



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 27 червня 2017 року № 13-1

м. Київ

#### **про результати аудиту ефективності здійснення державних закупівель Державною судовою адміністрацією України та її територіальними органами**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності здійснення державних закупівель Державною судовою адміністрацією України та її територіальними органами. За результатами розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А:**

**1.** Протягом 2015–I кварталу 2017 років Державною судовою адміністрацією України (далі – ДСА України) та її територіальними управліннями (далі – ТУ ДСА України) бюджетні кошти, виділені на закупівлю товарів, робіт і послуг (1 864 947,7 тис. грн), використано для забезпечення функцій судової влади за напрямками, визначеними відповідними бюджетними програмами.

Однак, за відсутності системи управління ризиками під час здійснення процедур закупівель, укладання договорів, розгляду обґрунтованості вартості товарів, робіт і послуг в калькуляціях контрагентів, оцінки виконання умов укладених договорів, перевірки достовірності включення обсягів і вартості виконаних робіт до актів виконаних робіт, у деяких випадках використання бюджетних коштів відбувалося неекономно та непродуктивно.

**2.** Запроваджена система внутрішнього контролю ДСА України створила правову основу для отримання керівництвом необхідної неупередженої інформації з проблемних питань для подальшого прийняття відповідних управлінських рішень з метою зменшення ризиків нераціонального та непродуктивного використання бюджетних коштів на матеріально-технічне забезпечення органів судової влади.

ДСА України не реалізовані власні повноваження внутрішнього контролю за виконанням фінансових та інвестиційних планів ДП «Інформаційні судові системи» (далі – ДП «ІСС»), додержанням вимог

контракту з керівником підприємства, проведенням моніторингу поточної фінансової діяльності, не забезпечено супроводження виконання договорів щодо закупівлі товарів робіт і послуг, укладених з контрагентами.

Аудитом встановлено проведення ДП «ІСС» видатків у сумі 3914,9 тис. грн, які фінансовим планом на 2015 рік не передбачені та не затверджені, що не відповідає вимогам частини другої статті 75 Господарського кодексу України.

**3.** Комітетом з конкурсних торгів до 01.08.2016 (на стадії підготовки документації конкурсних торгів) не було впроваджено дієвого механізму, що обмежував би залучення виконавцями робіт субпідрядних організацій.

ДП «ІСС» згідно з умовами окремих договорів виступало єдиним виконавцем робіт, керуючись нормами статті 39 Закону України від 10.04.2014 № 1197 «Про здійснення державних закупівель», проте фактично підприємство залучало субпідрядні організації, укладаючи з ними прямі договори на виконання робіт, аналогічних тим, які передбачали умови переговорної процедури. Отже, не забезпечувалися основні принципи державних закупівель, визначені статтею 3 Закону № 1197, зокрема – добросовісної конкуренції серед учасників і максимальної економії та ефективності.

У договорах, які укладались ДСА України, а також її територіальними управліннями з ДП «ІСС», формально зазначався перелік послуг, складові вартості яких мали тенденції до значних змін, однак акти виконаних робіт не містили достатньої інформації щодо фактично виконаних робіт і наданих послуг. Це підвищило ризики неекономного витрачання коштів державного бюджету.

**4.** Діяльність ДСА України була спрямована на здійснення заходів щодо розроблення, супроводження та захисту програмних продуктів, які використовувалися органами судової системи під час виконання своїх функцій протягом 2015–I кварталу 2017 років, але, як свідчать результати аудиту, внаслідок відсутності відповідних законодавчих підстав поставлена кінцева мета з об'єктивних причин не була досягнута. Безрезультативно і непродуктивно використано бюджетних коштів та майна загалом на 14 245,7 тис. грн, зайво сплачено контрагенту 125,7 тис. грн, з яких 120,3 тис. грн відшкодовано до бюджету за результатами аудиту.

Встановлено, що ДСА України заходи з реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2016 рік, зокрема щодо впровадження підсистеми «Електронний суд», не затверджувалися та Раді з питань судової реформи не подавалися.

**5.** Через те, що положення законів України від 10.04.2014 № 1197 «Про здійснення державних закупівель» (діяв до 01.08.2016) і від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі» дозволяють неоднозначне трактування понять, ДП «ІСС» не застосовувались процедури закупівель, передбачені цими законами, що створило ризики непрозорого використання власних коштів, придбання товарів робіт і послуг за завищеною вартістю.

**6.** Недосконалість внутрішнього контролю за порядком підготовки та розгляду проектів кошторисів призвела до затвердження в кошторисі видатків,

недостатньо обґрунтованих відповідними розрахунками, а в окремих випадках ці видатки не відповідали потребі територіальних управлінь ДСА України. Внаслідок недоліків у плануванні видатків у 2016 році не було використано 7 056,6 тис. грн відкритих асигнувань.

У порушення абзацу дев'ятого пункту 4.2 глави 4 Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, затвердженого наказом Міністерства фінансів України 24.01.2012 № 44, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 09.02.2012 № 196/20509 (у редакції, що діяла до 31.03.2017), не в усіх пояснювальних записках до звітів ТУ ДСА України за 2016 рік були відображені причини невикористання відкритих асигнувань.

Водночас кредиторська заборгованість за загальним і спеціальним фондом державного бюджету станом на 01.01.2017 становила 13 478,1 тис. грн, переважна її частина – 8 283,8 тис. грн – заборгованість, що утворилась станом на 01.01.2014 в установах, розташованих в Автономній Республіці Крим, і строк позовної давності якої минув.

7. ДСА України, удосконалюючи рівень інформатизації судової влади, не розробила нормативів забезпечення судових установ системами відеоконференцзв'язку, серверним обладнанням і технічних вимог до цього обладнання, що підвищує ризики неефективного управління бюджетними коштами.

Через відсутність внутрішнього контролю з боку ДСА України та її територіального управління в Донецькій області протягом тривалого періоду не використовувалась раніше закуплена комп'ютерна техніка та оргтехніка на загальну суму 381,3 тис. гривень. З порушенням чинного законодавства про закупівлі придбано комп'ютерної техніки на суму 2268,8 тис. грн, у тому числі *ТУ ДСА України в Донецькій області* – на 1900,0 тис. грн, цим же теруправлінням неекономно використано загалом 359,9 тис. грн бюджетних коштів.

8. У ТУ ДСА України встановлено низку порушень і фактів неекономного, непродуктивного та безрезультативного використання бюджетних коштів при закупівлі робіт і послуг для забезпечення утримання приміщень:

– з порушенням процедур, визначених законодавством про закупівлю, використано 3215,37 тис. грн (*ТУ ДСА України в Харківській області* – 3131,87 тис. грн, *ТУ ДСА України в Донецькій області* – 83,5 тис. грн);

– з порушенням процедур, визначених бюджетним законодавством, використано 2496,98 тис. грн (*ТУ ДСА України в м. Києві*);

– незаконно використано кошти на оплату ремонтних робіт у приміщеннях судів внаслідок безпідставного завищення підрядними організаціями їх вартості – 149,75 тис. грн (*ТУ ДСА України в Харківській області* – 82,39 тис. грн, *ТУ ДСА України в м. Києві* – 49,5 тис. грн, *ТУ ДСА України у Львівській області* – 17,86 тис. грн, кошти відшкодовано);

– неекономно використано кошти внаслідок завищення підрядними організаціями цін порівняно з роздрібними ринковими – 252,44 тис. грн (*ТУ ДСА України в Харківській області*);

– непродуктивно використано кошти через неякісне проведення ремонтних робіт підрядниками, включення до актів виконаних робіт матеріалів, що не відповідають встановленим технічним характеристикам, оплату послуг технагляду за наявності недоліків – 793,78 тис. грн (*ТУ ДСА України в Харківській області – 765,38 тис. грн; ТУ ДСА України в м. Києві – 19,9 тис. грн; ТУ ДСА України у Львівській області – 8,5 тис. грн*);

– безрезультативно використано кошти внаслідок оплати проектних робіт на реконструкцію, яка тривалий час не проводиться, та на оплату приладів пожежної та охоронної сигналізації, що тривалий час не використовуються, – 896,2 тис. грн (*ТУ ДСА України в Одеській області – 794,81 тис. грн; ТУ ДСА України у Львівській області – 101,4 тис. грн*);

– неекономно використано кошти внаслідок неефективних управлінських рішень щодо укладання цивільно-правових договорів про надання фізичними особами послуг з охорони приміщень окремих місцевих судів – 60,1 тис. грн (*ТУ ДСА України у Вінницькій області*).

Крім того, не дотримано процедур здійснення будівельних робіт, передбачених положеннями Закону України від 17.02.2011 № 3038 «Про регулювання містобудівної діяльності»: капітальні ремонти на об'єктах здійснювалися за відсутності зареєстрованої декларації про початок виконання будівельних робіт; експлуатація об'єктів – за відсутності декларацій про готовність об'єктів, які належать до I-III категорії складності, до експлуатації (*ТУ ДСА України в Харківській та Львівській областях*).

**9.** Комплексна система захисту інформації у ДСА України не побудована згідно з положеннями Закону України від 05.07.1994 № 80 «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та Правилами забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 № 373, атестат відповідності не отримано, а тому кінцева мета – її впровадження – на сьогодні не досягнута.

Відсутність у ДСА України майнових прав на програмні продукти (підсистеми «Відкриті набори даних», «Електронний суд» і програмне забезпечення Єдиного державного реєстру судових рішень) створює істотні ризики як для безпеки даних, які завантажуються до системи, так і для обліку понесених державою втрат.

**10.** Чинна нормативно-правова база визначає функції ДСА України щодо організаційного забезпечення належних умов діяльності органів судової системи.

Водночас потребують правового врегулювання норми законодавства в частині забезпечення впровадження електронного суду. Процесуальний порядок подання до суду документів (позовів) в електронному вигляді не передбачено Кримінальним процесуальним кодексом України, Цивільним

процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України та Господарським процесуальним кодексом України.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата.

### **В И Р І Ш И Л А:**

**1.** Звіт про результати аудиту ефективності здійснення державних закупівель Державною судовою адміністрацією України та її територіальними органами затвердити.

**2.** Про результати аудиту ефективності здійснення державних закупівель Державною судовою адміністрацією України та її територіальними органами поінформувати **Верховну Раду України** і запропонувати прискорити розгляд проекту Закону України від 23.03.2017 № 6232 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» з метою встановлення процесуального порядку здійснення судочинства в електронному вигляді.

**3.** Відомості у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** і рекомендувати:

– з метою розвитку добросовісної конкуренції та зменшення ризиків непрозорого використання коштів державними підприємствами ініціювати внесення змін до законодавства, що регламентує здійснення публічних закупівель, у частині обов'язковості його застосування державними підприємствами;

– доручити Міністерству фінансів України розробити механізм списання кредиторської заборгованості, яка утворилась в установах, що розташовані на окупованій території та/або на території проведення антитерористичної операції, строк позовної давності якої минув.

**4.** Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати **Державній судовій адміністрації України** і запропонувати:

– переглянути існуючий порядок планування бюджетних видатків з метою запобігання включенню до бюджетних запитів необґрунтованих обсягів потреби в бюджетних коштах;

– з метою оптимального забезпечення засобами інформатизації та усунення ризиків непродуктивного використання коштів розробити та затвердити нормативи забезпечення судових установ, зокрема, системами відеоконференцзв'язку та серверним обладнанням;

– зобов'язати розпорядників коштів нижчого рівня вчасно проводити списання непрацездатних засобів інформатизації з урахуванням їх об'єктивного стану і забезпечити інформування відповідних підрозділів ДСА України;

– при проведенні інвентаризації забезпечити належне виявлення та облік наявного обладнання;

– з метою ефективного та прозорого здійснення закупівель забезпечувати здійснення конкурентного відбору учасників у сфері публічних закупівель, для визначення переможця торгів застосовувати конкурентні процедури, передбачені Законом України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі»;

– вдосконалити механізм внутрішнього контролю за підготовкою, укладанням договорів та їх виконанням, передбачивши необхідні повноваження і відповідальність структурних підрозділів та посадових осіб: зобов'язати їх під час укладання договорів ретельно перевіряти наявність дозвільних документів, що дають право на проведення відповідних робіт, надання послуг;

– для управління ризиками неекономного, непродуктивного та безрезультативного використання бюджетних коштів при здійсненні процедур закупівель визначити чіткі критерії оцінки обґрунтованості вартості та фактичної кількості послуг за договорами із суб'єктами підприємницької діяльності, а також якості їх надання;

– при прийнятті робіт відповідно до актів здавання–прийняття робіт не допускати відображення неповної інформації про виконані роботи, надані послуги, їх вартість;

– забезпечити дотримання Плану дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, схваленого Радою з питань судової реформи (протокол засідання № 4 від 17.03.2015);

– виконати всі необхідні дії щодо побудови комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі ДСА України з метою виконання вимог Закону України від 05.07.1994 № 80 «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» і Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 № 373;

– ініціювати перед Вищою радою правосуддя під час розроблення та затвердження порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень визначити механізм закріплення за ДСА України права власності на програмне забезпечення реєстру та його базу даних;

– забезпечити функціонування системи внутрішнього контролю з урахуванням ідентифікованих цим аудитом ризиків під час використання коштів на закупівлі;

– вжити заходів щодо усунення порушень, виявлених у територіальних управліннях ДСА України, забезпечити повернення до державного бюджету зайво перерахованих контрагентам коштів;

– враховуючи територіальне розташування і з метою оптимізації планування та здійснення державних закупівель у територіальних управліннях

ДСА України, розглянути питання об'єднання територіальних управлінь у місті Києві та Київській області;

– за ідентифікованим аудитом переліком ризиків під час використання коштів на закупівлі вжити заходів щодо їх зниження та управління ними, визначити посадових осіб, відповідальних за кожний ризик. Забезпечити регулярну переоцінку і безперервний моніторинг ризиків у системі публічних закупівель.

**5.** Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт і результати його розгляду об'єктом контролю на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута