 2456 встановлено, що до законодавчого врегулювання безспірного списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету:

- рішення суду про стягнення (арешт) коштів державного бюджету виконується виключно Казначейством України. Зазначені рішення передаються до Казначейства України для виконання. Видатки бюджетних установ, щодо яких прийнято рішення про накладення на них арешту, дозволяється здійснювати в частині видатків, які статтею 55 цього Кодексу визначено як захищені, у разі зазначення про це у судовому рішенні;

- відшкодування відповідно до закону шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності, зокрема, органів державної влади, а також їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, здійснюється державою за рахунок коштів державного бюджету в межах бюджетних призначень за рішенням суду у розмірі, що не перевищує суми реальних збитків, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Якщо для відшкодування такої шкоди необхідні додаткові кошти понад обсяг бюджетних призначень, в установленому законодавством порядку подаються відповідні пропозиції щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України та/або виділення коштів з резервного фонду державного бюджету;

- у разі безспірного списання коштів, зокрема, державного бюджету Казначейство України відображає в обліку відповідні бюджетні зобов'язання розпорядника бюджетних коштів, з вини якого виникли такі зобов'язання. Погашення таких бюджетних зобов'язань здійснюється виключно за рахунок бюджетних асигнувань цього розпорядника бюджетних коштів. Одночасно розпорядник бюджетних коштів зобов'язаний привести у відповідність з бюджетними асигнуваннями інші взяті бюджетні зобов'язання;

- списання коштів за відповідним рішенням суду на користь працівників, військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, поліцейських бюджетної установи, які мають право на безоплатне або пільгове матеріальне і побутове забезпечення, здійснюється Казначейством України з рахунків відповідного розпорядника бюджетних коштів в межах його бюджетних асигнувань;

- рішення суду, що передбачають списання коштів за видатками, бюджетні призначення щодо яких не визначені законом про Державний бюджет України, підлягають оскарженню органами державної влади в

апеляційному, касаційному порядку. Списання коштів державного бюджету на виконання рішень судів здійснюється з часу встановлення щодо таких видатків бюджетних призначень у законі про Державний бюджет України або у змінах до них;

- кошти, відшкодовані державою, зокрема, з державного бюджету згідно з цим пунктом, вважаються збитками державного бюджету. За поданням Казначейства України органи прокуратури звертаються в інтересах держави до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету;

- посадові та службові особи, зокрема, органів державної влади, дії яких завдали шкоди, що відшкодована з бюджету, несуть цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно із законом.

У разі встановлення в діях посадової, службової особи органів державної влади складу злочину за обвинувальним вирокком суду щодо неї, який набрав законної сили, органи державної влади в установленому законодавством порядку реалізують право зворотної вимоги (регресу) до цієї особи щодо відшкодування збитків, завданих державному бюджету, у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інше не встановлено законодавством.

Органи державної влади після виконання рішень суду про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного бюджету, у випадках, визначених цим пунктом, проводять службове розслідування щодо причетних посадових, службових осіб цих органів, якщо рішенням суду не встановлено в діях посадових, службових осіб складу злочину.

За результатами службового розслідування органи державної влади та органи Казначейства України у місячний строк можуть звернутися до суду з позовною заявою про відшкодування збитків, завданих державному бюджету, з пред'явленням зворотної вимоги (регресу) у розмірі виплаченого відшкодування до посадових, службових осіб цих органів, винних у завданні збитків (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди).

Відповідно до положень статті 1 Закону України від 01.12.1994 № 266 «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянinові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» (із змінами від 23.12.2015 № 901, далі – Закон № 266), підлягає відшкодуванню шкода, завдана громадянinові внаслідок:

1) незаконного засудження, незаконного повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, незаконного взяття і тримання під вартою, незаконного проведення в ході кримінального провадження обшуку, виїмки, незаконного накладення арешту на майно, незаконного відсторонення від роботи (посади) та інших процесуальних дій, що обмежують права громадян;

2) незаконного застосування адміністративного арешту чи виправних робіт, незаконної конфіскації майна, незаконного накладення штрафу;

3) незаконного проведення оперативно-розшукових заходів, передбачених законами України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та іншими актами законодавства.

У випадках, зазначених у частині першій цієї статті, завдана шкода відшкодовується в повному обсязі незалежно від вини посадових осіб органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури і суду.

Відшкодування шкоди у вищезазначених випадках, відповідно до статті 4 Закону № 266, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Питання про відшкодування моральної шкоди за заявою громадянина вирішується судом відповідно до чинного законодавства в ухвалі, що приймається згідно з частиною першою статті 12 Закону № 266.

Довідково. Відшкодування моральної шкоди провадиться у разі, коли незаконні дії органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури і суду завдали моральної втрати громадянинові, призвели до порушення його нормальних життєвих зв'язків, вимагають від нього додаткових зусиль для організації свого життя (частина п'ята статті 4 Закону № 266).

Механізм виконання рішень про стягнення коштів, зокрема, державного бюджету, прийнятих судами, а також іншими органами (посадовими особами), які, відповідно до закону, мають право приймати такі рішення⁴, визначено в пункті 1 Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 845⁵ (із змінами від 14.02.2018 № 154, далі – Порядок № 845).

Виконання рішення суду про стягнення коштів і зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за яким є державний орган; державне підприємство, установа, організація; юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства, згідно із статтею 2 Закону України від 05.06.2012 № 4901 «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» (із змінами від 02.06.2016 № 1404, далі – Закон № 4901) гарантує держава.

Відповідно до частини другої статті 3 Закону України від 21.04.1999 № 606 «Про виконавче провадження», що був чинним до 05.10.2016, та частини другої статті 6 Закону України від 02.06.2016 № 1404 «Про виконавче провадження», що набрав чинності з 05.10.2016, рішення про

⁴ З 16.03.2018 у зв'язку з набранням чинності змінами, внесеними до Порядку № 845 постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 № 154 «Про внесення змін до Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників» (далі – постанова № 154), у пункті 1 Порядку № 845 слово «державними» виключено.

⁵ У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 45.

стягнення коштів, зокрема, з державних органів, державного бюджету або бюджетних установ виконуються органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Згідно з частиною першою статті 3 Закону № 4901, зокрема, виконання рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у межах відповідних бюджетних призначень шляхом списання коштів з рахунків такого державного органу, а в разі відсутності у зазначеного державного органу відповідних призначень – за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду.

Пунктом 3 Порядку № 845 встановлено, що рішення про стягнення коштів державного бюджету виконуються на підставі виконавчих документів виключно органами Казначейства **у порядку черговості надходження документів до органів Казначейства.**

Безспірне списання коштів державного бюджету здійснюється Казначейством за рахунок і в межах бюджетних призначень, передбачених у державному бюджеті на зазначену мету (пункт 38 Порядку № 845).

Згідно з частинами другою та шостою статті 4 Закону № 4901, у разі **якщо рішення суду про стягнення коштів з державного підприємства або юридичної особи не виконано протягом шести місяців** з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, його виконання здійснюється за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду; перерахування коштів за рішенням суду здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, **у тримісячний строк з дня надходження документів та відомостей**, необхідних для цього, з одночасним надсиланням повідомлення про виплату коштів державному виконавцю, державному підприємству або юридичній особі.

Безспірне списання коштів державного бюджету за бюджетною програмою для забезпечення виконання судових рішень та виконавчих документів визначене пунктами 47–52 Порядку № 845, згідно з якими безспірне списання коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання судових рішень та виконавчих документів, здійснюється Казначейством на підставі поданих: 1) органом Казначейства документів та відомостей, надісланих стягувачами та боржником; інформації про неможливість виконання безспірного списання коштів з рахунків боржника; 2) керівником органу державної виконавчої служби зазначених у пункті 7 цього Порядку документів та відомостей.

Перерахування коштів стягувачу здійснюється Казначейством **у тримісячний строк** з дня надходження необхідних документів та відомостей

за наявності відповідних бюджетних асигнувань для здійснення безспірного списання коштів⁶.

Довідково. Строки перерахування коштів припиняються на період усунення обставин, визначених у пунктах 11, 13 та 49 цього Порядку⁷.

Відповідно до статті 5 Закону № 4901, у разі якщо центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, протягом трьох місяців не перерахував кошти за рішенням суду про стягнення коштів, стягувачу виплачується компенсація в розмірі трьох відсотків річних від несплаченої суми за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду.

Згідно з пунктом 50 Порядку № 845, компенсація за порушення встановленого законом строку перерахування коштів нараховується за заявами стягувачів⁸: Казначейством, якщо боржником є державний орган; державним виконавцем, якщо боржником є підприємство, установа, організація або юридична особа, зазначені в пункті 48 цього Порядку.

Компенсація виплачується Казначейством на підставі рішення або постанови про виплату компенсації за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання судових рішень та виконавчих документів за черговістю надходження таких заяв стягувачів та після погашення заборгованості за рішеннями суду відповідно до пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»⁹.

Відповідальність і відшкодування збитків, завданих державному бюджету, передбачено статтею 6 Закону № 4901, відповідно до якої кошти, виплачені за рішенням суду про стягнення коштів згідно з цим Законом, вважаються збитками державного бюджету. Посадова, службова особа державного органу, державного підприємства або юридичної особи, дії якої призвели до збитків державного бюджету, несе відповідальність згідно із законом.

⁶ З 16.03.2018 у зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Порядку № 845 постановою № 154, абзац другий пункту 48 Порядку № 845 після слів «та відомостей» доповнено словами «за наявності відповідних бюджетних асигнувань для здійснення безспірного списання коштів».

⁷ З 16.03.2018 у зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Порядку № 845 постановою № 154, пункт 48 Порядку № 845 доповнено новим абзацом такого змісту.

⁸ З 16.03.2018 у зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Порядку № 845 постановою № 154, абзац перший пункту 50 Порядку № 845 після слова «нараховується» доповнено словами «за заявами стягувачів».

⁹ З 16.03.2018 у зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Порядку № 845 постановою № 154, абзац четвертий пункту 50 Порядку № 845 після слів «виконавчих документів» доповнено словами і цифрами «за черговістю надходження таких заяв стягувачів та після погашення заборгованості за рішеннями суду відповідно до пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень».

Згідно з частиною першою статті 2 Закону № 4901, держава гарантує виконання рішення суду про стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за яким є, зокрема, державне підприємство, установа, організація.

Частини друга та третя статті 4 Закону № 4901 визначають, що за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою, забезпечується виконання рішень суду лише у разі, якщо рішення суду про стягнення коштів з державного підприємства або юридичної особи не виконано протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження за наявності випадків, передбачених пунктами 2–4, 9 частини першої статті 37 Закону України від 02.06.2016 № 1404 «Про виконавче провадження».

Вказана норма Закону № 4901 кореспондується зі статтею 1 Закону України від 29.11.2001 № 2864 «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» (далі – Закон № 2864), яким встановлено **тимчасовий мораторій** на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків, до вдосконалення визначеного законами України механізму примусової реалізації майна.

Відповідно до статті 74 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436, державне комерційне підприємство є суб'єктом підприємницької діяльності, діє на основі статуту на принципах підприємництва, зазначених у статті 44 цього Кодексу, і несе відповідальність за наслідки своєї діяльності усім належним йому на праві господарського відання майном згідно з цим Кодексом та іншими законами, прийнятими відповідно до цього Кодексу.

Держава та орган, до сфери управління якого входить державне комерційне підприємство, не несуть відповідальності за його зобов'язаннями, **крім випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законами.**

Згідно з положеннями статті 176 Цивільного кодексу України, держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади не відповідають за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб, **крім випадків, встановлених законом.**

Отже, визначення в законах № 2864 і № 4901 положень щодо обов'язків держави виконувати рішення судів, боржником за яким є державне підприємство, слугувало підставою для нівелювання основного принципу розмежування відповідальності держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб та відповідальності державних підприємств, визначених статтею 74 Господарського кодексу України і статтею 176 Цивільного кодексу України.

Наприклад: відповідно до даних ДКСУ, станом на 01.04.2018 обліковуються рішення на суму 257 542,5 тис. грн тільки щодо стягнення заборгованості з державного підприємства «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України за рахунок коштів бюджетної програми за

КПКВК 3504040 «Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою»¹⁰, що становить майже 7 відс. загальної суми заборгованості за третьою чергою погашення заборгованості за рішеннями суду, встановленою пунктом 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 4901.

Зазначене створило ризики завдання збитків державному бюджету в розмірі, що значно перевищує вартість належного державному підприємству на праві господарського відання майна, та нерівні умови відповідальності за своїми зобов'язаннями для суб'єктів господарювання приватної та державної форми власності.

Відповідно до пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 4901, **заборгованість за рішеннями суду погашається в такій черговості:**

– у *першу чергу* погашається заборгованість за рішеннями суду щодо пенсійних та соціальних виплат, про стягнення аліментів, відшкодування збитків та шкоди, завданих внаслідок злочину або адміністративного правопорушення, каліцтва або іншого ушкодження здоров'я, а також у зв'язку з втратою годувальника;

– у *другу чергу* погашається заборгованість за рішеннями суду, пов'язаними з трудовими правовідносинами;

– у *третю чергу* погашається заборгованість за всіма іншими рішеннями суду.

Кабінетом Міністрів України постановою від 03.09.2014 № 440 затверджено Порядок погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою (із змінами від 08.11.2017 № 848, далі – Порядок № 440), який визначає механізм обліку виконавчих документів та судових рішень, передбачених пунктом 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», інвентаризації та погашення заборгованості за ними (пункт 1 Порядку № 440).

Безспірне списання коштів державного бюджету за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду здійснюється відповідно до вимог пунктів 19-22 Порядку № 440. Зокрема, пунктом 20 цього Порядку передбачено, що *погашення заборгованості здійснюється Казначейством у межах бюджетних асигнувань, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік, за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду на підставі рішень, поданих органом, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, згідно з Порядком виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів*

¹⁰ Накази господарського суду м. Києва за справами № 910/26995/14, № 910/17911/15, № 910/19555/15, № 910/17912/15, № 910/17909/15 про стягнення на користь дочірнього підприємства «Поліграфічний комбінат «Зоря»», ПАТ «Інститут розвитку передових технологій» та ТОВ «Арт-Мастер».

або боржників, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 845.

Аналізом нормативного-правового врегулювання порядку виконання рішень судів встановлено, що фізична або юридична особа, на користь чи в інтересах якої ухвалено рішення суду або видано виконавчий документ, може звернутися із заявою про виконання рішення суду про стягнення коштів з державного органу¹¹ **як до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів**, керуючись частиною другою статті 3 Закону № 4901, так і до органів державної виконавчої служби за місцезнаходженням боржника на підставі пункту 3 Порядку № 440.

Рішення суду може бути виконане боржником або органами ДКСУ за рахунок коштів бюджетної програми «Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою» (КПКВК 3504040) або, у разі звернення стягувача до Європейського суду з прав людини з приводу тривалого невиконання рішення суду та порушення прав, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод¹², Міністерством юстиції України за рахунок коштів бюджетної програми «Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України» (КПКВК 3601170).

Положення пункту 11 Порядку № 440 до внесення змін постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 848, що набрали чинності з 18.11.2017, **не зобов'язували** відповідальну особу¹³ повідомляти орган, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, у разі, коли рішення виконано боржником в повному обсязі, після його передачі органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Так само норми Порядку № 440 до внесення змін з 18.11.2017 до пункту 21 **не зобов'язували** орган, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, повідомляти про погашення заборгованості за рішенням суду орган державної виконавчої служби.

Слід зазначити, що станом на 01.04.2018 **відсутній нормативно встановлений порядок звірки інформації** про виконання судових рішень між ДКСУ за рахунок коштів бюджетної програми «Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою» і Міністерством юстиції України за рахунок коштів бюджетної програми «Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду

¹¹ Рішення – рішення суду про стягнення коштів або рішення суду, що набрали законної сили, боржниками за якими є визначені частиною першою статті 2 Закону № 4901 суб'єкти виконавчі документи за видані або ухвалені до 01.01.2013.

¹² Ратифіковано Законом № 475.

¹³ Посадова особа органу державної виконавчої служби, на яку покладені обов'язки з ведення обліку рішень, виконання яких гарантується державою, інвентаризації заборгованості за цими рішеннями та їх передачі до органу Казначейства.

справ проти України» у разі ухвалення Європейським судом з прав людини рішення щодо задоволення вимог стягувача з приводу тривалого невиконання рішення національного суду.

Так, Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення платежів, пов'язаних з виконанням рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 07.03.2007 № 408, **не містить зобов'язання** Міністерства юстиції України перед виплатою грошових сум за рішеннями національних судів та закордонних юрисдикційних органів звир'ятати їх фактичне виконання.

У ДКСУ також немає доступу до Реєстру рішень, виконання яких гарантується державою, який ведеться органом державної виконавчої служби Міністерства юстиції України.

На запит Рахункової палати щодо надання інформації про здійснені виплати стягувачам за рішеннями Європейського суду з прав людини Міністерством юстиції України листом від 27.04.2018 №16864/8203-26-18/16 повідомлено, що *інформація з прізвищами фізичних осіб, найменуваннями юридичних осіб та розміром виплаченого відшкодування жодним чином не узагальнюється.*

Також повідомлено, що *державний виконавець не уповноважений перевіряти здійснення виплат за рішеннями національних судів, іншими бюджетними програмами відповідними органами після завершення виконавчого провадження щодо виконання рішення Європейського суду з прав людини, та зазначено, що факти здійснення подвійних (надмірних) виплат за рішеннями національного суду Департаменту державної виконавчої служби не відомі.*

За інформацією Казначейства, перед здійсненням оплати за рішенням Європейського суду з прав людини Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст) проводить звірку щодо виконання Казначейством рішень національного суду. Мін'юсту у разі виконання таких рішень Казначейством виплачує тільки справедливую сатисфакцію, заборгованість безпосередньо за рішенням суду не виплачується.

Крім того, на виконання пункту 21 Порядку № 440 територіальний орган Казначейства повідомляє відповідний територіальний орган Державної виконавчої служби Мін'юсту про погашення заборгованості за судовим рішенням національного суду протягом 15 робочих днів з дня перерахування коштів заявнику.

Таким чином, через відсутність нормативно встановленого порядку звірки виконання судових рішень, до внесення змін до Порядку № 440 протягом 2016 року та 11 місяців 2017 року Казначейством здійснювались всі можливі та залежні від нього заходи з метою недопущення подвійного виконання судових рішень, **а отже – додаткових збитків державного бюджету.**

Враховуючи, що на час проведення аудиту законодавчо не врегульовано безспірне списання коштів бюджету та відшкодування

збитків, завданих бюджету, норми законів № 4901, № 266 (зі змінами) і внесені Кабінетом Міністрів України зміни до нормативних документів у 2017 році удосконалили порядок погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою. Проте потребує нормативного врегулювання порядок обліку та звірки інформації про виконання рішень судів між ДКСУ та Мін'юстом у частині виконання рішень Європейського суду з прав людини.

Одночасно запровадження Законом № 2864 тимчасового мораторію на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та включення до Закону № 4901 норм стосовно обов'язків держави виконувати рішення судів, боржником за якими є державне підприємство, слугувало підставою для нівелювання норм щодо розмежування відповідальності органів, до сфери управління яких належить державне комерційне підприємство, за зобов'язаннями цих юридичних осіб, встановлених статтею 74 Господарського кодексу України та статтею 176 Цивільного кодексу України, і створило ризики завдання збитків державному бюджету в розмірі, що значно перевищує вартість належного державному підприємству на праві господарського відання майна.

1.2. Оцінка стану організаційного забезпечення виконання функцій

Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики, зокрема, у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів¹⁴.

Відповідно до Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 (далі – Положення № 215), ДКСУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику, зокрема, у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів.

Основні завдання Казначейства – реалізація державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів; внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах (пункт 3 Положення № 215).

Згідно з пунктом 4 Положення № 215, Казначейство, відповідно до покладених на нього завдань та в установленому законодавством порядку,

¹⁴ Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375.

зокрема, здійснює безспірне списання коштів державного та місцевих бюджетів або боржників на підставі рішення суду; здійснює інші повноваження, визначені законом.

Відповідно до пункту 12 Положення № 215, Казначейство очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Згідно з підпунктами 2 і 3 пункту 13 Положення № 215, Голова Казначейства:

- вносить на розгляд Міністра фінансів пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів та розроблені Казначейством проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, а також визначає позицію щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства;

- вносить на розгляд Міністра фінансів проекти нормативно-правових актів Мінфіну з питань, що належать до компетенції Казначейства.

Пунктом 9 Положення № 215 визначено, що Казначейство здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 651 «Про утворення територіальних органів Державної казначейської служби» (далі – постанова № 651) утворено як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної казначейської служби за переліком згідно з додатком та встановлено, що територіальні органи Державної казначейської служби, що утворюються згідно з пунктом 1 цієї постанови, є правонаступниками прав та обов'язків територіальних органів Державного казначейства – урядового органу, що діяв у системі Міністерства фінансів.

Організаційна структура ДКСУ на час аудиту мала такий вигляд (дивись схему).



Схема. Організаційна структура ДКСУ

Станом на 01.04.2018 організаційна структура ДКСУ складалася з апарату ДКСУ (штатна чисельність – 324 од., фактична – 268 од.) і 632 територіальних органів (загальна штатна чисельність – 13307 од., фактична – 11788 од.), у тому числі 25 головних управлінь ДКСУ в областях та м. Києві і 607 управлінь (відділень) Казначейства у районах, районах у містах, містах обласного значення, з них 574 таких, що функціонують (без територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади України тимчасово не здійснюють своїх повноважень).

Структура ДКСУ введена в дію наказом ДКСУ від 28.12.2016 № 405 «Про введення в дію Структури апарату Державної казначейської служби України». Положення про структурні підрозділи апарату Казначейства затверджені відповідними наказами ДКСУ.

Аудит засвідчив, що в ДКСУ в процесі здійснення безспірного списання коштів державного бюджету для відшкодування шкоди, заподіяної фізичним та юридичним особам, і в процесі здійснення безспірного списання коштів державного бюджету з рахунків боржника та за бюджетною програмою для забезпечення виконання судових рішень і виконавчих документів безпосередньо задіяні юридичний департамент (станом на 01.04.2018 штатна чисельність – 27 од.; фактична – 22 од.), управління фінансової роботи (станом на 01.04.2018 штатна чисельність – 15 од.; фактична – 13 од.) і керівництво ДКСУ.

Під час аудиту встановлено, що працівники Казначейства, які безпосередньо задіяні у процесі здійснення безспірного списання коштів державного бюджету, перевантажені.

Наприклад: виконання функції здійснення розрахунків із стягувачами коштів за рішеннями судів за КПКВК 3504030 і 3504040 у відділі бухгалтерського обліку та звітності управління фінансової роботи (далі – Відділ бухгалтерського обліку), штатна чисельність – 8 од., покладено лише на одного працівника, у відділі виконання судових рішень юридичного департаменту (далі – Відділ виконання судових рішень), штатна чисельність – 8 од., 3 працівники працюють з рішеннями судів, що виконуються за КПКВК 3504040, і 1 – за КПКВК 3504030, ще 3 – з рішеннями судів щодо рахунків боржників, відшкодування податку на додану вартість, повернення мита тощо. За інформацією Казначейства, у зв'язку із значним навантаженням решта працівників Відділу бухгалтерського обліку (часто залучаються працівники всього управління, у тому числі керівний склад) додатково між виконанням основних обов'язків відпрацьовує документи для перерахування стягувачам коштів та випуски про здійснені операції за КПКВК 3504030 і 3504040, контролюють виконання відновлень касових видатків при поверненні платежів, формують виконавчі документи та супровідні листи щодо повернення юридичному департаменту виконаних виконавчих документів або для уточнення реквізитів тощо.

Так, у 2017 році працівниками Відділу бухгалтерського обліку опрацьовано 50,1 тис. платіжних документів для перерахування стягувачам

коштів за КПКВК 3504030 і 3504040, що у 6,7 раза перевищує кількість опрацьованих документів у 2016 році (7,5 тис. платіжних документів). Отже, на одного працівника припадало 202 документи на день (за умови, що працівник не хворів, не був у відпустці). У нормальному режимі працівник упродовж робочого дня може опрацьовувати 80–100 документів. Крім того, працівник має забезпечити щоденне своєчасне опрацювання виписки про здійснені операції за КПКВК 3504030 і 3504040, здійснення відновлення касових видатків при поверненні платежів, формування виконавчих документів та супровідних листів на повернення виконаних виконавчих документів або для уточнення реквізитів. Працівники Відділу виконання судових рішень перед передачею судових рішень до Відділу бухгалтерського обліку для виконання опрацьовують від 6 до 10 тисяч рішень суду на місяць (перевіряються реквізити стягувачів, відповідність доданих документів тощо), що є також великим навантаженням.

Однак операції з безспірного списання коштів з бюджетів на підставі рішення суду не здійснюються територіальними органами Казначейства.

Довідково. На час закінчення аудиту постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2018 № 373 «Про внесення зміни в додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85» збільшена гранична чисельність працівників апарату на 31 одиницю за рахунок територіальних органів Казначейства.

Отже, чинними нормативними документами врегульовані питання організаційного забезпечення діяльності Казначейства, водночас через значне навантаження на працівників Казначейства, які безпосередньо задіяні у процесі здійснення безспірного списання коштів державного бюджету, у разі збільшення бюджетних асигнувань на виконання бюджетної програми за КПКВК 3504040 є ризик збільшення строків опрацювання документів для оплати за судовими рішеннями, виконання яких гарантовано державою.

1.3. Оцінка стану внутрішнього контролю організаційного забезпечення діяльності

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

Аудитом встановлено, що з метою виконання статті 26 Бюджетного кодексу України відповідно до Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 (далі – Положення № 215), та забезпечення реалізації повноважень ДКСУ наказами Голови Казначейства від 29.07.2016 № 204¹⁵ і

¹⁵ Пунктом 3 наказу визнано втрату чинності наказу ДКСУ від 01.07.2015 № 180 «Про розподіл обов'язків по керівництву роботою Державної казначейської служби України».

від 03.01.2017 № 2 «Про розподіл обов'язків по керівництву роботою Державної казначейської служби України» встановлено розподіл обов'язків між Головою Казначейства та його заступниками.

Наказом ДКСУ від 27.02.2017 № 60 затверджене Положення про управління внутрішнього аудиту Державної казначейської служби України¹⁶.

Відповідно до пункту 1 цього Положення, управління є самостійним структурним підрозділом ДКСУ, діяльність якого **координується і спрямовується** безпосередньо **Головою Казначейства**.

Основними завданнями управління, згідно з пунктом 2 Положення, зокрема, є здійснення внутрішнього аудиту з метою забезпечення керівництва незалежною оцінкою діяльності самостійних структурних підрозділів Казначейства та територіальних органів Казначейства, результатів управління державними ресурсами, правильності ведення бухгалтерського обліку та фінансової звітності, законності та ефективності господарської діяльності.

Аудитом встановлено, що управління внутрішнього аудиту ДКСУ провадить свою діяльність відповідно до затверджених в установленому порядку піврічних планів діяльності.

Аналіз запланованих тем внутрішніх аудитів засвідчив, що, відповідно до плану діяльності, у 2017 році територіальними структурними підрозділами внутрішнього аудиту проводились окремі аудити ефективності за темою *«Оцінка якості виконання судових рішень та виконавчих документів про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників»*. Управлінням внутрішнього аудиту ДКСУ аудити ефективності на цю тему не планувались і не проводились.

Наказом ДКСУ від 23.05.2017 № 159 затверджене Положення про управління фінансової роботи Державної казначейської служби України, відповідно до пункту 1 якого управління є самостійним структурним підрозділом ДКСУ і виконує функції бухгалтерської служби.

Головними завданнями управління, згідно з пунктом 2 Положення, зокрема, є попередній, у процесі планування, та наступний, під час складання зведеної звітності про виконання кошторису територіальних органів ДКСУ, **контроль за фінансовими зобов'язаннями, раціональним, ефективним та цільовим витрачанням коштів державного бюджету, виділених на утримання ДКСУ**.

Наказом ДКСУ від 27.02.2017 № 57 затверджене Положення про юридичний департамент Державної казначейської служби України та його

¹⁶ До 27.02.2017 у ДКСУ як самостійний структурний підрозділ функціонував відділ аудиту, положення про який затверджене наказом ДКСУ від 11.11.2016 № 335.

структурні підрозділи¹⁷. Відповідно до пункту 1 цього Положення юридичний департамент є самостійним структурним підрозділом ДКСУ та **підпорядковується безпосередньо Голові Казначейства.**

Згідно з пунктом 2 Положення, основним завданням департаменту є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативно-правових актів Казначейства, її керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів Державної казначейської служби України в судах.

Забезпечення внутрішнього контролю в процесі взаємодії між собою структурних підрозділів передбачено Порядком здійснення безспірного списання коштів державного бюджету з рахунків боржника та за бюджетною програмою для забезпечення виконання судових рішень та виконавчих документів, затвердженим наказом ДКСУ від 19.10.2015 № 295, і Порядком здійснення безспірного списання коштів державного бюджету з рахунків боржника та за бюджетною програмою для забезпечення виконання судових рішень та виконавчих документів, затвердженим наказом ДКСУ від 06.12.2016 № 373.

З метою впорядкування організації роботи ДКСУ та її територіальних органів відповідно до Положення № 215 наказом ДКСУ від 26.01.2018 № 21¹⁸ затверджено Регламент роботи Державної казначейської служби України та її територіальних органів, положення якого, зокрема, визначають взаємовідносини самостійних структурних підрозділів Казначейства та його територіальних органів шляхом спрямування, координування і **контролю їх роботи** та організації контролю за виконанням документів.

Слід зазначити, що, відповідно до доручення Голови Казначейства, відділом аудиту спільно з юридичним департаментом, управлінням обслуговування розпорядників коштів та інших клієнтів проведено аналіз стану виконання судових рішень про стягнення коштів на користь юридичних та фізичних осіб, що перебувають на виконанні в Казначействі з 01.01.2014 по 19.12.2016. За результатами аналізу встановлено певні недоліки, надано рекомендації щодо їх усунення (доповідна записка від 09.02.2017 № 3-06/75). Матеріали дослідження розглянуто на Колегії Казначейства у лютому 2017 року та відображено в наказі Казначейства від

¹⁷ Пунктом 2 наказу ДКСУ від 27.02.2017 № 57 визнано такими, що втратили чинність, накази ДКСУ від 19.03.2015 № 72 «Про затвердження Положення про юридичний департамент Державної казначейської служби України та його структурні підрозділи» і від 21.11.2016 № 38 «Про внесення змін до Положення про юридичний департамент ДКСУ та його структурні підрозділи, затверджених наказом ДКСУ від 19.03.2015».

¹⁸ Пунктом 2 наказу ДКСУ від 26.01.2018 визнано таким, що втратив чинність, одноіменний наказ ДКСУ від 01.02.2016 № 31.

10.03.2017 № 80 «Щодо підсумків роботи органів Державної казначейської служби України у 2016 році».

Таким чином, запроваджена форма внутрішнього контролю давала можливість керівництву Казначейства отримувати необхідну інформацію з проблемних питань для прийняття управлінських рішень з метою зменшення ризиків незабезпечення виконання рішень національних судів.

Водночас відсутність аудитів ефективності з питань оцінки якості виконання судових рішень апаратом Казначейства, які повинні були проводитися управлінням внутрішнього аудиту ДКСУ, створює ризики послаблення внутрішнього контрольного середовища.

II. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ФІЗИЧНИМ ТА ЮРИДИЧНИМ ОСОБАМ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, І НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДУ, ЩО ГАРАНТОВАНІ ДЕРЖАВОЮ

2.1. Оцінка стану планування видатків та напрямів використання бюджетних коштів

Згідно з пунктом 1.5 глави 1 Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливостей їх участі у бюджетному процесі, затвердженої наказом Мінфіну від 14.12.2001 № 574, зареєстрованим у Мін'юсті 03.01.2002 за № 3/6291 (далі – Інструкція № 574), ДКСУ як відповідальний виконавець надає головному розпоряднику пропозиції щодо формування порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, здійснює заходи, за якими передбачає нормативно-правове визначення механізму використання бюджетних коштів; розробляє проекти паспортів бюджетних програм і подає головному розпоряднику бюджетних коштів, складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм.

Пунктами 2.2 і 2.3 глави 2 Інструкції № 574 також встановлено, що відповідальні виконавці в установленому головним розпорядником порядку забезпечують складання бюджетних запитів за кожною бюджетною програмою, за виконання якої вони відповідають, та подають головному розпорядникові. У процесі опрацювання бюджетних запитів у Мінфіні відповідальні виконавці мають право брати участь разом з головним розпорядником в обговоренні та узгодженні бюджетних програм, що пропонуються головним розпорядником для включення до проекту державного бюджету.

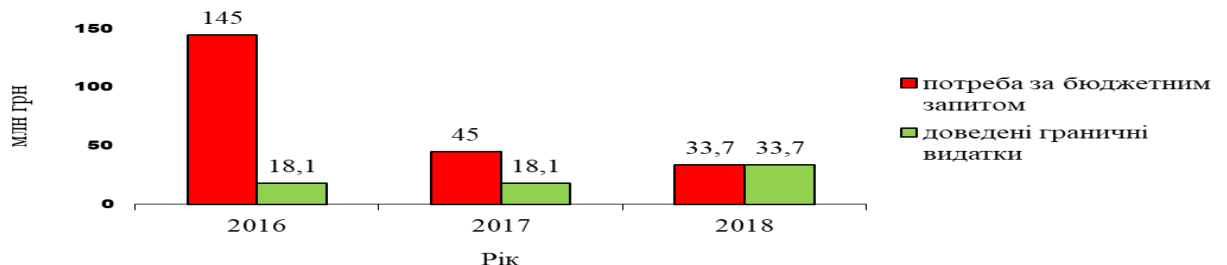
Аудитом встановлено, що розмір потреби в бюджетних коштах на 2016–2017 та 2018 роки за бюджетними програмами 3504030 «Відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів

дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відшкодування громадяниніві вартості конфіскованого та безхазяйного майна, стягнутого в дохід держави, відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб» та 3504040 «Забезпечення виконання рішень суду, що гарантовані державою» був визначений управлінням фінансової роботи та господарського забезпечення на підставі наданих інформацій юридичного департаменту ДКСУ. Зокрема, за КПКВК 3504030: 2016 рік – 145 000,0 тис. грн та одне рішення – 5 180 264,2 дол. США; 2017 рік – 45 000,0 тис. грн; 2018 рік – 33 651,9 тис. грн; за КПКВК 3504040: 2016 рік – 1 500 000,0 тис. грн; 2017 рік – 3 500 000,0 тис. грн; 2018 рік – 4 517 700,0 тис. гривень.

Аналізом розрахунків обсягів видатків бюджетних запитів встановлено, що вони складені з дотриманням Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у Мін'юсті 26.06.2012 за №1057/21369.

Під час формування бюджетного запиту до проекту державного бюджету на 2016–2018 роки ДКСУ керувалась доведеними Мінфіном граничними показниками видатків загального фонду державного бюджету на відповідний рік, згідно з якими граничні видатки за КПКВК 3504030 і 3504040 значно менші, ніж потреба в коштах (схематично це відображають діаграми 1 і 2).

Діаграма 1. Потреба в коштах та доведені граничні видатки ДКСУ на 2016–2018 роки КПКВК 3504040

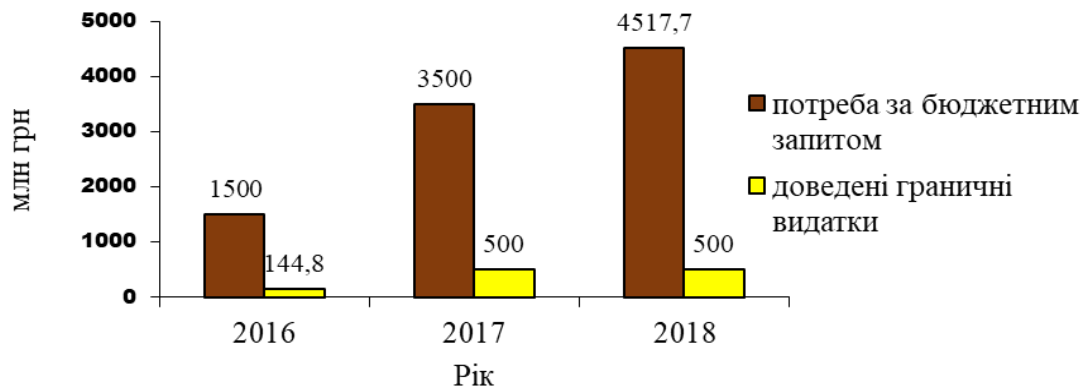


Згідно з діаграмою 1, за бюджетною програмою потреба в коштах за бюджетними запитами перевищувала доведені граничні видатки на 2016 рік у 8 разів, або на 126 900,0 тис. гривень. Як наслідок, не забезпечено виконання 193 рішень та одного рішення Господарського суду м. Києва про стягнення з Державного бюджету України на користь АТ «Індустріалекспорт» (м. Бухарест, Румунія) матеріальної шкоди у сумі 5 180 264,2 дол. США¹⁹ (вже на стадії планування видатків).

¹⁹ Кошти за рішенням Господарського суду м. Києва про стягнення з Державного бюджету України на користь АТ «Індустріалекспорт» (м. Бухарест, Румунія) сплачені за рахунок коштів, виділених Мін'юсту. Платіжні доручення від 04.10.2016 № 4049, від 24.10.2016 № 4193, від 02.11.2016 № 4287, від 10.11.2016 № 4374 на загальну суму 133256,03 тис. гривень.

У 2017 році потреба в коштах (45 000,0 тис. грн) не забезпечена доведеними граничними видатками на 26 900,0 тис. грн (менша у 2,5 рази). В результаті забезпечено виконання 110 рішень, і тільки на 2018 рік потреба в коштах була на 100 відсотків забезпечена граничними видатками, а в подальшому – бюджетними призначеннями і становила 33 700,0 тис. грн для виконання 257 рішень.

Діаграма 2. Потреба в коштах та доведені граничні видатки ДКСУ на 2016–2018 роки КПКВК 3504030



Згідно з діаграмою 2, за бюджетною програмою 3504040 потреба в коштах на 2016 рік становила 1 500 000,0 тис. грн для виконання 60 000 рішень суду, доведені граничні видатки для забезпечення виконання 5 790 рішень – 144 757,5 тис. грн, тобто були у 10,3 рази менші від необхідних.

У 2017 році за визначеної бюджетним запитом потреби в розмірі 3 500 000,0 тис. грн доведені граничні видатки становили 500 000,0 тис. грн, тобто були менші в 7 разів, через що не забезпечено виконання 150 500 рішень на стадії планування.

На 2018 рік граничний обсяг видатків для виконання 143 000 рішень суду доведений у сумі 500 000,0 тис. грн, що менше у 9 разів від запланованої потреби (4 517 700,0 тис. гривень).

Діаграма чітко показує динаміку зростання за останні три роки заборгованості внаслідок фінансової незабезпеченості потреби в бюджетних коштах.

Таким чином, недостатнє забезпечення фінансовими ресурсами бюджетних програм з відшкодування шкоди громадянам та на виконання рішень суду, що гарантовані державою, призводить до щорічного збільшення заборгованості держави перед громадянами та підприємствами і зменшення довіри громадян до інституцій держави.

Аналізом річних звітів про виконання паспорта бюджетної програми за 2016–2017 роки встановлено, що паспорти бюджетних програм за КПКВК 3504040 на 2016 і 2017 роки затверджені наказами Мінфіну від 12.02.2016 № 83 від 10.02.2017 № 78 з обсягом видатків загального фонду

відповідно 144 757,5 і 500 000,0 тис. гривень.

За даними річного звіту про виконання паспорта бюджетної програми, станом на 01.01.2017 проведено видатки в сумі 144 757,5 тис. грн, напрям використання бюджетних коштів *“перерахування коштів на виконання рішень про стягнення коштів”* виконано на 100 відсотків.

За даними річного звіту про виконання паспорта бюджетної програми, станом на 01.01.2018 проведено видатки в сумі 499 999,8 тис. грн, затверджено два напрями використання бюджетних коштів:

- *перерахування коштів на виконання рішень суду про стягнення коштів, зареєстрованих в органах ДКСУ, послуги поштового зв'язку, пов'язані з виконанням рішень суду, – 499 244,0 тис. грн, (виконано) касові видатки – 499 243,8 тис. грн, відхилення – 0,2 тис. гривень;*

- *послуги з доопрацювання інформаційного ресурсу для здійснення обліку та обміну в електронній формі документами згідно з Порядком реструктуризації заборгованості, що виникла станом на 1 січня 2017 за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, фінансовими казначейськими векселями (заходи з інформатизації), – 756,0 тис. грн, касові видатки (виконано) – 756,0 тис. гривень.*

Відповідно до даних звіту про виконання результативних показників паспорта бюджетної програми за 2016 рік, відхилення фактичних показників від запланованих за звітний період виникло за показником *«Кількість рішень суду про стягнення коштів, зареєстрованих в органах ДКСУ»*, який збільшився на 78657 рішень, що становило 172 відсотки. За показником *«Кількість рішень суду, за якими здійснено виплати»* відхилення фактичних показників від запланованих становило 1 377 рішень суду, тобто перевиконання – 123,8 відсотка.

Відхилення фактичного виконання результативних показників паспорта бюджетної програми за 2016 рік пояснюється значним збільшенням кількості зареєстрованих в органах Казначейства рішень суду про стягнення коштів, прийняття яких поза межами повноважень Казначейства.

Згідно з даними звіту про виконання результативних показників паспорта бюджетної програми за 2017 рік, відхилення фактичних показників від запланованих за звітний період виникло за показниками затрат і продукту. Так, за показником *«Кількість рішень суду про стягнення коштів, зареєстрованих в органах ДКСУ»* затверджено 187 921 рішення, фактично надійшло 166 528 рішень, виконання – 88,6 відсотка. Показник зменшився на 21 393 рішення у зв'язку з тим, що у звітному періоді виконано 53 335 рішень і додатково надійшло на виконання 31 942 рішення.

За показником *«Кількість рішень суду, за якими здійснено виплати»* затверджено 53 370 рішень, фактично здійснено виплат за 53 335 рішеннями, що становить 99,9 відс., розбіжність – 35 рішень. Невиконання показника на

35 рішень пояснюється зменшенням бюджетних призначень, які було передбачено на виплати за рішеннями судів і перерозподілено на оплату послуг поштового зв'язку та доопрацювання інформаційного ресурсу.

За показником «Кількість рішень суду, за якими здійснено сплату послуг поштового зв'язку» затверджено 10 000 рішень, фактично сплачено за 629 рішеннями, виконання – 6,3 відс., розбіжність виникла у зв'язку з отриманням стягувачами виплат на банківські рахунки. Показник зменшився на 9 371 рішення, оскільки органами Казначейства з метою зменшення витрат на послуги зв'язку постійно проводилася роз'яснювальна робота з отримувачами виплат щодо можливості відкриття банківських рахунків для перерахування коштів.

Відхилення фактичного виконання результативних показників паспорта бюджетної програми за 2017 рік пояснюються перерозподілом бюджетних призначень, використанням отримувачами виплат на банківські рахунки, тобто відхилення відбулося внаслідок об'єктивних причин, та суттєво не вплинуло на досягнення мети бюджетної програми і забезпечення виконання завдання в межах виділених з державного бюджету України коштів.

Відповідно до частини восьмої статті 20 Бюджетного кодексу України, правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання встановлюються Міністерством фінансів України

У періоді, охопленому аудитом, **паспорт бюджетної програми за КПКВК 3504030 не складався на підставі пункту 2 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим у Мін'юсті 21.01.2003 за № 47/7368** (далі – Правила № 1098), яким визначено, що *паспорти бюджетних програм складають усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою, крім бюджетних програм з відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відшкодування громадянину вартості конфіскованого та безхазяйного майна, стягнутого в дохід держави, відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб; за загальнодержавними витратами; із забезпечення виконання рішень суду, що гарантовані державою.*

Слід наголосити, що **зазначене суперечить суті програмно-цільового методу в бюджетному процесі**, визначеного, зокрема, статтями 20, 28, 46 Бюджетного кодексу України, оскільки його застосування спрямоване на управління бюджетними ресурсами в коротко та середньостроковій перспективі, що передбачає розроблення і реалізацію бюджетних програм, **орієнтованих на кінцевий результат** (згідно із стратегічними цілями), із застосуванням критеріїв оцінки їх результативності та ефективності використання бюджетних коштів.

Крім того, норми пункту 2 розділу I Правил № 1098 суперечать статті 20 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456 (далі – Кодекс № 2456), згідно з якою головний розпорядник бюджетних коштів розробляє

та протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України затверджує спільно з Мінфіном паспорт бюджетної програми. Тобто Кодекс № 2456 не містить випадків, коли паспорт бюджетної програми не складається.

На виконання пункту 2.1 розділу II Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженого наказом Мінфіну від 24.12.2012 № 1407, зареєстрованим у Мін'юсті 17.01.2013 за № 130/22662 (далі – Порядок № 1407), Мінфіном включено до мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету ДКСУ **як відповідального виконавця** за КПКВК 3504030 і 3504040.

Головою Казначейства затверджувались кошториси та плани асигнувань загального фонду бюджету за цими бюджетними програмами на 2016, 2017 і 2018 роки з дотриманням вимог пункту 31 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)²⁰.

Аудит засвідчив, що розрахунки, які є невід'ємною частиною кошторисів за КПКВК 3504030 на 2016, 2017 і 2018 роки та КПКВК 3504040 на 2016 і 2017 роки, складались у ДКСУ за загальним КЕКВ 2800 «Інші поточні видатки» без визначення конкретних напрямів.

Винятком у Казначействі є розрахунок видатків на 2018 рік за КПКВК 3504040, за яким передбачалось:

- за КЕКВ 2210 «Предмети, матеріали, обладнання та інвентар» придбання 12 бланків фінансових казначейських векселів вартістю 1,0 тис. грн на суму 12,0 тис. грн;

- за КЕКВ 2240 «Оплата послуг (крім комунальних)» оплата послуг поштового зв'язку за пересилання коштів на виконання рішень суду на суму 150,0 тис. грн; сплата винагороди банкам за виконання функцій генеральних агентів на суму 2 958,7 тис. грн; підтримка та доопрацювання інформаційного ресурсу системи АС «Вексель» на суму 1 041,3 тис. грн;

- за КЕКВ 2800 «Інші поточні видатки» перерахування коштів стягувачам за рішеннями судів (62 тис. судових рішень) на суму 495 838,0 тис. гривень.

Внесення змін до кошторисів на 2017 рік за КПКВК 3504030 і 3504040 проводилось Казначейством з дотриманням вимог Порядку № 228, на підставі довідок, які затверджувались Міністром фінансів України.

Аналізом проведених змін до кошторису на 2017 рік за КПКВК 3504040 встановлено, що в результаті зменшення видатків за напрямом перерахування коштів на виконання рішень суду бюджетні асигнування перерозподілялись на здійснення виплат за пересилання

²⁰ Кошториси та плани асигнувань загального фонду бюджету повинні бути затверджені протягом 30 календарних днів після затвердження розписів відповідних бюджетів.

поштових переказів у сумі **70,0 тис. грн** і на здійснення доопрацювання інформаційного ресурсу, що мав забезпечити централізовану систему обміну документами в електронній формі в частині ведення централізованого обліку реєстрів рішень Європейського суду з прав людини та національних судів, забезпечення видачі векселів, ведення реєстру емітованих векселів, підготовку та друк заяв для стягувачів та на забезпечення надання доступу генеральним агентам до реєстрів виплат за рішеннями Європейського суду з прав людини та виплат за рішеннями національних судів, прийнятих на користь стягувачів, на суму **756,0 тис. гривень**.

Кошторисом за КПКВК 3504040 на 2018 рік передбачаються видатки на оплату послуг поштового зв'язку на суму **150,0 тис. грн**, сплату винагороди банкам за виконання функцій генеральних агентів – **2 958,7 тис. грн**, підтримку та доопрацювання інформаційного ресурсу системи АС «Вексель» – **1 041,3 тис. грн** (у частині реалізації модуля погашення векселів та інформування про строки погашення, який не було реалізовано під час передачі інформаційного ресурсу від ПАТ «Державний ощадний банк України»).

Отже, з метою забезпечення заходів з виконання завдань бюджетної програми за КПКВК 3504040 ДКСУ під час управління бюджетними коштами зменшено у 2017 році на **826,0 тис. грн** бюджетні асигнування за *напрямом «перерахування коштів на виконання рішень судів про стягнення коштів, зареєстрованих в органах ДКСУ»*. Незважаючи на те, що обсяг затверджених асигнувань на 2018 рік порівняно з 2017 роком залишився незмінним (**500 000,0 тис. грн**), за *напрямом “перерахування коштів на виконання рішень судів”* заплановано спрямувати на **4 150,0 тис. грн** менше, внаслідок чого є ризики збільшення строків виплати стягувачам коштів за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою.

Відповідно до звіту про надходження та використання коштів загального фонду (форма № 2д):

- за КПКВК 3504030 касові видатки проведено в межах затверджених асигнувань за КЕКВ 2800 «Інші поточні видатки»: 2016 рік – 18 094,7 тис. грн; 2017 рік – 27 694,7 тис. грн; I квартал 2018 року – 3 701,7 тис. грн;
- за КПКВК 3504040 касові видатки проведено в межах затверджених асигнувань за КЕКВ 2800 «Інші поточні видатки»: 2016 рік – 144 760,0 тис. грн; 2017 рік – 499 999,8 тис. грн; з них за КЕКВ 2240 «Оплата послуг (крім комунальних)» – 826,0 тис. грн, КЕКВ 2800 «Інші поточні видатки» – 499 173,8 тис. грн; за I квартал 2018 року – 54 795,8 тис. грн за КЕКВ 2800 «Інші поточні видатки».

Відповідно до звіту про заборгованість за бюджетним коштами (форма № 7-д), станом на 01.01.2016, 01.01.2017 і 01.01.2018 за КПКВК 3504030 і 3504040 на початок звітного року та на кінець звітного періоду за загальним фондом державного бюджету дебіторська та кредиторська заборгованість відсутня.

Аудит засвідчив, що за цими бюджетними програмами заборгованість не відображалась у звіті про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7д, № 7м), оскільки заборгованість за рішеннями суду про стягнення коштів **не є заборгованістю Казначейства безпосередньо як установи**; зобов'язання виникали не в межах відповідних бюджетних призначень, встановлених законами про Державний бюджет України.

Згідно зі статтею 2 Закону № 4901, **боржниками** за рішеннями суду про стягнення коштів є **державні органи**, державні підприємства, установи, організації, юридичні особи, примусова реалізація майна яких забороняється відповідно до законодавства.

Разом з тим при наданні бюджетних запитів ДКСУ як відповідальний виконавець за КПКВК 3504030 і 3504040 у додатковій формі 3 зазначала про наявну заборгованість, на погашення якої необхідні додаткові кошти державного бюджету: на 2016 рік – 126 905,3 тис. грн і 1 355 242,5 тис. грн, на 2017 рік – 26 905,3 і 3 000 000,0 тис. грн відповідно, на 2018 рік за КПКВК 3504040 – 4 017 731,7 тис. гривень.

Нормативно-правова невизначеність порядку та формату обліку зобов'язань і заборгованості перед стягувачами за КПКВК 3504030 і 3504040, що накопичується в результаті надходжень від них та державної виконавчої служби документів і відомостей, необхідних для здійснення виплат, відсутність окремої управлінської звітності створює ризики недотримання принципів повноти, публічності, прозорості бюджетної системи України, як наслідок, ускладнює прийняття ефективних управлінських рішень органами державної влади.

2.2. Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за КПКВК 3504040 і 3504030

Щодо стану виконання рішень судів за КПКВК 3504040

За даними ДКСУ, станом на 01.01.2016 обліковувалося 94 000 рішень судів, заборгованість за якими становила 2 301 880,0 тис. грн, станом на 01.01.2017 – 187 893 рішень на 4 058 080,0 тис. грн, на 01.01.2018 – 169 850 рішень судів на 4 616 200,0 тис. грн, станом на 05.03.2018 – 171 945 рішень на 4 627 000,0 тис. гривень.

З метою формування черговості та забезпечення ведення відповідного реєстру поданих на виконання до органів ДКСУ виконавчих документів до 13.10.2017 використовувалось програмне забезпечення «Формування інформації про виконання судових рішень», з 13.10.2017 – модуль системи «Є–Казна» для ведення реєстру судових рішень²¹.

²¹ ДКСУ шляхом проведення переговорної процедури закупівлі уклала з ТОВ «УНІТІ–БАРС» договір від 24.04.2017 №56–17 на суму 202,5 тис. грн з надання послуги доопрацювання АС «Є–Казна» в частині ведення реєстру судових рішень): <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2017-03-29-002527-b>. Згідно з наказом ДКСУ від 13.10.2017 № 329, розпочалася експлуатація прикладного програмного забезпечення.

Протягом 2016 – I кварталу 2018 року ДКСУ виконувала рішення судів, віднесені лише до I черги погашення заборгованості, встановленої пунктом 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 4901, зміни до якого внесені Законом України від 19.09.2013 № 583 «Про внесення змін до деяких законів України щодо виконання судових рішень», який набрав чинності з 16.10.2013.

Діаграма узагальнює інформацію про кількість судових рішень, віднесених до I черги погашення заборгованості за рахунок бюджетної програми 3504040.

Діаграма 3. Кількість судових рішень, віднесених до першої черги погашення заборгованості за рахунок бюджетної програми 3504040



На діаграмі 3 простежується динаміка зростання протягом 2015–2017 років кількості виконаних судових рішень. У 2015 році не забезпечено виконання жодного рішення суду, у 2016 році виконано 7 167 рішень, у 2017 році – 53 335. Проте у співвідношенні із судовими рішеннями, що надійшли, виконання рішень становило 4 і 33 відс. відповідно.

Використано безпосередньо на забезпечення виконання рішень суду в 2016 році 144 760,0 тис. грн, у 2017 році – 499 173,8 тис. грн, станом на 05.03.2018 виконано 6 050 рішень, використано 30 000,0 тис. гривень.

Діаграма 4. Кількість судових рішень, віднесених до другої і третьої черги погашення заборгованості за рахунок бюджетної програми 3504040



Діаграма 4 відображає динаміку значного зростання протягом 2016–I кварталу 2018 року кількості судових рішень, віднесених до третьої черги погашення за рахунок бюджетної програми 3504040, – 776 рішень станом на 01.01.2016 до 8334 станом на 01.01.2018. Станом на 05.03.2018 вже обліковувалося 8 552 рішення.

У вартісному виразі заборгованість держави за цими рішеннями зросла з 1 146 080,0 до 3 730 310,0 тис. грн відповідно (у понад три рази). Всього за першою, другою, третьою чергою станом на 01.01.2018 обліковувалось 169 850 судових рішень на 4 616 200,0 тис. грн, станом на 05.03.2018 – 171 945 рішень, виконання яких гарантоване державою, на 4 627 000,0 тис. гривень.

Незважаючи на те, що черговість встановлена, держава неспроможна забезпечити виплати соціальних гарантій навіть першої черги, отже, громадяни будуть очікувати виплати роками, а деякі навіть не доживуть до них. При цьому Казначейством та його органами при отриманні інформації про смерть стягувача у програмі АС «Є-Казна» проставляється відповідна відмітка. Таке судове рішення з черги не знімається. У разі надання спадкоємцями відповідних підтвердних документів вони мають можливість отримати присуджені померлому стягувачу кошти в порядку сформованої черги.

Для виконання судових рішень, які вже занесені до черги в Казначействі, державі потрібно більше 8 років (з розрахунку виділення 500,0 млн грн на рік).

Згідно зі статтею 5 Закону № 4901, у разі якщо центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, протягом трьох місяців не перерахував кошти за рішенням суду про стягнення коштів, крім випадку, зазначеного в частині четвертій статті 4 цього Закону, стягувачу виплачується компенсація в розмірі трьох відсотків річних від несплаченої суми за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду.

Відповідно до пункту 50 Порядку № 845, компенсація за порушення встановленого законом строку перерахування коштів нараховується:

- Казначейством, якщо боржником є державний орган;
- державним виконавцем, якщо боржником є підприємство, установа, організація або юридична особа, зазначені в пункті 48 цього Порядку.

Загалом Казначейством вже прийнято 198 рішень про нарахування компенсації на загальну суму 648,1 тис. гривень. Фактично кошти за цими рішеннями **не сплачувались**, суму заборгованості за ними віднесено до третьої черги погашення, встановленої пунктом 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 4901.

За оперативними розрахунками Казначейства, розмір компенсації за порушення строку перерахування коштів тільки за рішеннями судів, які вже виконані у 2013–2018 роках, становитиме **101 565,2 тис. гривень**²².

Слід зазначити, що точно та однозначно визначити розмір наявної заборгованості з виплати компенсації неможливо: суди у справах

²² Для розрахунку розміру компенсації за порушення строку перерахування коштів використана така формула: сума заборгованості x відсоткова ставка (3%) / кількість днів у році (365 дн.) x кількість днів прострочення.

зобов'язального характеру приймають рішення щодо нарахування компенсації за порушення строків виконання судових рішень, тоді як, відповідно до статті 5 Закону № 4901, компенсація нараховується тільки за рішеннями, які мають монетарний характер, **як наслідок, збільшується розмір заборгованості як на суму виплати самої компенсації, так і судового збору.**

Отже, зволікання з виконанням рішень національних судів, пов'язане з недостатнім фінансуванням бюджетної програми 3504040, призводить до збільшення заборгованості та, відповідно, збитків державного бюджету.

Невиконання рішень національних судів у разі звернення стягувача до Європейського суду з прав людини призводить до додаткових витрат державного бюджету на виплату справедливої сатисфакції за його рішеннями, розмір якої становить від 1000 до 2500 євро за кожним з випадків²³.

Одним з можливих шляхів вирішення питання вчасного виконання судових рішень мав стати механізм реструктуризації заборгованості, що виникла станом на 01.01.2015 за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, коштами та фінансовими казначейськими векселями.

Так, статтею 23 Закону України від 28.12.2014 № 80 «Про Державний бюджет України на 2015 рік» Кабінету Міністрів України надано право у встановленому ним порядку реструктуризувати фактичну заборгованість обсягом до 7 544 562,370 тис. грн, що виникла станом на 01.01.2015 за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, шляхом часткового погашення за рахунок коштів, передбачених цим Законом на такі цілі, у розмірі до 10 відсотків від суми за зазначеними рішеннями та видачі на решту суми фінансових казначейських векселів строком обігу до семи років, з відстроченням платежів за цією заборгованістю на два роки та відсотковою ставкою 3 відсотки річних. Право видачі таких векселів надається органам, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Аналогічні норми, зокрема щодо розміру фактичної заборгованості обсягом до 7 544 562,370 тис. грн, містяться у статті 20 Закону України від 25.12.2016 № 928 «Про Державний бюджет України на 2016 рік», статтях 19 Закону України від 21.12.2016 № 1801 «Про Державний бюджет України на 2017 рік» та Закону України від 07.12.2017 № 2246 «Про Державний бюджет України на 2018 рік». Різниця полягає тільки у збільшенні розміру відсоткової ставки та розмірів від суми за зазначеними рішеннями.

²³ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», Офіційний вісник України від 05.03.2010 — 2010 р., № 13, стор. 120, стаття 651.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 703 «Питання реалізації статті 23 Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» (далі – Постанова № 703) затверджений Порядок реструктуризації заборгованості, що виникла станом на 01.01.2015 за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, коштами та фінансовими казначейськими векселями (далі – Порядок № 703).

Відповідно до пункту 4 Порядку № 703, публічне акціонерне товариство «Державний ощадний банк України» (далі – Банк) визначено генеральним агентом, який, згідно з Порядком № 703, здійснює платежі коштами, передачу стягувачам отриманих від ДКСУ фінансових казначейських векселів і сплату за ними.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 522 (далі – Постановою № 522) внесено зміни до Постанови № 703 і затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо виконання рішень суду, які гарантовані державою.

Згідно з пунктом 4 Порядку № 703, з урахуванням змін, внесених Постановою № 522, банки, в яких держава володіє часткою понад 75 відсотків, за умови укладення відповідних договорів з ДКСУ, погоджених з Мінфіном, можуть бути генеральними агентами, які, відповідно до Порядку, затвердженого цією постановою, здійснюють передачу стягувачам отриманих від ДКСУ фінансових казначейських векселів, їх облік, доставку, інкасацію, обслуговування обігу та оплати, а також отримують доступ до реєстру виплат за рішеннями Європейського суду з прав людини та реєстру виплат за рішеннями національних судів, прийнятими на користь стягувачів, необхідних для здійснення обліку та обміну в електронній формі відповідними документами, та забезпечують інформаційний обмін між генеральними агентами та ДКСУ.

Встановлено, що на виконання вимог пункту 5 Порядку № 703 (у редакції Постанови № 522) Банком **вчасно не здійснено заходів**²⁴, пов'язаних з передачею ДКСУ інформаційного ресурсу, необхідного для обміну документів в електронній формі, що унеможливило вчасне здійснення ДКСУ заходів щодо оцінки функціональних можливостей, доопрацювання та впровадження в промислову експлуатацію програмного забезпечення, з наданням доступу банкам – генеральним агентам.

Пунктом 1.4 Технічного завдання етапу № 1 «Розробка та впровадження централізованої системи обліку та реструктуризації заборгованості за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини», отриманого від

²⁴ ПАТ «Державний ощадний банк України» здійснив передачу ДКСУ виключних майнових прав інтелектуальної власності на інформаційний ресурс відповідно до умов договору від 19.10.2017 № 14/3–2017/ДКСУ–149–17.

ПАТ «Державний ощадний банк України» (далі – Технічне завдання), передбачено обсяг робіт з розроблення в два етапи:

етап 1 – реалізація інтерфейсу з ведення реєстрів судових рішень, виплати заборгованості коштами та фінансовими казначейськими векселями, ведення реєстрів емітованих векселів;

етап 2 – реалізація функціональності з погашення фінансових казначейських векселів та інформування про строки погашення.

Технічним завданням передбачено реалізацію етапу 1.

ДКСУ за результатами перевірки відповідності переданого Банком інформаційного ресурсу встановлено²⁵, що для його впровадження в промислову експлуатацію необхідне доопрацювання.

З метою доопрацювання програмного продукту шляхом проведення переговорної процедури закупівлі ДКСУ укладено з ТОВ «УНІТІ–БАРС» договір від 12.12.2017 №191–17 на суму 756,0 тис. грн, у т. ч. 126,0 тис. грн ПДВ, щодо доопрацювання відповідно до етапу № 1, Технічного завдання в частині ведення централізованого обліку реєстрів рішень Європейського суду з прав людини та національних судів, забезпечення видачі векселів, ведення реєстру емітованих векселів, підготовки і друку заяв для стягувачів та на забезпечення надання доступу генеральним агентам до реєстрів виплат за рішеннями Європейського суду з прав людини та виплат за рішеннями національних судів, прийнятих на користь стягувачів, а також адаптації до внутрішньої платіжної системи ДКСУ.

Відповідно до розділу 4.5 додатка № 5 до договору від 12.12.2017 № 191–17 «Технічні вимоги щодо розробки пакетів програмного забезпечення (Послуги з адаптації інформаційного ресурсу для забезпечення централізованої системи обміну в електронній формі документами згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 703 (зі змінами від 12.07.2017 № 522) у ДКСУ»²⁶ (далі – Технічні вимоги), система передбачає формування звітності на підставі Реєстру виданих простих векселів:

– звіт про кількість поданих заяв щодо видачі фінансових казначейських векселів;

– звіт про кількість виданих фінансових казначейських векселів;

– інформації про строки та обсяги сплати за фінансовими казначейськими векселями.

Послуги за договором ДКСУ оплачені в повному обсязі²⁷. За даними ДКСУ, інформаційний ресурс АС «Вексель» станом на 01.04.2018 перебував в промисловій експлуатації.

²⁵ Комісією з прийняття, створеною, відповідно до наказу ДКСУ від 26.10.2017 № 339, у складі керівництва та працівників ДКСУ і представників розробника – ТОВ «Уніті–барс».

²⁶ Затверджені заступником Голови ДКСУ О. Є. Грубіяном.

²⁷ Акт № 1 від 22.12.2017, акт № 2 від 22.12.2017, акт № 3 від 26.12.2017, акт № 4 від 26.12.2017.

Інформація про готовність цього ресурсу підтверджується у звіті про виконання паспорта бюджетної програми 3504040 за 2017 рік: показник якості «Рівень готовності до експлуатації інформаційного ресурсу» ДКСУ визначено як виконаний на 100 відсотків.

Крім того, в паспорті бюджетної програми 3504040 на 2018 рік передбачено та затверджено **напряму використання бюджетних коштів** «Підтримка та доопрацювання інформаційного ресурсу (заходи з інформатизації)» – 1 041,3 тис. грн, які планується витратити на підтримку та доопрацювання інформаційного ресурсу АС «Вексель», зокрема на **доопрацювання в частині погашення фінансових казначейських векселів та інформування про строки погашення.**

Станом на 01.04.2018 договори з банками – генеральними агентами не укладені, тому що вони не погодили проектів договорів, надісланих ДКСУ²⁸.

Враховуючи невчасну передачу Банком інформаційного ресурсу АС «Вексель» Казначейству та стислі терміни в кінці року для використання 756,0 тис. грн на здійснення заходів з його доопрацювання, кінцевий результат за напрямом бюджетної програми у 2017 році не досягнуто. Через відсутність погодження з боку банків – генеральних агентів проектів договорів реалізація механізму реструктуризації заборгованості шляхом видачі фінансових казначейських векселів не запроваджена.

Слід зазначити, що, відповідно до пункту 2 Порядку № 703, з урахуванням змін, внесених Постановою № 522, з метою погашення заборгованості Мін'юст вносить до інформаційного ресурсу, передбаченого пунктом 4 Постанови № 703, який адмініструється Казначейством, відомості для формування реєстру виплат за рішеннями Європейського суду з прав людини.

Мін'юстом повідомлено²⁹ ДКСУ, що *«відповідно до фінансової та бюджетної звітності Міністерства юстиції України за 2016 рік кредиторська заборгованість за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, станом на 01 січня 2017 року відсутня. Таким чином підстав для укладання та підписання договору, що передбачає механізм взаємодії Казначейства, Міністерства юстиції України та банків – генеральних агентів за допомогою інформаційного ресурсу, необхідного для здійснення обміну документів в електронному форматі, немає».*

Оскільки станом на 01.01.2017 у ДКСУ обліковувалися судові рішення на суму **4 058 080,0 тис. грн**, наведена вище інформація Мін'юсту **фактично**

²⁸ Лист ДКСУ до ПАТ «Державний ощадний банк України від 17.11.2017 до № 5–11/7199–19225.

²⁹ Лист від 12.12.2017 № 13129/16/11–17 на лист ДКСУ від 22.11.2017 № 5–08/7270–19465 щодо виконання вимог Порядку № 703.

суперечить інформації про фактичну заборгованість у сумі 7 544 562,370 тис. грн, що виникла станом на 01.01.2017 за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, зазначену у статті 19 Закону України від 21.12.2016 № 1801 «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

Таким чином, якщо бюджетні призначення КПКВК 3504040 будуть затверджуватися на рівні 2017 і 2018 років (500 000,0 тис. грн), то враховуючи, що на час аудиту ДКСУ обліковувалися рішення судів на суму 4 627 000,0 тис. грн, заборгованість може бути погашена орієнтовно через вісім років. При цьому реалізація механізму реструктуризації заборгованості шляхом видачі фінансових казначейських векселів на момент проведення аудиту запроваджена не була.

Потреба в бюджетних коштах на виконання судових рішень повною мірою не забезпечена, як наслідок – зростання соціальної напруги і ризику додаткових збитків державного бюджету у зв'язку з виплатою компенсації за виконаними рішеннями судів (орієнтовно 101 565,2 тис. грн) та у разі звернення стягувача до Європейського суду з прав людини виплата справедливої сатисфакції.

Щодо стану виконання рішень судів за КПКВК 3504030

До органів Казначейства у 2016 році на виконання шляхом безспірного списання коштів державного бюджету надійшло 238 рішень на загальну суму 43 304,6 тис. грн, виконано рішення за 202 документами³⁰ на загальну суму 18 094,7 тис. грн у межах виділених асигнувань

Станом на 01.01.2017 у ДКСУ з 2016 року не виконано 106 рішень судів (29 500,0 тис. гривень). До органів Казначейства у 2017 році на виконання шляхом безспірного списання коштів державного бюджету надійшло 284 рішення на загальну суму 46 457,4 тис. грн, виконано з урахуванням залишку 241 рішення на загальну суму 27 694,7 тис. гривень.

У першому кварталі 2018 року на виконання шляхом безспірного списання коштів державного бюджету надійшло 56 виконавчих документів на загальну суму 15 230,6 тис. грн, виконано рішень за п'ятьма документами на загальну суму 3 701,7 тис. гривень.

Станом на 01.04.2018 не виконано за попередні роки 176 рішень на загальну суму 35 000,0 тис. гривень.

За інформацією, наданою ДКСУ станом на 01.04.2018, сума виділених на 2018 рік коштів за КПКВК 3504030 (33 651,9 тис. грн) уже є недостатньою для виконання всіх судових рішень (не вистачає щонайменше 15 000,0 тис. гривень).

³⁰ Враховуючи документи, що надійшли у попередніх періодах та не були виконані в установленій законом строк і перебували на виконанні станом на 01.01.2016.

Довідково. У разі звернення стягувачів до суду щодо тривалого невиконання рішень суду, як показує практика рішень Європейського суду з прав людини від 27.07.2004 «Ромашов проти України» (заява № 67534/01), від 20.07.2004 «Шмалько проти України» (заява № 60750/00), від 26.04.2005 «Сокур проти України» (заява № 29439/02) тощо, рішення приймаються на користь стягувача. У випадках, які розглядалися, суд констатував, що держава несе відповідальність за виконання остаточних рішень і не може виправдовувати нестачею коштів невиконання судових рішень, винесених проти неї або проти установ чи підприємств, які перебувають в державній власності або контролюються державою.

Для виділення додаткових коштів понад обсяг відповідних бюджетних призначень протягом періоду, що підлягав аудиту, ДКСУ 19 разів³¹ подавала пропозиції Мінфіну щодо необхідності внесення змін до законів про Державний бюджет України або виділення коштів з резервного фонду державного бюджету на зазначену мету.

У серпні 2017 року обсяг видатків за відповідною програмою, згідно з зверненнями ДКСУ, був збільшений до 27 694,7 тис. грн шляхом внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

Аудитом встановлено, що безспірне списання коштів державного бюджету здійснюється Казначейством за рахунок і в межах бюджетних призначень, виділених за КПКВК 3504030, передбачених у державному бюджеті на зазначену мету, на підставі виконавчих документів у порядку черговості надходження таких документів. Після виконання виконавчого документа суду в повному обсязі він повертається до нього з відміткою про виконання.

Через відсутність достатніх бюджетних призначень за КПКВК 3504030 і 3504040 збільшуються черги осіб, на користь яких прийняті судові рішення, та зростає соціальна напруга, а в подальшому буде посилено навантаження на видатки державного бюджету наступних бюджетних періодів.

2.3. Оцінка стану взаємодії державних органів з питань виконання заходів, спрямованих на зменшення збитків державного бюджету

Слід зазначити, що національне законодавство не передбачає жодних ефективних засобів для розв'язання проблем, пов'язаних із затримкою виконання судових рішень, а також відшкодуванням збитків, завданих державному бюджету, у порядку регресу.

Аналіз нормативного врегулювання питання виконання повноважень щодо звернень до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету, засвідчив **відсутність єдиного підходу до визначення органу, уповноваженого звертатися в інтересах держави до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам), і відповідального за виконання цих повноважень.**

³¹ У тому числі два листи у I кварталі 2018 року: від 18.01.2018 № 5–05/625–1233, від 02.03.2018 № 5–05/1545–3769.

Так, відповідно до частини другої статті 6 Закону № 4901, **орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, звертається до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету.**

Водночас, згідно з підпунктом 9 пункту 9 розділу VI Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456 встановлено, що за поданням Казначейства **органи прокуратури звертаються в інтересах держави до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам).**

Відповідно до частин третьої та четвертої статті 23 Закону України від 14.10.2014 № 1697 «Про прокуратуру» (далі – Закон № 1697), прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді.

Положення частини другої статті 6 Закону № 4901 і підпункту 10 пункту 9 розділу VI Бюджетного кодексу України містять однакову норму, внесену Законом № 1697, згідно з якою за результатами службового розслідування органи державної влади (органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування) та органи Казначейства у місячний строк **можуть** звернутися до суду з позовною заявою про відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам), з пред'явленням зворотної вимоги (регресу) у розмірі виплаченого відшкодування до посадових, службових осіб цих органів, винних у завданні збитків (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди).

Отже, на момент проведення аудиту право на звернення до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету, надано:

- органам ДКСУ відповідно до положень статті 6 Закону № 4901;
- органам прокуратури відповідно до підпункту 9 пункту 9 розділу VI Бюджетного кодексу України;
- органам державної влади (органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування) відповідно до положень статті 6 Закону № 4901 та підпункту 9 пункту 9 розділу VI Бюджетного кодексу України.

При цьому, згідно з положеннями вказаних нормативних актів, право органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування) звернутися до суду з позовною заявою про відшкодування збитків, завданих державному бюджету, **передбачено як можливість, а не чітко встановлений обов'язок.**

Казначейство постійно інформує Генеральну прокуратуру України про виконані судові рішення за КПКВК 3504030 з метою вжиття ГПУ заходів, спрямованих на відшкодування шкоди державному бюджету.

Крім того, з метою вирішення питання відшкодування збитків державного бюджету ДКСУ зверталася до органів державної влади щодо надання інформації про винних посадових осіб та повідомляла про судові рішення, виконані за рахунок коштів державного бюджету³².

Оскільки дані про вжиті цими органами заходи щодо відшкодування збитків державного бюджету ДКСУ не надавалися, як і інформація про винних осіб, протягом 2016 – I кварталу 2018 року ДКСУ не мала підстав для ініціювання жодної справи про відшкодування збитків, завданих державному бюджету, та забезпечення представництва інтересів держави у вказаних справах.

Загалом, відповідно до наявної у ДКСУ інформації, протягом 2016 – I кварталу 2018 року із загального обсягу виконаних рішень судів, оплата за якими проведена згідно з КПКВК 3504030 і 3504040, **тільки за чотирма провадженнями винесено рішення і стягнуто кошти в порядку регресу.**

Схематично взаємодію Казначейства з державними органами за результатами виконаних судових рішень зображено в додатку 2 до Звіту.

Слід зазначити, що відповідно до даних ДКСУ, у 2017 році порівняно з 2016 роком спостерігалася тенденція до збільшення кількості позовних заяв, у яких відповідачем були органи Казначейства, зокрема, щодо відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди за рахунок держави у середньому на 28 відс. (Дніпропетровська область – 44 відс., Черкаська – 66 відс., Харківська – 93 відс., Сумська – 153 відс.); визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності Казначейства при здійсненні повноважень щодо виконання судових рішень про стягнення коштів – у середньому на 53 відс. (Дніпропетровська область – 35 відс., Житомирська – 131 відс., Харківська – 175 відсотків).

Під час аудиту також встановлені окремі випадки **неподання відповідачами апеляційних і касаційних скарг на рішення суду** про стягнення коштів з єдиного казначейського рахунку, призначеного для відшкодування шкоди, завданої незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду, **а також несплати судового збору.**

Органи Казначейства хоча і брали участь у справах як другі відповідачі та треті особи, не є державними органами, дії яких призвели до звернення позивачів до суду з позовами про відшкодування шкоди, не володіють

³² Повідомлення до Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Пенсійного фонду України, Міністерства юстиції України, Державної фіскальної служби України, Державної пенітенціарної служби України, Міністерства оборони України, Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

фактичними даними про наявність або відсутність підстав для відшкодування шкоди, заподіяної іншими органами державної влади, та **не звільнені від сплати судового збору** за такими справами.

Через відсутність процесуального реагування з боку відповідного державного органу, дії якого призвели до заподіяння шкоди позивачеві, доказової бази у Казначейства, що може спростувати доводи суду, унеможливлено подання Казначейством апеляційних і касаційних скарг.

Довідково. У 2017 році ДКСУ стягувачам за рішенням Печерського районного суду міста Києва від 03.09.2015 у справі № 757/34775/14-ц сплачено 1863,8 тис. грн; за рішенням Деснянського районного суду м. Києва від 08.02.2017 у справі № 754/7085/16-ц – 2077,5 тис. грн; за рішенням Печерського районного суду м. Києва від 21.03.2017 у справі № 757/12358/14-ц – 541, 5 тис. гривень. Органами ДКСУ апеляційні скарги не подавались.

Згідно з ухвалою Апеляційного суду Дніпропетровської області від 27.12.2016 у справі № 197/752/16-ц, апеляційну скаргу ДКСУ на рішення Інгулецького районного суду м. Кривого Рогу від 07.11.2016 визнано неподаною внаслідок несплати судового збору.

Таким чином, через відсутність ефективних заходів щодо звернення в інтересах держави до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету, протягом 2016–I кварталу 2018 року тільки за чотирма провадженнями стягнуто з винних посадових осіб кошти у порядку регресу.

Зазначене не сприяє мотивації посадових осіб державних органів щодо виконання своїх повноважень у межах чинного законодавства та призвело до збільшення в середньому на 28 відс. у 2017 році порівняно з 2016 роком кількості позовних заяв, щодо відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди за рахунок держави відповідачем за якими є органи Казначейства, отже, є ризики зростання збитків державного бюджету.

ВИСНОВКИ

1. Протягом 2016 – I кварталу 2018 року Державною казначейською службою України на виконання бюджетних програм за КПКВК 3504030 «Відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відшкодування громадянинуві вартості конфіскованого та безхазяйного майна, стягнутого в дохід держави, відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб» та КПКВК 3504040 «Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою» в межах бюджетних призначень використано 723 494,9 тис. грн, що відповідно до законодавства є збитками державного бюджету.

Разом з тим незабезпечення фінансовими ресурсами потреби в бюджетних коштах на відшкодування шкоди громадянам та виконання рішень суду, що гарантовані державою, призводить до щорічного збільшення заборгованості держави з виконання рішень судів перед громадянами і підприємствами, підвищує соціальну напругу, зменшує кредит довіри до інституцій держави та ефективного правосуддя.

За умови затвердження бюджетних призначень за 3504040 на рівні 2017 та 2018 років (500 000,0 тис. грн), а також враховуючи, що за останніми даними Казначейства на час здійснення аудиту обліковувалися рішення судів, виконання яких гарантоване державою, на суму 4 627 000,0 тис. грн, заборгованість може бути погашена орієнтовно через вісім років.

2. Внаслідок невчасної передачі ПАТ «Державний ощадний банк України» інформаційного ресурсу АС «Вексель» Казначейству та у зв'язку із стислими термінами наприкінці року для використання 756,0 тис. грн на здійснення заходів з доопрацювання цього програмного продукту кінцевий результат за напрямом бюджетної програми 3504040 у 2017 році не досягнуто. Зважаючи на відсутність погодження з боку банків – генеральних агентів проектів договорів, реалізація механізму реструктуризації заборгованості шляхом видачі фінансових казначейських векселів на час здійснення аудиту не запроваджена.

3. Наявна форма внутрішнього контролю давала можливість керівництву Казначейства отримувати необхідну інформацію з проблемних питань для прийняття управлінських рішень з метою зменшення ризиків незабезпечення виконання рішень національних судів.

Водночас відсутність аудитів ефективності з питань оцінки якості виконання судових рішень апаратом Казначейства, які повинні були проводитися управлінням внутрішнього аудиту Казначейства, створює ризики послаблення внутрішнього контрольного середовища.

4. Паспорт бюджетної програми за КПКВК 3504030 не складався на підставі пункту 2 Правил № 1098, що суперечить суті програмно-цільового методу в бюджетному процесі, визначеного, зокрема, статтями 20, 28, 46 Бюджетного кодексу України, щодо його застосування для управління бюджетними ресурсами в коротко - та середньостроковій перспективі з метою розроблення і реалізації бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

5. Внаслідок зменшення у 2018 році видатків за КПКВК 3504040 на виконання рішень суду шляхом перерозподілу 4150,0 тис. грн бюджетних асигнувань на здійснення виплат з пересилання поштових переказів, сплату винагороди банкам за виконання функцій генеральних агентів, доопрацювання інформаційного ресурсу системи АС «Вексель» є ризики збільшення строків виплати стягувачам коштів за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою.

6. Мінфіном не враховано потреби Казначейства у бюджетних коштах на виконання судових рішень, отже, є ризики додаткових збитків державного бюджету на виплату компенсації за виконаними з порушенням строків рішеннями судів та у разі звернення стягувача до Європейського суду з прав людини – невиконання справедливої сатисфакції. На час проведення аудиту сума компенсації, обрхована Казначейством, становила 101 565,2 тис. гривень.

7. Нормативно-правова невизначеність порядку та формату обліку заборгованості перед стягувачами за КПКВК 3504030 і 3504040, що накопичується в результаті надходжень від них та державної виконавчої служби документів і відомостей, необхідних для здійснення виплат, відсутність окремої управлінської звітності створює ризики недотримання

принципів повноти, публічності, прозорості бюджетної системи України і, як наслідок, ускладнює прийняття ефективних управлінських рішень органами державної влади.

8. Матеріали аудиту засвідчили відсутність ефективних заходів щодо звернення в інтересах держави до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету протягом 2016 – I кварталу 2018 року: тільки за чотирма провадженнями стягнуто з винних посадових осіб кошти у порядку регресу.

Зазначене не сприяє мотивації посадових осіб органів державної влади щодо виконання своїх повноважень у межах чинного законодавства та призвело до збільшення у 2017 році у середньому на 28 відсотків порівняно з 2016 роком кількості позовних заяв щодо відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди за рахунок держави, відповідачем за якими є органи Казначейства. Як наслідок, є ризики зростання збитків державного бюджету.

9. Чинними нормативними актами врегульовано питання організаційного забезпечення діяльності Казначейства. Водночас через значне навантаження на працівників апарату Казначейства, які безпосередньо задіяні у процесі здійснення безспірного списання коштів державного бюджету, та оскільки працівників територіальних органів Казначейства не залучають до цих операцій у разі збільшення бюджетних асигнувань за КПКВК 3504040, є ризики збільшення строків опрацювання документів для оплати за судовими рішеннями, виконання яких гарантовано державою.

10. Запровадження Законом № 2864 тимчасового мораторію на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та ухвалення Закону № 4901, у якому визначено обов'язки держави щодо виконання рішень судів, боржником за якими є державне підприємство, слугувало підставою для нівелювання норм щодо розмежування відповідальності органів, до сфери управління яких належить державне комерційне підприємство, за зобов'язаннями цих юридичних осіб, встановлених статтею 74 Господарського кодексу України та статтею 176 Цивільного кодексу України, і створило ризики завдання збитків державному бюджету у розмірі, що значно перевищує вартість майна, належного державному підприємству на праві господарського відання.

11. На час проведення аудиту законодавчо не врегульовано безспірного списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету. Лише норми законів № 4901 і № 266, а також внесені Кабінетом Міністрів України зміни до нормативних актів у 2017 році удосконалили порядок погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою.

Разом з тим потребує нормативного врегулювання порядок обліку та звірки інформації між Казначейством та Мін'юстом у частині виконання рішень Європейського суду з прав людини, предметом розгляду яких було невиконання рішень національних судів.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту стану використання бюджетних коштів на відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам органами державної влади, та на забезпечення виконання рішень суду, що гарантовані державою, поінформувати **Верховну Раду України**.

2. Надіслати відомості у формі рішення Рахункової палати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

– з метою зменшення ризиків нанесення збитків державному бюджету розробити та надати на розгляд Верховній Раді України проекти законів щодо внесення змін і доповнень до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» у частині закріплення функцій безспірного списання коштів державного бюджету на підставі рішення суду за територіальними органами Казначейства;

– розглянути можливість ініціювати розроблення законопроектів щодо внесення змін до положень законів України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» та «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» у частині скасування відповідальності держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад, їх органів за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб;

– розглянути питання ініціювання розроблення законопроектів про внесення змін до законодавства щодо визначення єдиного органу, до повноважень якого належить проведення звернень в інтересах держави до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету, та відповідального за реалізацію вказаних повноважень, у частині визначення порядку надання органами державної влади цьому органу інформації про наявні збитки з метою звернення в інтересах держави до суду;

– розглянути питання розроблення проекту постанови про внесення змін до Правил поштового зв'язку, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 № 270 «Про запровадження Правил поштового зв'язку», у частині встановлення винятку для органів Казначейства зі сплати коштів за пересилання поштового переказу у межах України в готівковій формі чи шляхом безготівкового розрахунку при здійсненні безспірного списання коштів державного бюджету на користь стягувачів;

доручити **Міністерству фінансів України**:

– при розгляді пропозицій про внесення змін до Державного бюджету України на 2018 рік вирішити питання збільшення бюджетних призначень на виконання рішень національних судів та відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відшкодування громадянину вартості конфіскованого та безхазяйного майна, стягнутого в дохід держави, відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб;

– привести положення Правил № 1098 у відповідність із нормами, визначеними статтями 20, 28, 46 Бюджетного кодексу України, в частині

затвердження паспорта бюджетної програми за КПКВК 3504030, бюджетні призначення за якою визначені законом про Державний бюджет України.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Державній казначейській службі України та рекомендувати:

– подати на розгляд Міністру фінансів України пропозиції щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» у частині безспірного списання коштів державного бюджету на підставі рішення суду територіальними органами Казначейства;

– спільно з Департаментом державної виконавчої служби Міністерства юстиції України провести інвентаризацію виконаних протягом 2016 і 2017 років судових рішень, розглянути доцільність нормативного врегулювання порядку звірки статусів фактичного виконання судових рішень шляхом доступу до створених баз даних: Реєстру рішень, виконання яких гарантується державою, модуля системи «Є–Казна» для ведення реєстру судових рішень;

– вжити вичерпних заходів щодо реалізації механізму реструктуризації заборгованості за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, шляхом видачі фінансових казначейських векселів;

– посилити внутрішній контроль за виконанням договорів щодо доопрацювання та підтримання програмних продуктів, зокрема АС «Вексель»;

– з метою забезпечення своєчасності опрацювання документів, що стосуються виконання судових рішень, при внесенні змін до штатного розпису апарату Казначейства врахувати завантаженість працівників та переглянути чисельність юридичного департаменту і відділу бухгалтерського обліку та звітності управління фінансової роботи;

– з метою запровадження обліку заборгованості перед стягувачами, що накопичується в результаті надходжень від них та державної виконавчої служби документів і відомостей, необхідних для здійснення виплат, затвердити форму окремої управлінської звітності зазначеної заборгованості;

– як відповідальному виконавцю забезпечити виконання положень Інструкції № 574, здійснювати поглиблений аналіз виконання показників бюджетних програм з метою усунення ризиків нерезультативного, непродуктивного використання бюджетних коштів;

– вжити вичерпних заходів щодо виконання повноважень у частині звернення до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих державному бюджету;

– для зменшення існуючих операційних ризиків з метою їх уникнення під час використання коштів на виконання рішень судів, гарантованих державою, забезпечити проведення внутрішніх аудитів ефективності оцінки якості виконання судових рішень апаратом Казначейства.

ОПИС
ідентифікованих ризиків та їх можливих наслідків для врахування

№ з/п	Ідентифікований ризик	Наслідок	Пріоритет
1.	Незабезпечення потреби у бюджетних коштах на виконання судових рішень	зростання соціальної напруги; додаткові збитки державного бюджету на виплату компенсації за виконаними рішеннями національних судів та справедливої сатисфакції за рішеннями Європейського суду з праву людини	високий
2.	Незапровадження механізму реструктуризації заборгованості, що виникла станом на 01.01.2015 за рішеннями судів	зростання соціальної напруги; додаткові збитки державного бюджету на виплату компенсації	високий
3.	Ухвалення Закону № 4901 щодо обов'язків держави виконувати рішення судів, боржником за яким є державне підприємство	нівелювання принципу відповідальності держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб, визначених статтею 74 Господарського кодексу України та статтею 176 Цивільного кодексу України; завдання збитків державному бюджету в розмірі, що значно перевищує вартість належного державному підприємству на праві господарського відання майна	високий
4.	Відсутність ефективного механізму захисту інтересів держави та відшкодування збитків, заданих державному бюджету	невідшкодування збитків державного бюджету в порядку регресу; втрата мотивації посадових осіб органів державної влади щодо суворого дотримання своїх повноважень у межах чинного законодавства; зростання кількості позовних заяв щодо відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди за рахунок держави; збільшення збитків держави	середній

№ з/п	Ідентифікований ризик	Наслідок	Пріоритет
5.	Відсутність нормативно встановленого порядку звірки інформації щодо виконання судових рішень між ДКСУ за рахунок коштів КПКВК 03504040 та Міністерством юстиції України за рахунок коштів КПКВК 3601170	неодноразове виконання судових рішень; додаткові збитки державного бюджету	середній
6.	Незабезпечення належного представлення інтересів держави під час розгляду судами справ про стягнення коштів з єдиного казначейського рахунку, призначеного для відшкодування шкоди, завданої незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду	додаткові збитки державного бюджету	високий
7.	Значне навантаження на працівників Казначейства, які безпосередньо задіяні у процесі здійснення безспірного списання коштів державного бюджету	невчасне опрацювання інформації, порушення строків оплати за судовими рішеннями; зростання кількості невиконаних рішень національних судів; зростання збитків державного бюджету	високий