

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 28 листопада 2017 року № 24-3

ЗВІТ

про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення правосуддя Вищим адміністративним судом України

Київ 2017

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП.....	5
I. ОЦІНКА АКТУАЛЬНОГО СТАНУ ПРАВОВОГО, ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА ВИКОНАННЯ ПОПЕРЕДНІХ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ	6
<i>1.1. Стан нормативно-правового забезпечення</i>	<i>6</i>
<i>1.2. Оцінка стану організаційного забезпечення виконання функцій</i>	<i>10</i>
<i>1.3. Стан виконання рекомендацій та пропозицій Рахункової палати.....</i>	<i>14</i>
<i>1.4. Оцінка стану системи внутрішнього контролю організаційного забезпечення діяльності та облікової політики</i>	<i>17</i>
II. РЕЗУЛЬТАТИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ	21
<i>2.1. Оцінка стану планування видатків та напрямів використання бюджетних коштів.....</i>	<i>21</i>
<i>2.2. Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за напрямами бюджетної програми за КПКВК 0751010.....</i>	<i>26</i>
<i>2.3. Оцінка стану матеріально-технічного забезпечення.....</i>	<i>32</i>
<i>2.4. Стан дотримання чинного законодавства про закупівлю.....</i>	<i>36</i>
ВИСНОВКИ	39
ПРОПОЗИЦІЇ.....	42
Додаток.....	44

ПРЕАМБУЛА

Аудит ефективності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення правосуддя Вищим адміністративним судом України, проведено департаментом з питань оборони та правоохоронної діяльності відповідно до Плану роботи Рахункової палати на II півріччя 2017 року.

Мета аудиту:

Встановлення фактичного стану справ та надання оцінки законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів Вищим адміністративним судом України на здійснення правосуддя, а також стану внутрішнього контролю розпорядника бюджетних коштів.

Предмет аудиту:

- кошти Державного бюджету України, виділені протягом 2016 року–9 місяців 2017 року Вищому адміністративному суду України за КПКВК 0751010 «Здійснення правосуддя Вищим адміністративним судом України», 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 Вищого адміністративного суду України;
- планові, бухгалтерські, фінансові документи, фінансова, бюджетна та статистична звітність, а також інша довідкова інформація, що прямо чи опосередковано характеризує стан досягнення результативних показників, визначених паспортом бюджетної програми за КПКВК 0751010;
- рішення органів суддівського самоврядування з питань організаційного забезпечення суду та діяльності суддів, соціального захисту суддів, а також з інших питань, що безпосередньо не пов'язані із здійсненням правосуддя;
- внутрішні розпорядчі документи Вищого адміністративного суду України з питань використання коштів Державного бюджету України та інших питань, прийняті для досягнення максимальної економії ресурсів і забезпечення результативності діяльності з виконання власних повноважень.

Об'єкт аудиту:

Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ, Суд)

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: 2016 рік, 9 місяців 2017 року – визначено з урахуванням періодичності надання статистичної, фінансової та бюджетної звітності.

Критерії оцінки:

Оцінка ефективності використання бюджетних коштів, виділених ВАСУ на здійснення правосуддя, проводиться зважаючи на аналіз прийнятих органами державної влади нормативно-правових актів та управлінських рішень з цих питань, а також результативних показників та критеріїв, які характеризують:

- ***щодо законності:***

- відповідність чинному законодавству розпорядчих документів та прийнятих управлінських рішень об'єктом аудиту щодо планування, затвердження та цільового використання бюджетних коштів на забезпечення своєї діяльності;

- стан правового та організаційного забезпечення діяльності та вплив прийнятих управлінських рішень на реалізацію повноважень, встановлених Конституцією України, Кодексом адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747 (далі – КАСУ) і законами України від 07.07.2010 № 2453 та від 02.06.2016 № 1402 «Про судоустрій і статус суддів»;

- дотримання вимог чинного законодавства під час управління наявними фінансовими та матеріально-технічними ресурсами, спрямованими на досягнення результативних показників у ході виконання бюджетної програми;

- дотримання законодавства під час придбання товарів, робіт і послуг, законність здійснення розрахункових операцій за отримані матеріальні цінності, виконані роботи, отримані комунальні та інші послуги на виконання умов договорів, а також за розрахунками з оплати праці;

- ***щодо результативності:*** встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності об'єкта аудиту, спрямованих на здійснення правосуддя, запланованим результатам;

- ***щодо продуктивності:*** встановлення співвідношення між результатами діяльності об'єкта аудиту і використаними для досягнення таких результатів коштами державного бюджету; визначення рівня виконання показників продукту, затверджених паспортом бюджетної програми за КПКВК 0751010 «Здійснення правосуддя Вищим адміністративним судом України», які відображають реалізацію заходів правового, організаційного та економічного характеру, необхідних для здійснення правосуддя;

- ***щодо 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; рівень забезпеченості фінансовими ресурсами напрямів використання бюджетних коштів;

- **щодо 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 внутрішнього контролю.

Методика проведення аудиту:

Об'єкт аудиту перевіряється 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, нормативних і розпорядчих документів, управлінських рішень, фінансової та статистичної звітності, а також даних, отриманих на відповідні запити Рахункової палати.

ВСТУП

У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленій Указом Президента України від 20.05.2015 № 276, визначено основні напрями реформування, в тому числі підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій.

Інституційні зміни, спрямовані на забезпечення здійснення правосуддя професійними та незалежними суддями, зокрема оновлення суддівського корпусу, формування нового Верховного Суду, мають на меті подолання недоліків правового регулювання як у системі судоустрою, так і судочинства України.

Законотворцями приділяється підвищена увага створенню ефективного судового захисту в Україні, зокрема перегляду справ у касаційному порядку Верховним Судом, та механізмів, які забезпечать єдність правозастосовчої практики в рамках єдиного касаційного провадження.

З огляду на те, що законодавством передбачена ліквідація ВАСУ, а функції адміністративного судочинства покладаються на новий Верховний Суд, у складі якого діятиме Касаційний адміністративний суд, для оцінки ефективності використання бюджетних коштів протягом 2016 року–9 місяців 2017 року та врахування новою юридичною особою, до якої передаватиметься матеріальна база ВАСУ, ризиків організаційного та матеріально-технічного забезпечення здійснення правосуддя у найближчому майбутньому проведено цей аудит.

Під час аудиту проведено ідентифікацію та оцінку ризиків управління бюджетними коштами, та їх можливих наслідків для врахування в ході ліквідації ВАСУ як юридичної особи, що надаються до Звіту.

І. ОЦІНКА АКТУАЛЬНОГО СТАНУ ПРАВОВОГО, ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА ВИКОНАННЯ ПОПЕРЕДНІХ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

1.1. Стан нормативно-правового забезпечення

Вищий адміністративний суд України утворено в системі судів загальної юрисдикції згідно з Указом Президента України від 01.10.2002 № 889 «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України»¹ з місцезнаходженням у місті Києві.

Відповідно до статті 31 Закону України від 07.07.2010 № 2453 «Про судоустрій і статус суддів»², із змінами від 02.06.2016 № 1403 (далі – Закон № 2453), ВАСУ був віднесений до вищих спеціалізованих судів.

Повноваження вищого спеціалізованого суду визначено статтею 32 Закону № 2453, відповідно до якої вищий спеціалізований суд здійснює правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом; у випадках, передбачених процесуальним законом, розглядає справи відповідної судової спеціалізації як суд першої або апеляційної інстанції; аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику; надає методичну допомогу судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики; дає спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової спеціалізації; здійснює інші повноваження, визначені законом.

З 30.09.2016 організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні визначає Закон України від 02.06.2016 № 1402 «Про судоустрій і статус суддів», із змінами від 21.12.2016 № 1798 (далі – Закон № 1402).

Відповідно до пункту 2 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402, з дня набрання ним чинності втратив чинність Закон № 2453, крім положень, зазначених, зокрема, у пункті 7 цього розділу.

Статтею 17 Закону № 1402 встановлено, що систему судоустрою становлять місцеві суди; апеляційні суди; Верховний Суд. Для розгляду окремих категорій справ, відповідно до цього Закону, в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди, види і склад яких визначені статтею 31 Закону № 1402.

¹ Указом Президента України від 05.01.2004 № 7 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» визнано таким, що втратив чинність у частині, що стосується Касаційного суду України, Указ Президента України від 01.10.2002 № 889 «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України»;

² Цей Закон викладено у новій редакції відповідно до Закону України від 12.02.2015 № 192 «Про забезпечення права на справедливий суд», що набрав чинності з 29.03.2015.

Порядок утворення і ліквідації суду визначений статтею 19 Закону № 1402, якою передбачено, що суд утворюється і ліквідовується законом. Проект закону про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

З 30.09.2016 у зв'язку із набранням чинності Законом України від 02.06.2016 № 1401 «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (далі – Закон № 1401) розділ XV «Перехідні положення» Конституції України доповнено новим пунктом 16¹, яким встановлено, що з дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» до впровадження нового адміністративно-територіального устрою України відповідно до змін до Конституції України щодо децентралізації влади, але не довше ніж до 31.12.2017, утворення, реорганізацію та ліквідацію судів здійснює Президент України на підставі та у порядку, що визначені законом.

Пунктами 4–6 і 8–14 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 визначено, зокрема, що протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом, утворюється Верховний Суд у порядку та у складі, що визначені цим Законом, призначаються судді Верховного Суду за результатами конкурсу, проведеного відповідно до цього Закону;

Верховний Суд створюється на матеріально-технічній базі Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України;

Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, **Вищий адміністративний суд України** діють у межах їх повноважень, визначених процесуальним законом, до початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, та до набрання чинності відповідним процесуальним законодавством, що регулює порядок розгляду справ Верховним Судом у складі, визначеному цим Законом;

день початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, визначається рішенням його Пленуму, що публікується на веб-порталі судової влади та в газеті «Голос України»;

Верховний Суд розпочинає роботу за умови призначення щонайменше шістдесяти п'яти суддів Верховного Суду за результатами конкурсу, проведеного відповідно до цього Закону.

Слід зазначити, що, відповідно до статті 22 Кодексу адміністративного судочинства України, з одного адміністративного суду передається адміністративна справа на розгляд іншого адміністративного суду, якщо ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу.

Довідково. За даними статистичної звітності ВАСУ, станом на 01.11.2017 на розгляді у суді перебувало 34 478 справ і матеріалів.

У разі ліквідації адміністративного суду справи, що були в його провадженні, невідкладно передаються до суду, до підсудності якого віднесено

розгляд таких справ. Передання справ відбувається без постановлення відповідної ухвали.

Довідково. Правові аспекти передачі справ у разі ліквідації адміністративного суду окреслені в прийнятому Верховною Радою України Кодексі адміністративного судочинства України (у редакції Закону України від 03.10.2017 № 2147 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», далі – Закон № 2147).

Згідно з пунктом 6 розділу «Прикінцеві положення» Закону № 2147, цей Закон набирає чинності з дня початку роботи Верховного Суду, визначеного рішенням його Пленуму відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», опублікованим у газеті «Голос України», крім змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», передбачених розділом 4 цього Закону, які набирають чинності з дня, наступного за днем опублікування цього Закону, та змін до частини третьої статті 82, пунктів 4 і 6 частини першої статті 106, статей 133, 147, 152, 155, розділу XII Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які набирають чинності з дня, наступного за днем опублікування цього Закону.

Найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, що визначені процесуальним законом відповідно до статті 36 Закону № 1402, є Верховний Суд. Згідно із пунктом 2 частини другої статті 37 Закону № 1402, у складі Верховного Суду діє Касаційний адміністративний суд.

Відповідно до статті 55 Закону № 1402, встановлюються такі підстави та порядок відрядження, як тимчасове переведення судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації. Крім того, суддя може бути переведений, у тому числі тимчасово шляхом відрядження, на посаду судді до іншого суду Вищою радою правосуддя в порядку, передбаченому законом (стаття 82 Закону № 1402).

Слід звернути увагу на те, що загальними нормами трудового законодавства передбачається система гарантійних та компенсаційних виплат працівникам підприємств, установ, організації незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності. Зокрема, статтею 12 Закону України від 24.03.1995 № 108 «Про оплату праці», статтею 120 Кодексу законів про працю України від 10.12.1971, постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.98 № 255 «Про гарантії та компенсації при переїзді на роботу в іншу місцевість» встановлюється виплата компенсації працівникам матеріальних витрат у зв'язку з направленням на роботу в іншу місцевість.

Водночас у Законі № 1402 відсутні норми, які б встановлювали для суддів гарантії і компенсації у випадках, коли суддя без його згоди може бути переведений до іншого суду, якщо таке переведення пов'язане з переїздом в іншу місцевість.

У Законі № 1402 не врегульоване також питання про компенсацію судді, щодо якого прийнято рішення про відрядження до іншого суду такого самого рівня і спеціалізації, витрат, пов'язаних із наймом суддею житла за місцем знаходження суду, до якого такий суддя відряджений.

Відповідно до статті 49² Кодексу законів про працю України, про наступне вивільнення працівників персонально попереджають не пізніше ніж за два місяці.

З огляду на те, що дата припинення роботи ВАСУ чітко не визначена, на сьогодні неможливо визначити дату персонального попередження працівників про наступне вивільнення.

Таким чином, з метою запобігання порушенням прав суддів на отримання матеріального забезпечення у встановлених Законом № 1402 випадках переведення судді до іншого суду без його згоди, коли переведення пов'язане з переїздом судді до іншої місцевості, необхідно внести відповідні зміни та доповнення до статей 53, 55 і 82 Закону № 1402.

Слід також зазначити, що, відповідно до статті 126 Конституції України, суддя обіймає посаду безстроково. Водночас частиною другою статті 53 Закону № 1402 визначено, що суддя не може бути переведений до іншого суду без його згоди, крім переведення у разі реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду; та у порядку дисциплінарного стягнення.

Згідно із частиною третьою статті 82 Закону № 1402, переведення судді на посаду судді до іншого суду такого самого рівня може здійснюватися без конкурсу тільки у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду, в якому він обіймає посаду судді.

Відповідно до статті 128 Конституції України (у редакції Закону № 1401), призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом. Призначення на посаду судді здійснюється за конкурсом, крім випадків, визначених законом.

Таким чином, конкурсний добір суддів не є єдиним порядком призначення судді на посаду. Один із винятків – переведення судді до іншого суду такого самого рівня у разі *реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду*.

Єдиною підставою звільнення судді у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому він обіймає посаду згідно зі статтею 126 Конституції України та статтею 117 Закону № 1402, є його відмова від переведення до іншого суду.

Згідно з підпунктом 5 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, у випадках реорганізації чи ліквідації окремих судів, утворених до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», судді таких судів мають право подати заяву про відставку або про участь у конкурсі на іншу посаду судді в порядку, визначеному законом. Отже, особливості переведення судді на посаду в іншому суді **можуть визначатися законом**.

Статтею 125 та підпунктом 5 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України визначено, що Вищий адміністративний суд України ліквідується окремим законом, поданим у порядку, передбаченому статтею 125 Конституції України, із зазначенням особливостей переведення суддів.

Крім того, пунктом 14 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 передбачено, що судді, зокрема Вищого адміністративного суду України, мають право брати участь у конкурсі на посади суддів Верховного Суду у відповідних касаційних судах у порядку, визначеному цим Законом.

Отже, враховуючи системний аналіз положень Конституції України стосовно терміну перебування судді на посаді та гарантії його незмінюваності, зазначений пункт 14 суперечить статтям 125 і 126 Конституції України.

Таким чином, на сьогодні вкрай необхідним є внесення змін і доповнень до Закону № 1402 у частині законодавчого встановлення гарантій та компенсацій для суддів, які переведені на посаду судді до іншого суду такого самого рівня у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду; або переведення судді до іншого суду в порядку дисциплінарного стягнення, якщо таке переведення пов'язане з переїздом судді до іншої місцевості, а також у разі відрядження як тимчасового переведення судді до іншого суду такого самого рівня і спеціалізації.

1.2. Оцінка стану організаційного забезпечення виконання функцій

Як впливає зі змісту статті 34 Закону № 2453, **Голова ВАСУ:**

1) *представляє суд та відповідні спеціалізовані суди як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, а також із судовими органами інших держав та міжнародними організаціями;*

2) *визначає адміністративні повноваження заступників голови вищого спеціалізованого суду;*

3) *контролює ефективність діяльності апарату суду, вносить Голові Державної судової адміністрації України подання про призначення на посаду керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду та про звільнення їх з посад, а також про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства;*

4) *видає на підставі акта про обрання на посаду судді чи звільнення судді з посади відповідний наказ;*

5) *повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України, а також через веб-портал судової влади про наявність вакантних посад суддів у вищому спеціалізованому суді у триденний строк з дня їх утворення;*

6) *скликає пленум вищого спеціалізованого суду; вносить на розгляд пленуму подання про призначення на посаду секретаря пленуму; вносить на розгляд пленуму питання та головує на його засіданнях;*

7) *інформує пленум вищого спеціалізованого суду про стан правосуддя у відповідній судовій спеціалізації та практику вирішення окремих категорій справ;*

8) забезпечує виконання рішень зборів суддів вищого спеціалізованого суду;

9) організовує ведення та аналіз судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики, інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства;

10) сприяє виконанню вимог щодо підтримання кваліфікації суддів вищого спеціалізованого суду, підвищення їхнього професійного рівня;

11) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Відповідно до Закону № 2453, Голові ВАСУ належали адміністративні повноваження щодо видання наказів і розпоряджень; у разі відсутності Голови ВАСУ його адміністративні повноваження мав право здійснювати один із заступників за визначенням Голови ВАСУ, за відсутності такого визначення – заступник Голови ВАСУ, який мав більший стаж роботи на посаді судді, а в разі відсутності заступника Голови ВАСУ – суддя ВАСУ, який мав більший стаж роботи на посаді судді (частина третя статті 34 Закону № 2453).

Частиною четвертою статті 19 Закону № 2453³ (у редакції, що діяла з 29.03.2015) визначалось, що кількість суддів у суді загальної юрисдикції визначає Державна судова адміністрація України за погодженням з Радою суддів України з урахуванням судового навантаження та в межах видатків, передбачених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів.

Починаючи з 30.09.2016, відповідно до частини шостої статті 19 Закону № 1402, кількість суддів у суді загальної юрисдикції визначає Державна судова адміністрація України за погодженням з Вищою радою правосуддя з урахуванням судового навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів.

Наказом Державної судової адміністрації України від 14.05.2012 № 52 «Про визначення кількості суддів в адміністративних судах України» було затверджено кількісний склад суддів ВАСУ – 97 осіб.

Положеннями частини першої статті 154 Закону № 2453 (у редакції Закону № 192) визначено, що кожний суддя суду загальної юрисдикції має помічника, статус і умови діяльності якого визначаються цим Законом, Законом України «Про державну службу» та Положенням про помічника судді, затвердженим Радою суддів України.

Водночас частиною першою статті 157 Закону № 1402 встановлено, що кожний суддя має помічника, статус і умови діяльності якого визначаються цим Законом, та Положенням про помічника судді, затвердженим Радою суддів України.

Відповідно до статті 124 Закону № 2453, для вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування – самостійне колективне вирішення зазначених питань суддями. Організаційними

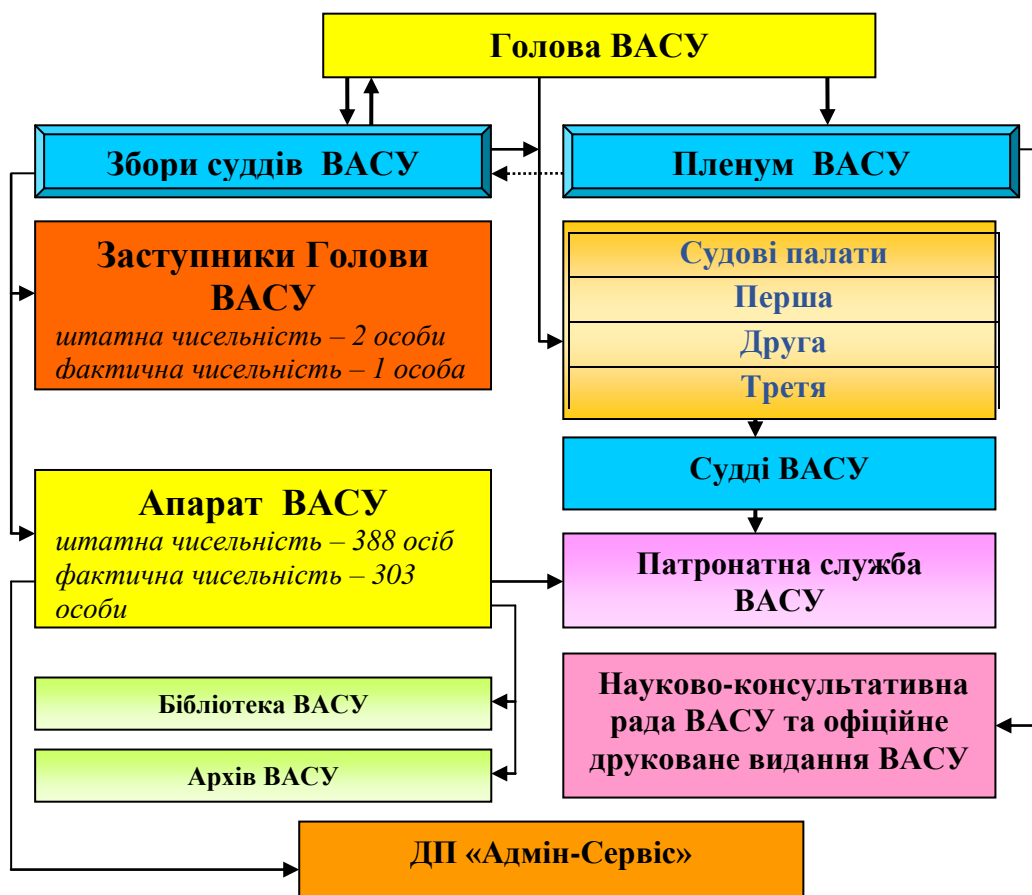
³ У редакції Закону України від 12.02.2015 № 192 «Про забезпечення права на справедливий суд», що набрав чинності з 29.03.2015.

формами суддівського самоврядування стаття 125 цього Закону визначає збори суддів, ради суддів, з'їзд суддів України.

Збори суддів ВАСУ скликалися Головою ВАСУ або на вимогу не менше третини загальної кількості суддів.

Організаційна побудова ВАСУ наведена на схемі.

Схема. Організаційна побудова ВАСУ станом на 01.10.2017



Згідно з організаційною побудовою, у ВАСУ станом на 01.10.2017 діяли судові палати (перша судова палата: штатна чисельність – 32 особи, фактична – 10 осіб; друга судова палата – 31 і 12 осіб; третя судова палата – 31 особа і 14 осіб відповідно).

Як впливає зі змісту частини першої статті 36 Закону № 2453, у ВАСУ діє Пленум ВАСУ для вирішення питань, віднесених до його повноважень цим Законом.

Статтею 37 Закону № 2453 визначено, що з числа фахівців у галузі права для розгляду проблемних питань застосування норм права, попереднього розгляду проектів постанов вищого спеціалізованого суду, підготовка яких потребує наукового забезпечення, утворюється Науково-консультативна рада при вищому спеціалізованому суді (при ВАСУ).

На підставі наказу ВАСУ від 30.07.2014 № 15 «Про створення Державного підприємства «Адмін-Сервіс» з метою надання автотранспортних послуг, послуг з прибирання та підтримання адміністративних будівель ВАСУ

в належному технічному, санітарно-гігієнічному стані, а також для надання інших послуг створено Державне підприємство «Адмін-Сервіс» (далі – ДП «Адмін-сервіс»).

Відповідно до статті 153 Закону № 2453, організаційне забезпечення діяльності ВАСУ покладено на керівника апарату суду, якого призначає Голова Державної судової адміністрації України за поданням Голови ВАСУ.

Згідно з частиною другою статті 153 Закону № 2453, положення про апарат суду, структура і штатний розпис апарату вищого спеціалізованого суду затверджуються зборами суддів відповідного суду за поданням голови відповідного суду. Чинне Положення про апарат Вищого адміністративного суду України (далі – Положення про апарат) було затверджене рішенням зборів суддів ВАСУ від 18.09.2015 № 32 (зі змінами, внесеними рішенням зборів суддів ВАСУ від 30.05.2016 № 12).

Відповідно до Положення про апарат, керівництво роботою апарату здійснює його керівник, який, зокрема, затверджує положення про структурні підрозділи апарату та посадові інструкції працівників апарату.

Встановлено, що окремі затверджені положення про структурні підрозділи апарату суду містили вимоги щодо дотримання працівниками структурних підрозділів апарату суду вимог нормативно-правових актів, які на сьогодні втратили чинність.

Згідно зі статтями 152 і 153 Закону № 2453, на апарат суду покладається організаційне забезпечення діяльності суду, яке полягає у здійсненні заходів правового, документального, інформаційного, кадрового, фінансово-господарського, матеріально-технічного, соціально-побутового та іншого характеру, спрямованих виключно на створення належних умов для повного і незалежного здійснення правосуддя.

У складі апарату суду для здійснення покладених на нього функцій і завдань утворені управління, відділи та інші структурні підрозділи відповідно до затверджених структури і штатного розпису. Структуру та штатний розпис ВАСУ на 2016 рік чисельністю 485 шт. од. затверджено рішенням зборів суддів ВАСУ від 22.01.2016 № 1 і введено в дію з 01.01.2016. Структуру та штатний розпис ВАСУ на 2017 рік чисельністю 485 шт. од. затверджено рішенням зборів суддів ВАСУ від 26.01.2017 № 1 введено в дію з 01.01.2017. Плинність кадрів у ВАСУ за період з 01.01.2016 по 01.10.2017 відображає табл.1.

Таблиця 1

Плинність кадрів апарату ВАСУ за 2016 рік – 9 місяців 2017 року

№ з/п	Категорія персоналу	01.01.2016		01.01.2017		01.10.2017	
		за штатом	за фактом	за штатом	за фактом	за штатом	за фактом
1	Судді ВАСУ	97	75	97	39	97	34
2	Працівники патронатної служби	–	–	94	58	94	57
3	Державні службовці	388	331	284	257	284	236
4	Працівники, які виконують функції з обслуговування	–	–	10	10	10	10
Всього		485	406	485	364	485	337

Як видно з табл. 1, станом на 01.10.2017 фактично у ВАСУ працювало 34 судді, вакантними були 85 посад працівників апарату та патронатної служби. Протягом 2016 року–9 місяців 2017 року конкурсів на заміщення вакантних посад державних службовців в апараті суду не проводилося у зв'язку із підготовкою до ліквідації ВАСУ.

Таким чином, організаційна структура ВАСУ забезпечувала здійснення ефективної роботи ВАСУ, для чого розроблені всі необхідні внутрішні документи, проте аудитом встановлено, що окремі внутрішні розпорядчі документи ВАСУ не приведені у відповідність із вимогами чинних нормативно-правових актів. Так, наприклад, окремі положення про структурні підрозділи містили вимоги щодо дотримання працівниками структурних підрозділів вимог нормативно-правових актів, які на сьогодні втратили чинність.

Разом з тим, у зв'язку з не визначеністю чіткого механізму створення касаційних судів в складі Верховного суду та структури його апарату, існують ризики втрати кваліфікованих кадрів, що можуть бути основою забезпечення правосуддя.

1.3. Стан виконання рекомендацій та пропозицій Рахункової палати

За результатами проведеного *аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення правосуддя Вищим адміністративним судом України протягом 2013 та 2014 років*, Рахункова палата надавала відповідні пропозиції щодо удосконалення системи внутрішнього контролю за плануванням надходжень спеціального фонду, використанням майна, чітким розподілом функціональних обов'язків структурних підрозділів, визначенням відповідальних осіб за використання матеріальних ресурсів, прийманням виконаних робіт та наданням послуг.

Рахункова палата пропонувала здійснити заходи з метою усунення прогалин у чинному законодавстві, які стосуються механізму виконання рішень про стягнення до Державного бюджету судового збору, та врегулювати правовий режим використання майна, закріпленого за вищими спеціалізованими судами та іншими органами судової влади.

ВАСУ розглянуто пропозиції Рахункової палати та наказом від 16.04.2015 № 55/а затверджено План заходів на усунення недоліків, виявлених за результатами аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення правосуддя Вищим адміністративним судом України.

Враховано пропозиції Рахункової палати *щодо удосконалення системи внутрішнього контролю за виконанням умов договорів та посилення контролю за використанням бюджетних коштів на оплату виконаних робіт (наданих послуг) шляхом затвердження наказом Голови Суду від 09.06.2015 № 22 Положення про порядок укладання, реєстрації, зберігання договорів та контроль за їх виконанням у Вищому адміністративному суді України.*

Для недопущення порушень норм чинного законодавства ТОВ «Український архітектурно-будівельний центр» відшкодовано Суду завищену вартість підрядних робіт у сумі 3,53 тис. гривень.

При формуванні потреби у коштах до бюджетних запитів на 2015 і 2016 роки ВАСУ було враховано наявність матеріальних цінностей (залишків), норми їх споживання, ринкову вартість та реальні можливості Суду щодо їх освоєння у планових бюджетних періодах.

Для економного використання коштів за рекомендацією Рахункової палати ВАСУ запроваджено укладення договорів на відшкодування витрат за енергоносії з казенним підприємством спеціального приладобудування «Арсенал», в яких розрахунковий період встановлено з першого по останнє число місяця. В договорах на оплату комунальних послуг ВАСУ вказувалися відповідальні за виконання умов договорів, щомісяця проводився облік показників лічильників водо-, електро-, теплопостачання та фіксувалися показники у журналі установленої форми.

Наказами Суду щороку на 2016 і 2017 роки затверджувалися плани заходів з енергозбереження та забезпечення зменшення витрат на оплату комунальних послуг у ВАСУ⁴.

З метою забезпечення економного та раціонального використання коштів на транспортне забезпечення ВАСУ на період 2015–2017 років укладено з ДП «Адмін-сервіс» договір від 05.01.2015 № 37/2015 про передачу на відповідальне зберігання з правом використання автомобілів і комплектуючих, що передаються за договором, для перевезень суддів та працівників апарату Суду, а також проведено процедуру передачі з балансу ВАСУ транспортних засобів (автомобілів) до сфери управління Державної судової адміністрації України.

Для дотримання та виконання правил користування електроприладами, створення безпечних умов праці для суддів, працівників апарату Суду та відвідувачів розпорядженням директора ДП «Адмін-сервіс» призначені особи, відповідальні за збереження енергообладнання.

У результаті запроваджених заходів ВАСУ, в цілому, виконано рекомендації Рахункової палати за попереднім аудитом, за винятком пропозицій, що не стосувалися безпосередньо компетенції головного розпорядника бюджетних коштів.

Для законодавчого врегулювання питання реалізації органами судової влади в особі вищих спеціалізованих судів повноважень, пов'язаних з управлінням державним майном, яке забезпечує їх діяльність, ВАСУ розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» (щодо уточнення суб'єктів управління державної власності), надісланий 25.02.2015 до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя. За результатами

⁴ Накази від 21.12.2015 № 117/а і від 13.03.2017 № 14/а.

розгляду законопроект був винесений на засідання Верховної Ради України 13.05.2015 та зареєстрований за № 2826. Відповідно до постанови Верховної Ради України від 03.10.2017 № 2149, законопроект включений до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України восьмого скликання.

Згідно з положеннями Закону № 1402, найвищим судом у системі судоустрою України є Верховний Суд, у складі якого діятимуть Велика Палата Верховного Суду; Касаційний адміністративний суд; Касаційний господарський суд; Касаційний кримінальний суд; Касаційний цивільний суд (статті 36 та 37).

Відповідно до Закону України від 21.09.2006 № 185 «Про управління об'єктами державної власності», визначені Законом № 1402 суди не є суб'єктами управління об'єктами державної власності.

У зв'язку з цим актуальною є рекомендація Рахункової палати щодо законодавчого врегулювання визначення повноважень органів судової влади з питання управління об'єктами державної власності.

Залишилося невирішеним питання закріплення прав за Судом на оперативне управління частиною нежитлових приміщень корпусу № 5 на вул. Московській, 8, м. Київ, загальною площею 419,2 кв. м (осі 10-17/А-Г, 17-18/В-Г), у яких він розміщується.

Судом 12.07.2017 погоджено з Державним космічним агентством України як з балансоутримувачем приміщень проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про передачу нежитлових приміщень у м. Києві Вищому адміністративному суду України», згідно з яким ВАСУ буде надано право розміщення у вказаній частині приміщень.

Водночас у зв'язку з ліквідацією ВАСУ у цьому проекті розпорядження має бути врахована потреба в приміщеннях для Касаційного адміністративного суду і Верховний Суд визначений суб'єктом оперативного управління об'єктами державної власності.

Таким чином, ВАСУ на виконання рекомендацій Рахункової палати було вжито достатньо організаційних заходів щодо удосконалення облікової політики та системи внутрішнього контролю при укладанні, реєстрації, зберіганні договорів та контролю за їх виконанням, визначенням відповідальних осіб за матеріальні ресурси, приймання виконаних робіт, надання послуг, а також за забезпеченням ефективного використання бюджетних коштів.

Разом з тим з метою законодавчого врегулювання визначення повноважень органів судової влади щодо управління об'єктами державної власності необхідно вжити відповідних заходів для прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності».

Оскільки в результаті проведення судової реформи змінилася чисельність суддів відповідних касаційних судів у складі Верховного Суду, а чисельність працівників апарату та структура касаційних судів на

сьогодні не визначена, потребує фахової оцінки питання відповідності наявних приміщень для їх розміщення з метою усунення ризику неефективного використання матеріальних і фінансових ресурсів.

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

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

Голова Суду здійснює контроль за ефективністю діяльності апарату, вносить Голові Державної судової адміністрації України подання про призначення на посаду керівника апарату Суду, заступників керівника апарату Суду та про звільнення їх з посад, а також про застосування до керівника апарату Суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства (стаття 34 Закону № 2453).

Відповідно до Положення про апарат, у своїй діяльності **керівник апарату Суду, його заступники підконтрольні Голові Суду і підзвітні зборам суддів.** Розподіл обов'язків між керівником апарату та його заступниками здійснює керівник апарату.

Згідно з частиною третьою статті 152 Закону № 2453, **керівник апарату Суду несе персональну відповідальність за належне організаційне забезпечення діяльності Суду, суддів і судового процесу, функціонування автоматизованої системи документообігу, інформує збори суддів про свою діяльність.**

З метою виконання завдань, покладених на апарат Суду, керівник апарату здійснює **безпосереднє керівництво апаратом, спрямовує, координує та контролює роботу його структурних підрозділів, забезпечує взаємодію між ними, відповідає за організаційне забезпечення Суду, суддів, судового процесу, функціонування автоматизованої системи документообігу в Суді, а також здійснює контроль за:**

- дотриманням працівниками апарату Суду трудової дисципліни, етики поведінки державного службовця;
- дотриманням законодавства про державну службу в апараті Суду;
- дотриманням в суді інструктивних вимог із діловодства та за порядком документообігу в апараті;
- використанням автоматизованої системи документообігу Суду, уживає заходів до зберігання та конфіденційності інформації, яка міститься в системі, приймає рішення щодо проведення повторного автоматизованого розподілу справ між суддями;
- наданням особам інформації про стан розгляду справ щодо таких осіб, організовує процес надання копій судових рішень;

- достовірністю ведення судової статистики та своєчасністю складання статичної звітності;
- процесом обліку і зберігання судових справ, належним веденням архіву та організовує їх;
- надсиланням до Єдиного державного реєстру судових рішень, забезпечує організацію повного доступу суддів до цього реєстру;
- виконанням посадових обов'язків, закріплених посадовими інструкціями, дотриманням у Суді норм, правил та інструкцій з охорони праці і пожежної безпеки, правил внутрішнього трудового розпорядку, що діють у суді, вимог, передбачених колективним договором та чинним законодавством;
- роботою служби судових розпорядників.

Наказом Суду від 12.04.2016 № 14 «Про визначення повноважень заступника керівника апарату Вищого адміністративного суду України» визначено, що заступник керівника апарату ВАСУ здійснює, зокрема, такі повноваження:

- забезпечує та контролює здійснення господарської діяльності у ВАСУ;
- здійснює контроль за обліком і реєстрацією звернень громадян і юридичних осіб, інформаційних запитів та дотриманням строків їх розгляду;
- здійснює контроль за оформленням листків непрацездатності;
- здійснює заходи щодо забезпечення належних умов діяльності суддів і працівників апарату Суду, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності;
- інші організаційні заходи.

Водночас у Положенні про апарат не передбачено функцій контролю керівника апарату за діяльністю ДП «Адмін-Сервіс», також цих функцій не визначено в повноваженнях заступника керівника апарату ВАСУ.

Слід зазначити, що у Положенні про відділ з питань інституційного розвитку суду управління з питань адміністрування діяльності апарату ВАСУ до завдань відділу віднесено здійснення контролю за діяльністю ДП «Адмін-Сервіс» у межах повноважень відділу. Таким чином, загальні функції контролю за цим підприємством не закріплені за конкретною посадовою особою, що може створювати ризики послаблення такого контролю.

Відповідно до Положення про фінансово-економічне управління ВАСУ, затвердженого наказом керівника апарату від 30.05.2016 № 22, головною метою фінансово-економічного управління є здійснення управління державними фінансовими ресурсами, майном та **контролю за їх використанням**, здійснення повноважень головного розпорядника бюджетних коштів, фінансове забезпечення діяльності суду та організації, що належить до сфери управління ВАСУ, та забезпечення реалізації державної бюджетної політики ВАСУ.

Зважаючи на зазначене, основними завданнями та функціями управління в частині внутрішнього контролю є забезпечення дотримання бюджетного законодавства при взятті бюджетних зобов'язань, своєчасного

подання на реєстрацію таких зобов'язань, здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань, достовірного та в повному обсязі відображення операцій у бухгалтерському обліку та звітності; забезпечення контролю за наявністю і рухом майна, використанням фінансових і матеріальних (нематеріальних) ресурсів згідно із затвердженими нормативами і кошторисами.

Для забезпечення належної організації та ведення бухгалтерського обліку і визначення облікової політики ВАСУ наказом Суду від 28.12.2016 № 39 затверджено Положення про облікову політику у ВАСУ (далі – Положення). Цим же наказом визнано таким, що втратив чинність, наказ ВАСУ від 05.11.2014 № 23 «Про затвердження Положення про облікову політику у Вищому адміністративному суді України».

У цілому, затверджена облікова політика ВАСУ створює умови для **правдивого та неупередженого відображення головним розпорядником інформації про фінансове становище, достовірність результатів фінансової діяльності та рух бюджетних коштів і активів.**

У ході дослідження питання організації внутрішнього контролю встановлено, що наказом ВАСУ від 23.02.2015 № 11 затверджено Порядок планування і проведення внутрішніх аудитів у Вищому адміністративному суді України та реалізації їх результатів (далі – Порядок).

Пунктом 2.2 Порядку передбачено складання річних планів діяльності з внутрішнього аудиту, які формуються на підставі оцінки ризиків у діяльності об'єктів внутрішнього аудиту та визначають теми внутрішніх аудитів.

Пунктом 2.8 Порядку передбачено, що відповідальна посадова особа з питань внутрішнього аудиту подає план на розгляд та затвердження Голові суду не пізніше ніж за 15 календарних днів до початку наступного року.

Згідно з пунктом 1.2 посадової інструкції головного спеціаліста з питань внутрішнього аудиту⁵, **безпосереднє керівництво роботою головного спеціаліста здійснює Голова Суду**, а загальне керівництво – керівник апарату Суду.

Пунктом 2.4 Порядку передбачено, що критерії відбору об'єктів внутрішнього аудиту та періодичність проведення планових внутрішніх аудитів затверджуються наказом ВАСУ, але **протягом періоду, що підлягав аудиту, такі критерії не розроблялися та не затверджувалися.**

Плани внутрішнього аудиту затверджено на I та II півріччя 2016 року і на I півріччя 2017 року. На II півріччя 2017 року план не затверджувався.

Водночас чинним законодавством передбачається ліквідація Суду, у зв'язку з чим необхідно підготувати документацію до передачі у Верховний Суд або архів, а також здійснювати контроль за проведенням та оформленням матеріалів обов'язкової інвентаризації майна.

⁵ Затверджена наказом Суду від 21.07.2017 № 18.

Ця ситуація потребує підвищеного внутрішнього контролю, зокрема шляхом здійснення контрольно-наглядових функцій, визначених для об'єкта внутрішнього аудиту актами законодавства, в тому числі контролю за станом збереження активів та інформації.

Аудитом встановлено, що головним спеціалістом з питань внутрішнього аудиту, відповідно до наказу від 09.06.2015 № 22 «Про затвердження Положення про порядок укладання, реєстрації, зберігання договорів та контроль за їх виконанням у ВАСУ» та усних доручень Голови Суду, впродовж II півріччя 2017 року здійснювався поточний контроль за опрацюванням та погодженням проектів договорів, актів приймання-передачі, актів виконання робіт і видаткових накладних.

Слід зазначити, що обмеження виконання працівником підрозділу внутрішнього аудиту функцій, не пов'язаних із здійсненням внутрішнього аудиту, передбачено загальними принципами функціонування внутрішнього аудиту, зокрема, Стандартами внутрішнього аудиту, затвердженими наказом Міністерства фінансів від 04.10.2011 № 1247, зареєстрованим у Мін'юсті 20.10.2011 за №1219/19957.

Згідно з пунктом 3.1 Порядку, внутрішній аудит передбачає здійснення оцінки, результатом якої є отримання необхідних і достатніх аудиторських доказів з метою надання висновків відповідно до цілей внутрішнього аудиту.

Аудитом встановлено, що за результатами кожного⁶ проведеного планового аудиту складено аудиторський звіт із відповідними висновками та рекомендаціями щодо усунення порушень та недопущення їх у наступних періодах.

За підсумками розгляду доповідних записок головного консультанта з питань внутрішнього аудиту Головою Суду приймалися відповідні управлінські рішення щодо затвердження плану заходів з усунення недоліків, виявлених за результатами внутрішніх аудитів.

Відповідно до пункту 6 Порядку, головним спеціалістом з питань внутрішнього аудиту здійснювався постійний моніторинг упроваджених рекомендацій за результатами внутрішнього аудиту.

Таким чином, запроваджена форма внутрішнього контролю давала можливість керівництву ВАСУ отримувати необхідну інформацію з проблемних питань для прийняття управлінських рішень з метою зменшення ризиків нерационального та неефективного використання бюджетних коштів на забезпечення функціонування Суду.

Водночас відсутність, визначених Порядком планування і проведення внутрішніх аудитів у Суді критеріїв відбору об'єктів внутрішнього аудиту спричиняє ризики послаблення внутрішнього контрольного середовища в Суді.

⁶ Проведено чотири планових аудити.

II. РЕЗУЛЬТАТИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ

2.1. Оцінка стану планування видатків та напрямів використання бюджетних коштів

Аудитом встановлено, що розмір потреби у бюджетних коштах на 2016 – 2017 роки за бюджетною програмою 0751010 «Здійснення правосуддя Вищим адміністративним судом України» (далі – КПКВК 0751010) визначено фінансово-економічним управлінням на підставі узагальнених розрахунків відповідних структурних підрозділів Суду в загальній сумі 200909,1 тис. грн (2016 рік – 104 855,8 тис. грн, 2017 рік – 96 053,3 тис. грн).

За результатами аналізу розрахунків обсягів видатків бюджетних запитів встановлено, що вони складені з дотриманням Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у Мін'юсті 26.06.2012 за № 1057/21369.

Аналіз річного звіту про виконання паспорта бюджетної програми за 2016 рік свідчить, що паспорт бюджетної програми на 2016 рік за КПКВК 0751010 затверджено спільним наказом ВАСУ та Мінфіну від 12.02.2016 № 4/73. З урахуванням змін, внесених до паспорта, обсяг видатків ВАСУ становив 121 536,4 тис. грн, у тому числі загальний фонд – 82 426,4 тис. грн, спеціальний фонд – 39 110,0 тис. грн, тобто бюджетні призначення загального фонду збільшилися на 213,3 тис. грн, спеціального фонду – на 25 046,0 тис. гривень.

Мета бюджетної програми – здійснення ВАСУ правосуддя як судом першої, апеляційної та касаційної інстанції в адміністративних справах згідно з процесуальним законодавством. Загалом, відповідно до даних звіту про виконання результативних показників паспорта бюджетної програми за 2016 рік, із 17 результативних показників вісім не виконані.

Відхилення фактичних показників від запланованих за звітний період виникло переважно за показниками затрат, зокрема протягом 2016 року у зв'язку з поданням заяви про відставку було звільнено 36 суддів ВАСУ, а також скорочено фактичну чисельність працівників апарату. Внаслідок цього кількість штатних одиниць при затвердженні на 2016 рік 485 чол. фактично становила 364 чол., або 74,6 відс. штатної чисельності. Станом на 01.01.2017 вакантною була 121 посада, з них 58 суддів та 63 працівники апарату.

Також не виконані такі **показники результативності (продукту)**: *кількість заяв, скарг, звернень, клопотань і подань, що знаходяться на розгляді*: із затверджених 80 000 од. фактично розглядалося 64 852 (81,1 відс. запланованого значення);

кількість розглянутих заяв, скарг, звернень, клопотань та подань: із затверджених 55 000 од. фактично розглянуто 40 572 од. (73,8 відсотка). ВАСУ пояснює це зменшенням фактичної чисельності суддів.

Водночас у 2016 році був значно перевиконаний результативний **показник продукту** щодо кількості адміністративних справ, що потребують оплати судового збору, затверджений у розмірі 16 375 од.: фактично виконано 23 526 од., що перевищує заплановане значення на 43,7 відсотка. Перевиконання показника ВАСУ пояснюється збільшенням надходження адміністративних справ, які потребували сплати судового збору.

За **показником ефективності середня кількість заяв, скарг, звернень, клопотань та подань, які знаходяться на розгляді одного судді**, затверджена у розмірі 824 од., фактичне значення показника – 1544 од., що на 87,4 відс. більше від запланованого. ВАСУ це пояснює теж зменшенням фактичної чисельності суддів.

Відхилення фактичного виконання результативних показників паспорта бюджетної програми за 2016 рік переважно пояснюються значною неукомплектованістю штатних посад суддів ВАСУ, але при цьому ефективність їх роботи збільшилася.

Паспорт бюджетної програми на 2017 рік за КПКВК 0751010 «Здійснення правосуддя Вищим адміністративним судом України» (далі – КПКВК 0721010) затверджено спільним наказом ВАСУ та Мінфіну від 07.02.2017 № 4/40. З урахуванням змін до паспорта затверджено 82 629,1 тис. грн видатків із загального фонду, зі спеціального фонду – 56 145,8 тис. гривень.

Згідно з пунктом 6 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми», зареєстрованим у Мін'юсті 27.12.2010 за № 1353/18648, показники продукту мають визначатися на підставі стратегічних цілей головного розпорядника та очікуваних показників результату його діяльності на середньостроковий період з урахуванням **фактично досягнених показників у попередніх бюджетних періодах.**

Водночас затверджені **показники продукту** на 2017 рік у паспорті бюджетної програми за КПКВК 0751010 значно менші порівняно з виконаними такими самими показниками за 2016 рік. Так, наприклад, показники **кількості:**

– *заяв, скарг, звернень, клопотань та подань, що знаходяться на розгляді:* за 2016 рік виконано 64 852 од., на 2017 рік затверджено 53 000 од., що менше на 11 852 од.;

– *розглянутих заяв, скарг, звернень, клопотань та подань:* за 2016 рік виконано 40 572 од., на 2017 рік затверджено 31 000 од., що менше на 9 572 од.;

– *адміністративних справ, що потребують сплати судового збору:* за 2016 рік виконано 23 526 од., на 2017 рік затверджено 15 655 од., що менше на 7 871 одиницю.

Зменшення результативних показників у паспорті бюджетної програми на 2017 рік за КПКВК 0751010 порівняно з виконаними такими самими показниками у паспорті цієї бюджетної програми за 2016 рік обумовлено затримкою реалізації розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402: після початку роботи Верховного Суду у

складі, визначеному цим Законом⁷, ВАСУ припиняє свою діяльність шляхом ліквідації у встановленому законом порядку.

Загалом на забезпечення діяльності ВАСУ на 2016 рік і 9 місяців 2017 року за бюджетною програмою за КПКВК 0751010 кошторисами були затверджені асигнування (зі змінами) в сумі **273 208,4 тис. грн** (2016 рік – **121 661,2 тис. грн**, 9 місяців 2017 року – **151 547,2 тис. грн**), з яких за загальним фондом – **165 055,5 тис. грн** (60,41 відс.), спеціальним – **108 158,9 тис. грн**, (39,59 відсотка). Асигнування були затверджені як на видатки споживання – 258 602,4 тис. грн, так і на видатки розвитку (капітальні видатки) – 14 606,0 тис. гривень.

Загальна сума річного розпису та планів асигнувань Суду на 2016 рік станом на 01.01.2017 (з урахуванням змін) становила **121 661,2 тис. грн**, у тому числі загальний фонд – **82 426,4 тис. грн**, спеціальний фонд – **39 240,8 тис. грн**, станом на 01.10.2017 (з урахуванням змін) – **151 547,2 тис. грн**, у тому числі загальний фонд – **82 629,1 тис. грн**, спеціальний фонд – **68 918,1 тис. гривень**.

Протягом 2016 року та 9 місяців 2017 року на підставі довідок про зміни до річного розпису бюджету, які затверджувалися керівництвом Суду, вносилися зміни за загальним і спеціальним фондом.

Так, видатки за загальним фондом у 2016 році за КЕКВ 2111 «Заробітна плата» збільшено на 174,8 тис. грн, КЕКВ 2120 «Нарахування на оплату праці» – на 38,5 тис. грн відповідно до Закону України від 19.05.2016 № 1384 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», КЕКВ 2210 «Предмети, матеріали, обладнання та інвентар» – на 320,0 тис. грн за рахунок зменшення відповідних видатків за КЕКВ 2273 «Оплата електроенергії». Протягом 9 місяців 2017 року за КЕКВ 2240 «Оплата послуг (крім комунальних)» збільшено на 300,0 тис. грн видатки для оплати поштових послуг за рахунок зменшення відповідних видатків за КЕКВ 2273 «Оплата електроенергії».

Вагоме збільшення бюджетних призначень за спеціальним фондом протягом 2016 року–9 місяців 2017 року здійснювалося за рахунок надходжень від судового збору в загальній сумі 80 325,4 тис. грн, його залишків на початок 2016–2017 років – 350 631,0 тис. грн і власних надходжень від реалізації майна бюджетної установи – 249,1 тис. гривень. Ці надходження були спрямовані на видатки для забезпечення оплати праці суддів, працівників апарату суду та працівників ДП «Адмін-Сервіс», на утримання інженерних мереж і приміщень суду в належному стані, придбання пального, автомобільних запчастин, інвентарю тощо.

Плани використання бюджетних коштів ДП «Адмін-Сервіс» на 2016 і 2017 роки затверджувалися за спеціальним фондом за КЕКВ 2610 «Субсидії та

⁷ Згідно з підпунктом 1 пункту 4 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402, який набрав чинності 30.09.2016, протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом, а саме до 30.03.2017, утворюється Верховний Суд у порядку та у складі, що визначені цим Законом.

поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)» в загальній сумі **10 132,0 тис. грн** (2016 рік – 4332,5 тис. грн, 2017 рік – 5799,5 тис. гривень).

Аудитом встановлено, що, згідно з вимогами пунктів 2, 22 і 37 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок № 228), показники видатків бюджету, включені до кошторису Суду на 2016 і 2017 роки, обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним КЕКВ і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю та підписані начальником фінансово-економічного управління – головним бухгалтером ВАСУ.

Водночас матеріали аудиту засвідчили, що **при плануванні коштів** на постачання електроенергії, теплоенергії та води⁸ на 2016 і 2017 роки у **ВАСУ не встановлювались обґрунтовані ліміти споживання**.

Відповідно до пункту 43 Порядку № 228, розпорядники бюджетних коштів повинні затвердити в кошторисах обсяг коштів для проведення розрахунків за електричну і теплову енергію, водопостачання (водовідведення), які споживаються бюджетними установами, у повному річному обсязі, враховуючи кошти загального та спеціального фондів відповідно до статті 51 Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України. До кошторисів додаються детальні розрахунки за КЕКВ 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв» на підставі затверджених в установленому порядку лімітів.

Довідково. Відповідно до частини третьої статті 51 Бюджетного кодексу України, розпорядники бюджетних коштів забезпечують у повному обсязі проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання (водовідведення), які споживаються бюджетними установами, та укладають договори за кожним видом енергоносіїв у межах встановлених відповідним головним розпорядником бюджетних коштів обґрунтованих лімітів споживання.

Аудитом встановлено, що за підсумками 2016 року до державного бюджету були повернені невикористані відкриті асигнування за загальним фондом в сумі **111,48 тис. грн**, з яких у результаті економії видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – **110,76 тис. гривень**.

При цьому від загальної суми затверджених кошторисних призначень на рік на оплату комунальних послуг та енергоносіїв сума повернених невикористаних відкритих асигнувань несуттєва – **6,0 відс.** (затверджено за КЕКВ 2270 – 1805,7 тис. грн, касові видатки за КЕКВ 2270 – 1 694,9 тис. грн, залишок невикористаних – 110,7 тис. гривень).

Однак, за даними звітів про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7д), кредиторська заборгованість станом на 01.01.2017 відсутня.

Аудитом дотримання порядку при внесенні змін до кошторису за наявними в Суді документами та правильності затверджених у кошторисі

⁸ Договір укладено з надавачем послуг – казенним підприємством спеціального приладобудування «Арсенал».

бюджетних асигнувань загального та спеціального фондів державного бюджету порушень не встановлено.

Показники обсягів використаних асигнувань Судом протягом 2016 року та 9 місяців 2017 року за КПКВК 0751010 наведені у табл. 2.

Таблиця 2

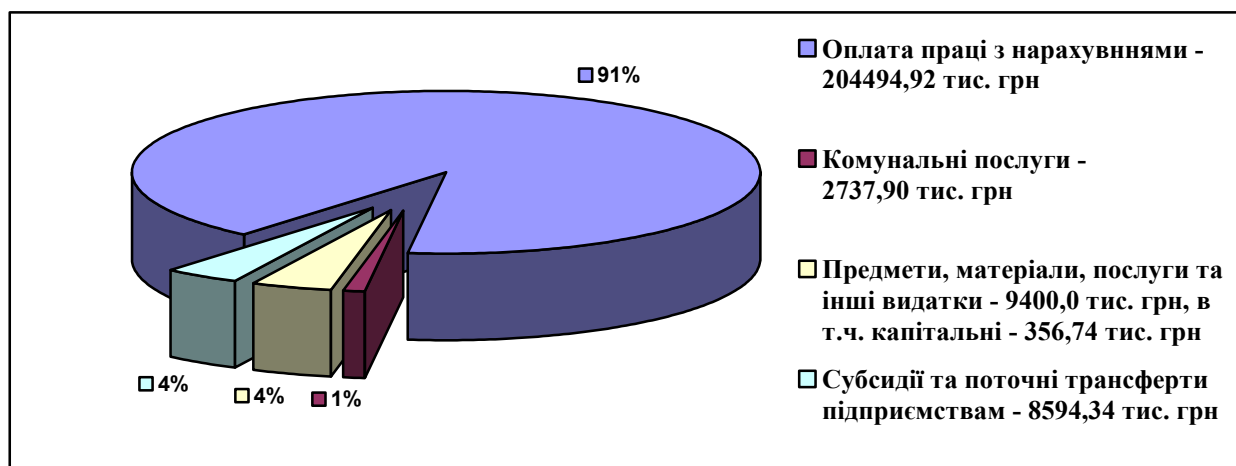
**Обсяги використаних асигнувань у 2016 році та за 9 місяців 2017 року
за КПКВК 0751010**

тис. грн

Найменування	Затверджено на рік		Надійшло коштів		Касові видатки	
	2016	2017	2016	9 міс. 2017	2016	9 міс. 2017
Загальний фонд ДБУ (ф. № 2д)	82 426,4	82 629,1	82 314,9	59 678,9	82 314,9	59 673,9
Спеціальний фонд ДБУ (ф. № 4-1д)	243,5	136,6	168,8	80,3	121,2	42,5
Спеціальний фонд ДБУ (ф. № 4-2д)	11,1	0,3	11,1	0,3	11,1	0,3
Спеціальний фонд ДБУ (ф. № 4-3д), у т. ч. за КПКВ 2610 (одержувач, зі змінами до плану)	38 986,2	68 781,2	37 590,6	42 734,8	37 590,6	42 734,6
	4 332,5	5 799,5	4 332,5	4 261,9	4 332,5	4 261,9
Всього	121 667,2	151 547,2	120 085,4	102 494,3	120 037,8	102 451,3

Структура касових видатків ВАСУ, згідно із показниками звітів про надходження та використання коштів загального фонду (форма № 2д) та про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду (форми № 4-1д; № 4-2д та № 4-3д), за 2016 рік та 9 місяців 2017 року наведена на діаграмі.

Діаграма. Структура касових видатків ВАСУ за 2016 рік та 9 місяців 2017 року



Як свідчать дані таблиці та діаграми, за період, в якому здійснювався аудит, проведені касові видатки в загальній сумі **222 489,2 тис. грн** (81,4 відс.

затверджених кошторисами асигнувань), з яких 91,0 відс. (204 494,92 тис. грн) спрямовано на оплату праці з нарахуваннями, один відс. (2 737,9 тис. грн) – на оплату комунальних послуг, чотири відс. (9 400,0 тис. грн) використано на придбання предметів, матеріалів, послуг та на інші видатки, на капітальні видатки спрямовано 356,75 тис. грн, чотири відс. (8 594,34 тис. грн) – ДП «Адмін-Сервіс».

Перевіркою встановлено, що протягом 2016 року та 9 місяців 2017 року **кошти загального та спеціального фондів за КПКВК 0751010 використані в межах кошторисних призначень і відповідно до затверджених асигнувань.** Видатки ДП «Адмін-Сервіс» здійснювалися в обсягах та за напрямками, які затверджено (погоджено) планами використання бюджетних коштів на 2016 і 2017 роки (зі змінами).

Таким чином, ВАСУ в цілому забезпечувало економний та цільовий розподіл бюджетних коштів за напрямками бюджетної програми. Водночас відсутність обґрунтованих лімітів споживання комунальних послуг та енергоносіїв створювала ризики неекономного використання бюджетних коштів або повернення в 2017 році невикористаних відкритих асигнувань до бюджету.

2.2. Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за напрямками бюджетної програми за КПКВК 0751010

Аналіз звітних даних свідчить, що найбільшу питому вагу касових видатків загального фонду ВАСУ за КПКВК 0751010 від їх загальної суми становлять видатки на оплату праці за КЕКВ 2110: за 2016 рік – 80 відс., або 65 813,2 тис. грн, протягом 9 місяців 2017 року – 80,6 відс., або 48 118,3 тис. гривень. Питома вага видатків на оплату праці від загальної суми касових видатків спеціального фонду за КЕКВ 2110 за 2016 рік становила 65,7 відс., або 24 700,7 тис. грн, протягом 9 місяців 2017 року – 76,3 відс., або 29 351,5 тис. гривень.

Щодо стану розрахунків з оплати праці

Відповідно до пункту 7 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402, з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України припиняють свою діяльність та ліквідуються у встановленому законом порядку. До припинення діяльності статус, структура, повноваження, порядок роботи, права, обов'язки, гарантії суддів цих судів визначаються Законом № 2453. Тобто на сьогодні основним нормативним актом, що регулює, зокрема, порядок оплати праці суддів ВАСУ, є Закон № 2453.

Фактичне використання коштів, передбачених кошторисом за КЕКВ 2110 «Оплата праці» на 2016 рік і 9 місяців 2017 року на оплату суддям, становило 33 244,4 тис. грн, у тому числі суддівська винагорода (оклад, надбавка за таємність, за перебування на адмінпосаді, вислуга років, науковий ступінь) –

22 963,0 тис. грн; інші види оплат (відпустки, оклад до відпустки, лікарняні, компенсація відпустки, відрядження) – 10 281,4 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що нарахування та виплата суддівської винагороди суддям ВАСУ протягом 2016 року–9 місяців 2017 року здійснювалися відповідно до норм чинного законодавства.

Нарахування та виплата заробітної плати державним службовцям ВАСУ у періоді, в якому проводився аудит, здійснювалися відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів»; з 01.05.2016 – відповідно до статей 50, 51, 52 Закону України від 10.12.2015 № 889 «Про державну службу»; постанови Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 289 «Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям»; постанови Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 292 «Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році»; постанови Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів». Нарахування та виплата заробітної плати працівникам патронатної служби здійснювалися відповідно до статті 92 зазначеного Закону та постанови Кабінету Міністрів України від 05.05.2016 № 323 «Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах».

Фактичне використання коштів, передбачених кошторисом за КЕКВ 2110 «Оплата праці» на 2016 рік і 9 місяців 2017 року працівникам ВАСУ, становило 134 739,3 тис. грн, у тому числі основна заробітна плата (оклад, надбавка за клас/ранг, вислуга років та інші надбавки) – 73 256,9 тис. грн; премія (річна, щомісячна) – 25 656,9 тис. грн; інші види оплат (лікарняні, відпустки, грошова винагорода, матеріальна допомога, індексація тощо) – 35 825,5 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що бухгалтерський облік розрахунків з оплати праці суддів ВАСУ, державних службовців і працівників, які виконують функції з обслуговування, протягом 2016 року–9 місяців 2017 року був організований належним чином. Фактів порушень чинних нормативно-правових актів, що регламентують оплату праці суддів, державних службовців і працівників, які виконують функції з обслуговування, під час аудиту не виявлено.

Аудитом встановлено, що незважаючи на те, що стаття 154 Закону № 2453 і стаття 157 Закону № 1402 дозволяла кожному судді загальної юрисдикції мати помічника, у ВАСУ окремі судді мали не одного, а декілька помічників із числа помічників суддів, які звільнилися.

Така практика призначення наказами керівника апарату працюючим суддям додаткових помічників розпочалась у ВАСУ на підставі рішення Ради суддів України від 15.09.2016 № 56 і рішення зборів суддів ВАСУ від 29.09.2016 № 18. На зазначених зборах суддів ВАСУ було вирішено «...врахувати зміни до Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції, внесені рішенням Ради суддів України від 15.09.2016 № 56; дати можливість суддям ВАСУ обрати додаткового помічника судді з числа

помічників суддів, які звільнились, та внести відповідне подання, в якому обумовити новий строк трудового договору, ...а також дати можливість за їх поданням продовжувати строк трудового договору з додатковим помічником на термін, що не перевищує попередній...».

Слід зазначити, що до внесених у 2016 році змін пунктом 8 Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції, затвердженого рішенням Ради суддів України від 25.03.2011 № 14 (далі – Положення про помічника судді), було передбачено, що *«...помічник судді призначається на посаду на час виконання суддею повноважень судді відповідного суду...»*. Водночас рішенням Ради суддів України від 15.09.2016 № 56 частину першу пункту 17 Положення про помічника судді було викладено в такій редакції: *«... у випадку тривалої відсутності судді (тривале відраджання, відсторонення судді від посади, відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами, відпустка для догляду за дитиною тощо), а також у період з моменту припинення повноважень судді зі здійснення правосуддя або з моменту звільнення судді із займаної посади у встановленому законом порядку, помічник судді може тимчасово виконувати обов'язки помічника, додаткового помічника іншого судді, про що на підставі особистої заяви помічника судді та подання відповідного судді видається наказ керівника апарату суду...»*.

Отже, цим рішенням Рада суддів України фактично дозволила суддям мати декількох помічників, що не відповідає вимогам статті 157 Закону № 1402.

Аудитом встановлено, що протягом 2016 року–9 місяців 2017 року за таких умов 34 судді ВАСУ мали 54 помічники (20 понад норму), яким була нарахована заробітна плата у загальному розмірі 3 898,5 тис. грн (виплачено 3 118,8 тис. гривень).

Довідково. Щодо цього питання ВАСУ була надана така інформація: «...вжиття таких заходів навіть при меншій кількості відпрацьованого суддею часу дозволило підвищити ефективність здійснення судочинства суддею, а саме: збільшилась кількість розглянутих справ і матеріалів одним суддею Вищого адміністративного суду України. Одним суддею ВАСУ у лютому 2017 року розглянуто 103 справи та матеріали порівняно з відповідним періодом 2016 року 90 (+13), у березні – 93; 91 (+2), у квітні – 94; 88 (+6), у травні – 98; 88 (+10), у червні – 96; 85 (+11), у липні – 94; 83 (+11), у серпні – 92; 83 (+9), у вересні 94; 83 (+11); зменшилась кількість скасованих рішень Вищого адміністративного суду України Верховним Судом України зі 170 рішень у першому півріччі 2016 року до 48 – у першому півріччі 2017 року; покращилися строки вчинення суддею процесуальних дій та ухвалення рішень...».

Таким чином, протягом 2016 року–9 місяців 2017 року працівникам Суду всі види оплати праці встановлювалися та виплачувалися з дотриманням вимог чинного законодавства.

За оцінкою Рахункової палати, рішення Ради суддів України про дозвіл суддям мати декількох помічників виконувало функцію збереження кваліфікованих кадрів до укомплектування наявного штату суддів у ході судової реформи, однак не відповідало вимогам статті 157 Закону № 1402, чинної на період дії цього рішення.

Довідково. Відповідно до змін, внесених до Закону № 1402 Законом № 2147, частину першу статті 157 Закону № 1402 після слова «помічника» доповнено словом «(помічників)», а після слова «якого» – словом «(яких)».

Згідно з пунктом 1 розділу 6 «Прикінцеві положення» Закону № 2147, положення частини першої статті 157 Закону № 1402 набувають чинності з дня початку роботи Верховного Суду, визначеного рішенням його Пленуму, яке відповідно до Закону № 1402, публікується на веб-порталі судової влади та в газеті «Голос України». На час закінчення аудиту Верховний Суд роботу не розпочав.

Відповідно до статей 133 і 157 Закону № 1402 і пункту 13 Положення про Раду суддів України, Рада суддів затверджує Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції, яким визначає єдині засади діяльності, правовий статус і умови діяльності особи, що займає посаду помічника судді суду загальної юрисдикції.

Слід зазначити, що Положенням про помічника судді або іншим нормативним документом не визначалося критеріїв, що регламентують потребу судді в необхідній кількості помічників.

Щодо стану розрахунків з підзвітними особами

За даними звіту про надходження та використання коштів спеціального фонду (форма № 4-3д), за КЕКВ 2250 «Видатки на відрядження» затверджено на 2016 рік **35,0 тис. грн**, фактичні видатки становили **14,4 тис. грн**; на 2017 рік – **35,0 тис. грн**, за 9 місяців використано **7,8 тис. гривень**. Видатки на відрядження за кордон здійснювалися за рахунок приймаючої сторони.

Аналізом звітів про використання коштів, виданих на відрядження, і доданих до них підтверджених первинних документів встановлено випадок відшкодування витрат, який не відповідає наданому підтверджувальному документу. Дві особи, відряджені до м. Одеса терміном на два дні (з 1 по 2 червня 2017 року) на підставі наказу Суду від 22.05.2017 № 23-кв «Про відрядження суддів», у звітах про використання виданих на відрядження коштів вказали суму більшу, ніж зазначена в рахунку за проживання в готелі. Ця надлишкова сума (**175,55 грн**) була перерахована ВАСУ на рахунки відряджених осіб після подання звіту без дотримання вимог пункту 5 розділу II «Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон»⁹, якою передбачено, що витрати на проживання відшкодовуються в межах граничних сум витрат на найм житлового приміщення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 98 .

Під час проведення аудиту отримана за проживання в готелі надлишкова сума відшкодована на розрахунковий рахунок ВАСУ.

Інших випадків перевищення витрат над граничними нормами, встановленими чинним законодавством, не виявлено.

⁹ Затверджено наказом Міністерства фінансів України 13.03.1998 № 59 (у редакції наказу Мінфіну від 17.03.2011 № 362), зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 31.03.1998 за № 218/2658.

Щодо стану розрахунків за комунальні послуги

За даними звіту про надходження та використання коштів загального фонду (форма № 2д), на 2016–2017 роки затверджено за КЕКВ 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв» **3 834,2 тис. грн** видатків (2016 рік – 1 805,7 тис. грн, 2017 рік – 2 028,5 тис. грн), з них на оплату тепlopостачання (КЕКВ 2271) – 351,1 і 432,0 тис. грн; водопостачання та водовідведення (КЕКВ 2272) – 48,5 і 47,6 тис. грн; електроенергії (КЕКВ 2273) – 1 406,1 і 1 548,9 тис. грн відповідно.

Фактично у 2016 році та за 9 місяців 2017 року касові видатки загального фонду за КЕКВ 2270 становили загалом **2 737,9 тис. грн** (2016 рік – 1 694,9 тис. грн, 9 місяців 2017 року – 1043,0 тис. грн), з них на оплату тепlopостачання – 340,1 і 231,4 тис. грн; водопостачання та водовідведення – 38,5 і 25,4 тис. грн; електроенергії – 1 316,4 і 786,2 тис. грн відповідно. Зі спеціального фонду видатки не здійснювалися.

За даними бухгалтерського обліку та фінансової звітності (форма № 7д), станом на 01.01.2017 та 01.09.2017 заборгованість за розрахунками за спожиті комунальні послуги (КЕКВ 2270) відсутня.

Для забезпечення приміщення тепловою енергією, електричною енергією, водопостачанням і водовідведенням ВАСУ укладає договори на постачання відповідних послуг з казенним підприємством спеціального приладобудування «Арсенал» (далі – КП СПБ «Арсенал»).

Аудитом дотримання вимог договорів, укладених з постачальником (надавачем) комунальних послуг, порядку ведення журналів, складання актів з обліку обсягів спожитої електроенергії, тепла, холодної води та актів здачі-приймання наданих послуг, а також здійснення контролю за дотриманням правил технічної експлуатації установок, які забезпечують надання даних послуг, встановлено, що ВАСУ протягом 2016 року та 9 місяців 2017 року проводив розрахунки за постачання теплової енергії з КП СПБ «Арсенал» за встановленим у додатку 1 до договору тарифом **1 799,36 грн** (з ПДВ) за **1 Гкал** з урахуванням показників теплотічильника.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), згідно з постановою і додатками до неї¹⁰ «Про встановлення тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування, постачання для потреб бюджетних установ, релігійних організацій та інших споживачів (крім населення) ПАТ «Київенерго»», у відповідний період встановлювала тарифи на теплову енергію, які залежно від періоду року змінювалися в межах **1 383,54–1 689,54 грн** (з ПДВ) за 1 Гкал, тоді як вартість 1 Гкал за укладеними ВАСУ з КП СПБ «Арсенал» договорами була незмінною – **1 799,36 грн** (з ПДВ).

¹⁰ Відповідно до Закону України від 09.07.2010 № 2497 «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», постанови Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги».

Аналіз тарифів за укладеними договорами на теплопостачання між ВАСУ та КП СПБ «Арсенал» і тарифів встановлених постановами НКРРКП для бюджетних установ ПАТ «Київенерго» за відповідний період, показав: ВАСУ за спожиті 316,42 Гкал сплатив КП СПБ «Арсенал» **569,41 тис. грн**, а у разі застосування тарифів, встановлених постановами НКРЕКП для ПАТ «Київенерго», за спожиті 316,42 Гкал ВАСУ сплатив би ПАТ «Київенерго» **465,87 тис. грн**, що на **103,54 тис. грн** (18,2 відс.) менше від фактично сплачених коштів.

Через відсутність належного внутрішнього контролю у ВАСУ протягом періоду, що підлягав аудиту, не було призначено відповідального за справний стан теплових установок та мереж, передбаченого підпунктом 5.2.3 пункту 5.2 глави 5 Правил технічної експлуатації теплових установок і мереж¹¹, без наявності якого експлуатація теплових установок і мереж не допускається.

Розрахунки за водопостачання та водовідведення з КП СПБ «Арсенал» ВАСУ проводив за встановленим у додатку 1¹² до договору тарифом за 1 куб. м з урахуванням показників лічильника.

Аналіз тарифів за укладеними договорами на водопостачання та водовідведення між ВАСУ та КП СПБ «Арсенал» і тарифів встановлених постановами НКРРКП для юридичних осіб ПАТ АК «Київводоканал» у відповідному періоді, засвідчив: ВАСУ сплачував КП СПБ «Арсенал» за 1 куб. м у січні-липні 2016 року **13,19 грн**; із серпня 2016 по червень 2017 року – **15,32 грн**; у липні-вересні 2017 року – **16,71 грн**, тоді як НКРЕКП постановами від 31.03.2015 № 969¹³, від 16.06.2016 № 1141¹⁴ і від 26.04.2017 № 551¹⁵ встановлювала тарифи ПАТ АК «Київводоканал» за 1 куб. м, які були нижчими у той період і становили **8,69 грн**, **12,35 грн** і **14,21 грн** відповідно. Фактично ВАСУ сплатив КП СПБ «Арсенал» за водопостачання та водовідведення **67,19 тис. грн** за спожиті 4 593 куб. м, а у разі застосування тарифів, встановлених постановами НКРЕКП для ПАТ АК «Київводоканал», за спожиті 4 593 куб. м сплатив би **52,06 тис. грн**, що на **15,13 тис. грн** (22,6 відс.) менше.

Відповідно до статті 19 Закону України від 02.06.2005 № 2633 «Про теплопостачання», споживач або суб'єкт теплоспоживання має право вибирати (змінювати) теплопостачальну організацію, якщо це технічно можливо.

ВАСУ не здійснював належних заходів щодо економного використання коштів за договорами із відшкодування витрат на комунальні послуги КП СПБ «Арсенал», зокрема не вирішено питання наявності технічних

¹¹ Затверджені наказом Міністерства палива та енергетики України від 14.02.2007 № 71, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 05.03.2007 за № 197/13464.

¹² Додаток № 1 «Розрахунок відшкодування витрат за використану холодну воду та водовідведення (кошторис витрат)».

¹³ «Про встановлення тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення ПАТ «Акціонерна компанія «Київводоканал»»;

¹⁴ «Про встановлення тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення».

¹⁵ «Про внесення змін до постанови НКРЕКП від 16.06.2016 №1141»;

можливостей для зміни теплопостачальної організації та укладання прямих договорів з ПАТ «Київенерго» і ПАТ АК «Київводоканал», внаслідок чого сплачувалися кошти за тарифами, які передбачені не для бюджетних установ.

Аналізом договорів між ВАСУ та КП СПБ «Арсенал» на відшкодування витрат за використану електричну енергію встановлено: фахівцем КП СПБ «Арсенал» щомісяця знімаються показники семи лічильників, що перебувають у сфері експлуатаційної відповідальності підприємства, які звіряються з показниками дев'яти лічильників, які належать до сфери експлуатаційної відповідальності ВАСУ, і вносяться в акт приймання-передавання послуг за спожиту електричну енергію.

Встановлені у сфері експлуатаційної відповідальності ВАСУ дев'ять лічильників електроенергії не зареєстровані та не опломбовані, не пройшли перевірки на відповідність вимогам Закону України від 05.06.2014 № 1314 «Про метрологію та метрологічну діяльність» та глави 3 Правил користування електричною енергією¹⁶. Паспорти, акти опломбування, свідоцтва про перевірку робочого стану засобів вимірювальної техніки (лічильників) аудиторам не надані. За інформацією ВАСУ, вони відсутні.

Таким чином, у результаті відсутності належного внутрішнього контролю у ВАСУ протягом періоду, що підлягав аудиту, використовувалися дев'ять лічильників електроенергії, експлуатація яких не відповідає вимогам чинного законодавства.

ВАСУ не здійснювалося достатніх заходів щодо економного використання коштів за договорами з відшкодування витрат на комунальні послуги КП СПБ «Арсенал», унаслідок чого сплачувалися кошти за тарифами, які передбачені не для бюджетних установ. За розрахунками, неекономно використано 118,67 тис. грн, з них на оплату теплової енергії – 103,54 тис. грн, водопостачання (водовідведення) – 15,13 тис. гривень.

2.3. Оцінка стану матеріально-технічного забезпечення

Аудитом стану матеріально-технічного забезпечення Суду встановлено, що, відповідно до звітних даних, на початок 2017 року вартість необоротних активів ВАСУ становила **28 699,0** тис. грн, на кінець звітного року – **28 571,1** тис. гривень; загалом вона зменшилася на **127,9** тис. гривень. Станом на 01.10.2017 у бухгалтерському обліку ВАСУ відображено необоротних активів на суму **27 780,0** тис. грн, їхня вартість зменшилася на **791,1** тис. гривень. Протягом 9 місяців 2017 року ВАСУ було списано як

¹⁶ Затверджено постановою Національної комісії регулювання електроенергетики України 31.07.1996 № 28 (у редакції від 17.10.2005 № 910), зареєстрованою в Мін'юсті 02.08.1996 за № 417/1442.

непридатні необоротні активи на загальну суму **786,6** тис. грн, переважно внаслідок списання непридатної та морально застарілої комп'ютерної техніки.

Облік запасів матеріально відповідальними особами в цілому здійснюється з дотриманням вимог наказу Державного казначейства України від 18.12.2000 № 130 «Про затвердження типових форм обліку та списання запасів бюджетних установ та інструкції про їх складання», зареєстрованого в Мін'юсті 28.12.2000 за № 962/5183.

Станом на 01.10.2017 у ВАСУ за матеріально відповідальними особами рахувалося матеріальних цінностей на суму **24 822,1** тис. грн, при їх зміні з урахуванням пункту 7 розділу I Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 02.09.2014 № 879, зареєстрованим у Мін'юсті 31.10.2014 за № 1365/26142, проводилася інвентаризація.

У 2016 році на підставі наказу ВАСУ від 07.11.2016 № 68/а «Про проведення річної інвентаризації у 2016 році» з 07.11.2016 було проведено інвентаризацію активів і зобов'язань. Під час інвентаризації встановлено, а в обліку відображено нестачу матеріальних цінностей на суму **14,8** тис. грн, що зазначено в протоколі інвентаризаційної комісії та відомості результатів інвентаризації необоротних активів. Нестача утворилася в результаті незабезпечення збереження цінностей матеріально відповідальною особою, яка добровільно погасила суму нестачі¹⁷.

Проведеним під час аудиту контрольним оглядом встановлено, що матеріальні цінності впорядковані та систематизовані, розкладені за найменуваннями, сортами, розмірами.

Для зберігання запасів і матеріальних цінностей ВАСУ використовує приміщення на першому поверсі, яке фактично йому не належить відповідно до розподілу площі адміністративного приміщення корпусу № 5 на вул. Московській, 8, м. Київ. Крім того, матеріальні цінності складовані в інших приміщеннях адміністративної будівлі ВАСУ, зокрема комп'ютерна техніка – в кабінеті на четвертому поверсі, який не пристосований для цього.

Таким чином, облік необоротних активів і запасів ведеться ВАСУ з дотриманням чинного законодавства, інформація, наведена в бухгалтерському обліку та звітності ВАСУ, в частині обліку необоротних активів і запасів є достовірною, не містить помилок і перекручень, здатних вплинути на рішення користувачів звітності. Однак унаслідок зберігання запасів та матеріальних цінностей у різних і непристосованих приміщеннях існують ризики їх втрати.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.11.2009 № 1423-р, ВАСУ розміщено у корпусі № 5 на вул. Московській, 8, м. Київ, загальна площа приміщень – 7053,61 кв. м.

¹⁷ Перераховано згідно з платіжними дорученнями від 21.06.2017 № 289 і № 290 у дохід державного бюджету.

Правовстановлюючі документи на ці приміщення у ВАСУ відсутні, оскільки для реєстрації відповідного права на приміщення необхідно виготовити паспорт будівлі корпусу № 5 на вул. Московській, 8, який не виготовлявся з моменту її будівництва. Процедура виготовлення паспорта ускладнюється тим, що Суд займає частину будівлі. ВАСУ з 2014 року неодноразово ініціював процедуру передачі приміщень першого поверху будівлі, яку станом на 01.10.2017 не було погоджено¹⁸.

Приміщення обладнані охоронною та пожежною сигналізацією, системою оповіщення про пожежу, забезпечується їх цілодобова охорона Управлінням державної охорони України. Вхід до приміщень здійснюється через металодетектори та турнікети із застосуванням персональних карток доступу.

У приміщеннях розташовано шість залів судових засідань, які, згідно з вимогами частини шостої статті 12 Кодексу адміністративного судочинства, обладнано системами відео- та аудіофіксації судових засідань, у трьох з них можна проводити судові засідання в режимі відеоконференції. Поверхи, на яких розташовані зали судових засідань, відокремлені від приміщень працівників апарату та суддів. Є окрема кімната для ознайомлення зі справами з можливістю друку деяких документів.

З метою забезпечення правосуддя на виконання вимог Закону № 2453 і Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого рішенням Ради суддів України від 26.11.2010 № 30 (у редакції рішення Ради суддів України від 02.04.2015 № 25), у ВАСУ використовується розроблена ДП «Інформаційні судові системи» автоматизована система «Діловодство спеціалізованого суду».

У ВАСУ використовується виключно ліцензійне програмне забезпечення, станом на 01.10.2017 кількість відображених в обліку персональних комп'ютерів перевищувала штатну чисельність працівників апарату та суддів на 63 од., що пояснюється наявністю 80 од. морально застарілих і непрацюючих персональних комп'ютерів, які планується передати для проведення експертизи технічного стану з метою подальшого списання.

Технічний захист інформації забезпечено в кабінетах Голови ВАСУ та на режимно-секретному об'єкті, де додатково створена комплексна система захисту інформації. Станом на 01.10.2017 триває впровадження технічного захисту інформації в залі судових засідань № 4.

При цьому **комплексна система захисту інформації інформаційної системи ВАСУ в порушення статті 8 Закону України від 05.07.94 № 80 «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» відсутня.**

¹⁸ Станом на 01.10.2017 проект розпорядження щодо передачі зазначених приміщень перебуває на погодженні в Мінекономрозвитку.

У періоді, що підлягав аудиту, інженерно-технічне обслуговування приміщень ВАСУ здійснювало ДП «Адмін-Сервіс»¹⁹ як одержувач бюджетних коштів для здійснення заходів бюджетної програми за КПКВК 0751010 на підставі службових записок (заявок) управління з питань адміністрування діяльності апарату Суду. Кошти з державного бюджету на проведення ремонтів приміщень за розрахунками з іншими організаціями не витрачалися.

Загалом протягом 2016 року–9 місяців 2017 року ВАСУ було оформлено 11 службових записок та дефектних актів на надання різних видів послуг для забезпечення утримання приміщення та майна ВАСУ²⁰ в належному стані.

Надання послуг оформлювалося комісією у складі працівників відділу з питань інституціонального розвитку Суду та працівників ДП «Адмін-сервіс» шляхом складання актів про встановлення матеріальних цінностей та виконаних робіт, які затверджувалися директором ДП «Адмін-сервіс» та погоджувалися начальником управління з питань адміністрування діяльності Суду.

Слід зазначити, що такий механізм оформлення послуг ДП «Адмін-Сервіс» з інженерно-технічного обслуговування приміщень службовими записками несе ризики отримання неякісних послуг і матеріалів, не забезпечує юридичних механізмів контролю з боку ВАСУ за дотриманням гарантійних строків і порядку усунення недоліків, відповідальності за надання неякісних послуг та проведених робіт.

Відповідно до частини шостої статті 22 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436, правовий статус окремого суб'єкта господарювання у державному секторі економіки визначається уповноваженими органами управління згідно з вимогами цього Кодексу та інших законів. Відносини органів управління з названими суб'єктами господарювання у випадках, передбачених законом, *можуть здійснюватися на договірних засадах*.

Отже, з метою забезпечення належного контролю ВАСУ за наданими послугами доцільно укладати з ДП «Адмін-Сервіс» договори, в яких мають бути враховані істотні умови.

Транспортне обслуговування ВАСУ також здійснювало ДП «Адмін-Сервіс», якому ВАСУ, згідно з договором зберігання з правом використання від 05.01.2015 № 37 (з додатковими угодами), станом на 01.09.2017 передано 14 автотранспортних засобів.

Ліміти використання пального були встановлені наказом ВАСУ від 11.10.2016 № 66/а, наказом ДП «Адмін-Сервіс» від 02.03.2016 № 20-0 затверджено порядок встановлення норм і використання палива. Загалом

¹⁹ Створене на підставі наказу ВАСУ від 30.07.2014 № 15 «Про створення Державного підприємства «Адмін-Сервіс» з метою надання автотранспортних послуг, послуг з прибирання та підтримання приміщень в належному технічно-гігієнічному стані, а також надання послуг іншим юридичним і фізичним особам.

²⁰ Зокрема, на заміну замків, дверної фурнітури, монтаж/демонтаж дверей, часткову заміну покриттів підлог, фарбування металевих конструкцій.

протягом 2016 року та 9 місяців 2017 року ДП «Адмін-Сервіс» для придбання пального було використано 1313,4 тис. грн, на ремонт і т/о автотранспорту – 593,6 тис. гривень.

За оцінкою аудиторів, відсутність укладених договорів на отримання послуг ДП «Адмін-Сервіс» несе ризики отримання неякісних послуг і матеріалів, незабезпечення юридичних механізмів контролю з боку ВАСУ в частині дотримання гарантійних строків і порядку усунення недоліків, відповідальності за надання неякісних послуг та проведених робіт.

Відсутність комплексної системи захисту інформації інформаційної системи ВАСУ створює ризики несанкціонованого та неконтрольованого ознайомлення з інформацією державних інформаційних ресурсів, її модифікації, знищення, копіювання та поширення.

2.4. Стан дотримання чинного законодавства про закупівлю

Протягом періоду, що був охоплений аудитом, правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг до 01.08.2016 визначалися Законом України від 10.04.2014 № 1197 «Про здійснення державних закупівель» (далі – Закон № 1197), а починаючи з 01.08.2016 – Законом України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі» (далі – Закон № 922).

У 2016 році з метою проведення державних закупівель відповідно до Закону № 1197 у ВАСУ діяв комітет з конкурсних торгів Вищого адміністративного суду України²¹ (далі – Комітет), склад якого у кількості 13 осіб затверджено наказом ВАСУ від 09.11.2015 № 102/а (зі змінами, внесеними наказом ВАСУ від 22.04.2016 № 25/а).

Свою діяльність до 01.08.2016 Комітет здійснював відповідно до Положення про комітет з конкурсних торгів, затвердженого наказом ВАСУ від 17.09.2010 № 12 (зі змінами, внесеними наказом Голови ВАСУ від 10.06.2011 №14), а з 01.08.2016 – до Положення про тендерний комітет Вищого адміністративного суду України, затвердженого наказом ВАСУ від 01.08.2016 № 54/а.

Довідково. З метою забезпечення участі Суду в пілотному проекті щодо впровадження електронних допорогових закупівель товарів (на суму до 200,0 тис. грн з ПДВ) розпорядженням ВАСУ від 31.07.2015 № 196 «Про участь у пілотному проекті щодо впровадження системи електронних допорогових закупівель», зі змінами, внесеними розпорядженням ВАСУ від 20.10.2015 № 247, було створено постійно діючу комісію з електронних допорогових закупівель та затверджено Положення про порядок придбання товарів у рамках пілотного проекту щодо впровадження системи електронних закупівель.

Зазначене Положення встановлювало загальний порядок придбання товарів ВАСУ в рамках пілотного проекту щодо впровадження системи електронних закупівель.

У зв'язку із набранням 01.08.2016 чинності Законом № 922, відповідно до розпорядження ВАСУ від 01.08.2016 № 609 «Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження ВАСУ від 31.07.2015 № 196», розпорядження ВАСУ від 31.07.2015 № 196 визнано таким, що втратило чинність.

²¹ З 01.08.2016 – тендерний комітет ВАСУ.

Встановлено, що річний план закупівель на 2016 рік було затверджено рішенням Комітету від 09.12.2015 (протокол № 25). Протягом 2016 року до річного плану закупівель ВАСУ на 2016 рік зміни вносились один раз.

У 2016 році Комітетом були визнані такими, що відбулись, чотири процедури закупівель, з яких – три проведено за переговорною процедурою та одну – за процедурою відкритих торгів.

За результатами проведених протягом 2016 року Комітетом чотирьох процедур закупівель укладено чотири договори, на підставі яких упродовж року фактично сплачено 3 584,4 тис. гривень.

Фактів порушень чинного законодавства при застосуванні Комітетом процедур закупівель вибірковою перевіркою не встановлено.

Річний план закупівель на 2017 рік було затверджено рішенням Комітету від 06.01.2017 (протокол № 1). Протягом 9 місяців 2017 року до річного плану закупівель на 2017 рік вісім разів вносилися зміни.

Упродовж 9 місяців 2017 року Комітетом були визнані такими, що відбулися, вісім процедур закупівель, з них п'ять проведено за переговорною процедурою та три – за процедурою відкритих торгів.

За результатами проведених протягом 9 місяців 2017 року Комітетом восьми процедур закупівель було укладено сім договорів, на підставі яких упродовж цього періоду фактично сплачено 2 226,5 тис. гривень.

Таким чином, протягом 2016 року–9 місяців 2017 року Комітетом було визнано такими, що відбулись, 12 процедур закупівель, з них вісім проведено за переговорною процедурою закупівель, чотири – за процедурою відкритих торгів.

Загалом ВАСУ протягом 2016 року укладено 66 договорів на суму 1 764,1 тис. грн, касові видатки за якими становили 1 729,6 тис. гривень. Упродовж 9 місяців 2017 року укладено 48 договорів на суму 2 285,7 тис. грн, касові видатки за якими становили 1 887,3 тис. гривень.

З метою запровадження єдиного порядку ведення договірної роботи, вдосконалення контролю за виконанням господарських договорів, які укладаються ВАСУ, наказом від 09.06.2015 № 22 затверджено Положення про порядок укладання, реєстрації, зберігання договорів та контроль за їх виконанням у Вищому адміністративному суді України (далі – Положення № 22).

Положення № 22 визначає основні засади організації договірної роботи у ВАСУ, зокрема встановлює порядок підготовки проектів договорів, порядок та строки погодження (візування) проектів договорів, порядок підписання та реєстрації договору, контроль за виконанням договорів, а також відповідальність за ведення договірної роботи.

Під час проведення аудиту було здійснено аналіз окремих договорів, що укладалися ВАСУ протягом 2016 року–9 місяців 2017 року, за результатами якого встановлено, що **підрозділами ВАСУ, відповідальними за підготовку та укладання договорів, не виконувалися вимоги внутрішніх розпорядчих документів Суду, що регламентують ведення договірної роботи.**

Так, перед укладанням у 2016 році з ТОВ «ВЕНКОН» договору від 10.06.2016 № 44/2016 на поставку та встановлення кондиціонерів на суму 199,2 тис. грн головним спеціалістом з питань внутрішнього аудиту, відповідно до вимог підпункту 3.6.4. Положення № 22, було опрацьовано проект договору, виявлено окремі недоліки та надано рекомендації щодо їх усунення. Зокрема, **пропонувалося здійснити таку закупівлю з використанням електронного майданчика** з метою дотримання пункту 2.1 розпорядження ВАСУ від 31.07.2015 № 196, яким визначено, що *закупівля товарів повинна проводитись із використанням Положення № 196 на електронному майданчику*.

Водночас результати проведеного аудиту засвідчили, що ця **рекомендація не була врахована (між ВАСУ та контрагентом укладено прямий договір), а відповідальним виконавцем не надано обґрунтованого письмового висновку, що складається в разі його незгоди, із зауваженнями посадової особи, яка погоджує договір, що є недотриманням пункту 3.5 Положення № 22.**

Комітет на засіданні ухвалив рішення про включення цього договору в додаток до річного плану закупівель на 2016 рік на підставі пункту 1 статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель».

Така сама рекомендація надавалася головним спеціалістом з питань внутрішнього аудиту ВАСУ перед укладанням договору з ПАТ «ЕПС-СЕРВІС» від 01.03.2017 № 522 на закупівлю послуг із заправки та регенерації картриджів, ціна якого становить 10,8 гривні. Оскільки розрахункова потреба в послугах із заправки та регенерації картриджів ВАСУ на 2017 рік становить 53,9 тис. грн, для забезпечення власних потреб упродовж 2017 року ВАСУ буде змушений повторно укласти аналогічний договір. Зважаючи на це, було запропоновано **розглянути питання застосування електронної системи закупівель під час закупівлі цієї та подібних послуг, на які є активний попит та які надаються широким колом контрагентів.**

Як і в попередньому випадку, **рекомендація, надана головним спеціалістом з питань внутрішнього аудиту під час укладання вищезазначеного договору від 01.03.2017 № 522, не була врахована, а результати аудиту засвідчили, що з контрагентом укладено прямий договір, ціна якого в подальшому двічі змінювалась і загалом збільшилась у чотири рази після внесення відповідних змін за день до закінчення договору.**

Комітет на своєму засіданні, керуючись нормою абзацу п'ятого пункту 1 статті 2 Закону № 922, ухвалив рішення про обов'язкове оприлюднення звіту про укладений договір в системі електронних закупівель

Отже, недосконалість законодавства, що регламентує проведення допорогових закупівель, призводить до розбіжностей між поданою пропозицією, вимогами замовника, зазначеними у період оголошення закупівлі, та укладеним договором.

Так, під час проведення аналізу документів допорогової закупівлі (закупівля послуг з ремонту і обслуговування охолоджувальних установок; договір від 09.06.2017 № 68/201, 165,5 тис. грн) встановлено, що окремі технічні параметри закупівлі, які зазначені у документації для проведення закупівлі через систему електронних закупівель, не відповідають технічним параметрам, зазначеним у договорі. Зокрема, зміст додатка № 3 «Форма пропозиції» до документації для проведення закупівлі через систему електронних закупівель не відповідає змісту додатка № 3 «Калькуляція вартості послуг з технічного обслуговування та ремонту систем кондиціонування та вентиляції» до договору від 09.06.2017 № 68.

Водночас **Порядком здійснення допорогових закупівель**, затвердженим наказом ДП «Зовнішторгвидав України» від 13.04.2016 № 35, відповідно до якого проводилася допорогова процедура, такі випадки не врегульовані, а дія положень частини четвертої статті 36 Закону № 922, де зазначено, що умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції за результатами аукціону, на проведення допорогових закупівель не розповсюджується.

Таким чином, з метою усунення ризиків неекономного використання бюджетних коштів при здійсненні допорогових закупівель потребує врегулювання питання вдосконалення положень Порядку здійснення допорогових закупівель у частині укладання договору, зокрема відповідності його змісту поданим пропозиціям і вимогам замовника, зазначеним у період оголошення закупівлі.

Фактів порушень чинного законодавства при застосуванні Комітетом процедур закупівель не встановлено, проте недотримання відповідальними виконавцями вимог пункту 3.5 Положення № 22 у частині надання обґрунтованого письмового висновку, що складається у разі їхньої незгоди із зауваженнями головного консультанта з питань внутрішнього аудиту, тобто відсутність комунікації між відповідальними особами під час укладання і виконання договорів, несе ризики неефективного використання бюджетних коштів.

ВИСНОВКИ

1. Протягом 2016–9 місяців 2017 років ВАСУ на виконання завдань бюджетної програми за КПКВК 0751010 «Здійснення правосуддя Вищим адміністративним судом України» відповідно до затверджених бюджетних призначень використано 222 489,2 тис. грн і, в цілому, забезпечено законне та ефективне їх використання.

Незважаючи на неукомплектованість штатних посад суддів Суду, результативні показники ефективності паспорта бюджетної програми за 2016 рік виконано за рахунок збільшення інтенсивності роботи суддів.

2. На виконання рекомендацій Рахункової палати Судом вжито належних організаційних заходів щодо удосконалення облікової політики та системи внутрішнього контролю при укладанні, реєстрації, зберіганні договорів та

контролю за їх виконанням, визначенням відповідальних осіб за матеріальні ресурси, приймання виконаних робіт, надання послуг, а також за забезпеченням ефективного використання бюджетних коштів.

3. Запроваджена форма внутрішнього контролю здатна була надавати керівництву Суду необхідну неупереджену інформацію з проблемних питань для прийняття управлінських рішень щодо зменшення ризиків нераціонального та неефективного використання бюджетних коштів на забезпечення функціонування Суду.

Водночас через відсутність визначених Порядком планування і проведення внутрішніх аудитів у Вищому адміністративному суді України та реалізації їх результатів, затвердженим наказом Суду від 23.02.2015 № 11, критеріїв відбору об'єктів внутрішнього аудиту є ризики послаблення внутрішнього контролю.

Крім того, окремі внутрішні розпорядчі документи Суду, що регламентують діяльність структурних підрозділів, не приведені у відповідність із вимогами чинних нормативно-правових актів.

4. Суд не вживав достатніх заходів для економного використання коштів за договорами щодо відшкодування витрат на комунальні послуги КП СПБ «Арсенал», внаслідок чого таке відшкодування здійснювалося за тарифами не для бюджетних установ. За розрахунками, неекономно використано 118,67 тис. грн, з них на оплату за теплову енергію – 103,54 тис. грн, водопостачання (водовідведення) – 15,13 тис. гривень.

5. Матеріали аудиту засвідчили, що при плануванні видатків на оплату постачання електроенергії, теплоенергії та води на 2016 і 2017 роки у Суді не встановлювались обґрунтовані ліміти споживання відповідно до пункту 43 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228.

За підсумками 2016 року до державного бюджету повернено 111,48 тис. грн невикористаних відкритих асигнувань за загальним фондом, з яких у результаті надмірного планування кошторисних призначень за КЕКВ 2270 на оплату комунальних послуг і енергоносіїв – 110,76 тис. гривень.

6. Аудитом встановлено випадок недотримання Судом вимог пункту 5 розділу II Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої наказом Міністерства фінансів України 13.03.1998 № 59 (у редакції наказу від 28.07.2017 № 669), зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 31.03.1998 за № 218/2658, щодо відшкодування витрат на проживання в межах граничних сум витрат на найм житлового приміщення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 98.

7. Через недоліки в системі внутрішнього контролю Судом протягом періоду, що підлягав аудиту, експлуатувалися теплові установки (мережі) без призначення відповідального, що є порушенням підпункту 5.2.3 пункту 5.2 глави 5 Правил технічної експлуатації теплових установок і мереж, затверджених наказом Міністерства палива та енергетики від 12.02.2007 № 71,

zareєстрованим у Міністерстві юстиції України 05.03.2007 за № 197/13464, згідно з якими експлуатація без відповідного, спеціально підготовленого персоналу теплових установок і мереж не допускається.

З порушенням вимог глави 3 Правил користування електричною енергією, затверджених постановою Національної комісії регулювання електроенергетики України 31.07.1996 № 28 (у редакції від 17.10.2005 № 910), zareєстрованою в Міністерстві юстиції України 02.08.1995 за № 417/1442, використовуються дев'ять лічильників електроенергії, що належать до сфери експлуатаційної відповідальності Суду: вони не zareєстровані, не опломбовані, немає паспортів і свідоцтв про перевірку їхнього робочого стану.

8. Договори на отримання послуг з ДП «Адмін-Сервіс» не укладені, відповідно, є ризики отримання неякісних послуг і матеріалів, незабезпечення юридичних механізмів контролю з боку Суду в частині дотримання гарантійних строків і порядку усунення недоліків, відповідальності за надання неякісних послуг та проведених робіт.

9. Облік необоротних активів і запасів ведеться Судом із дотриманням чинного законодавства, інформація, наведена в бухгалтерському обліку та звітності Суду, в частині обліку необоротних активів і запасів є достовірною, не містить помилок і перекручень, які здатні вплинути на рішення користувачів звітності. Однак внаслідок неналежної організації зберігання запасів і матеріальних цінностей, зокрема в непристосованих приміщеннях, існують ризики їх втрати.

Правовстановлюючі документи на приміщення, де розміщується Суд, відсутні.

10. Фактів порушень чинного законодавства при застосуванні комітетом з конкурсних торгів процедур закупівель не встановлено, але наявні поодинокі випадки недотримання відповідальними виконавцями вимог пункту 3.5 Положення про порядок укладання, реєстрації, зберігання договорів та контроль за їх виконанням у Вищому адміністративному суді України, затвердженого наказом Суду від 09.06.2015 № 22, у частині надання обґрунтованого письмового висновку, що складається у разі незгоди із зауваженнями головного консультанта з питань внутрішнього аудиту, тобто через відсутність комунікації між відповідальними особами є ризики неефективного використання бюджетних коштів.

11. Відсутність комплексної системи захисту інформації інформаційної системи Суду створює ризики несанкціонованого та неконтрольованого ознайомлення з інформацією державних інформаційних ресурсів, її модифікації, знищення, копіювання і поширення.

12. Конституційні зміни в судовій системі, зокрема утворення Верховного Суду та в його складі касаційних судів, призвели до необхідності вирішення таких проблемних питань, як структура апарату, реальна потреба в приміщеннях для новоствореного органу, матеріально-технічне забезпечення, а також законодавче врегулювання вивільнення суддів Верховного Суду України

та вищих спеціалізованих судів і працівників апаратів з дотриманням їхніх конституційних прав.

Україні необхідно вжити заходів щодо внесення змін і доповнень до законодавства України у частині встановлення гарантій і компенсацій для суддів, які переведені на посаду судді до іншого суду після реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду.

Крім того, аудитом встановлено, що протягом 2016–9 місяців 2017 років 34 судді Суду мали 54 помічники (20 понад норму).

За оцінкою Рахункової палати, завдяки рішенням Ради суддів України про дозвіл суддям мати декількох помічників збережено кваліфіковані кадри до укомплектування наявного штату суддів під час судової реформи, однак це рішення не відповідає вимогам частини першої статті 157 Закону України від 02.06.2016 № 1402 «Про судоустрій і статус суддів», чинної на період дії цього рішення.

Положенням про помічника судді суду загальної юрисдикції, затвердженим рішенням Ради суддів України від 25.03.2011 № 14, або іншим нормативним документом не визначаються критерії, що регламентують потребу судді в певній кількості помічників.

З метою законодавчого врегулювання визначення повноважень органів судової влади щодо управління об'єктами державної власності потребує перегляду проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності»».

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення правосуддя Вищим адміністративним судом України, поінформувати **Верховну Раду України** і запропонувати:

– доручити Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянути на засіданні питання прийняття проекту Закону України від 03.05.2015 № 2826 «Про внесення змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» в частині визначення повноважень органів судової влади щодо управління об'єктами державної власності;

– доручити Кабінету Міністрів України розробити та надати на розгляд Верховній Раді України проекти змін і доповнень до законодавства України у частині встановлення гарантій і компенсацій для суддів, які переводяться з вищих спеціалізованих судів до інших судів.

2. Надіслати відомості у формі рішення Рахункової палати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати доручити Міністерству економічного розвитку і торгівлі України розглянути питання внесення змін до порядку здійснення допорогових закупівель для врегулювання механізму здійснення допорогових закупівель з дотриманням основних принципів закупівель, встановлених законодавством (у частині укладання договору, зокрема

відповідності його змісту поданим пропозиціям і вимогам замовника, зазначеним у період оголошення закупівлі).

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Вищому адміністративному суду України і запропонувати усунути виявлені під час аудиту порушення і недоліки та рекомендувати:

– при складанні кошторису Суду на 2018 рік дотримуватися вимог Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ;

– встановити і затвердити обґрунтовані ліміти споживання енергоносіїв та води;

– ініціювати перед Радою суддів України визначити в Положенні про помічника судді суду загальної юрисдикції критерії, що регламентують потребу судді в необхідній кількості помічників залежно від навантаження та спеціалізації;

– вжити заходів щодо усунення ризиків неекономного використання коштів на оплату теплової енергії, води, водовідведення та надання послуг з інженерно-технічного обслуговування приміщень;

– призначити відповідальну посадову особу за справний стан і експлуатацію теплових установок відповідно до Правил технічної експлуатації теплових установок і мереж;

– привести порядок експлуатації розрахункових засобів обліку електричної енергії у відповідність із Правилами користування електричною енергією;

– дотримуватися при відшкодуванні витрат на проживання у відрядженні вимог Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон;

– забезпечити дотримання вимог Закону України від 05.07.1994 № 80 «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» в частині створення комплексної системи захисту інформації;

– забезпечити належне зберігання запасів і матеріальних цінностей;

– удосконалити систему внутрішнього контролю для зменшення існуючих операційних ризиків з метою їх уникнення під час здійснення заходів, пов'язаних з ліквідацією Суду.

Член Рахункової палати

В.І. Невідомий

ОПИС
ідентифікованих ризиків та їх можливих наслідків для врахування
в ході ліквідації ВАСУ як юридичної особи

№ п/п	Ідентифікований ризик	Наслідок	Пріоритет
1	Ліквідація ВАСУ як юридичної особи та відсутність чіткого механізму створення касаційних судів у складі Верховного Суду та його структури	<ul style="list-style-type: none"> – втрата кваліфікованих кадрів; – нагромадження нерозглянутих судових справ; – розпорошення бюджетних коштів; – неефективне використання матеріальних та фінансових ресурсів 	високий
2	Відсутність закріплення за конкретно посадовою особою здійснення контрольних функцій за діяльністю ДП «Адмін-Сервіс»	<ul style="list-style-type: none"> – послаблення контролю уповноваженого органу за діяльністю ДП «Адмін-Сервіс». – незаконне, неекономне, непродуктивне, безрезультативне використання коштів державним підприємством 	високий
3	Відсутність визначених Порядком планування і проведення внутрішніх аудитів у ВАСУ критеріїв відбору об'єктів внутрішнього аудиту	<ul style="list-style-type: none"> – послаблення внутрішнього контролю та аудиту; – неможливість прийняття своєчасних управлінських рішень для запобігання негативним наслідкам 	середній
4	Відсутність договорів, укладених між ВАСУ та ДП «Адмін-Сервіс», на надання послуг з інженерно-технічного обслуговування приміщень	<ul style="list-style-type: none"> – нерезультативне використання бюджетних коштів унаслідок отримання неякісних послуг і матеріалів; – відсутність юридичних механізмів контролю з боку ВАСУ в частині дотримання гарантійних строків і порядку усунення недоліків, відповідальності за надання неякісних послуг і проведених робіт 	середній
5	Відсутність належної організації зберігання запасів і матеріальних цінностей	можливість втрати запасів та матеріальних цінностей	середній
6	Відсутність у Порядку здійснення допорогових закупівель, що затверджений наказом ДП «Зовнішторгвидав України» від 13.04.2016 № 35, вимог щодо відповідності умов договору про закупівлю змісту тендерної пропозиції за результатами аукціону	<ul style="list-style-type: none"> – нераціональне та неекономне використання бюджетних коштів; – придбання інших товарів, робіт або послуг замість запланованих; – порушення основних принципів закупівель 	високий

№ п/п	Ідентифікований ризик	Наслідок	Пріоритет
7	Відсутність належної комунікації між відповідальними особами, передбаченої Положенням про порядок укладання, реєстрації, зберігання договорів та контроль за їх виконанням у Вищому адміністративному суді України, що затверджене наказом ВАСУ від 09.06.2015 № 22 (у частині надання обґрунтованого письмового висновку, що складається у разі незгоди відповідального виконавця із зауваженнями головного консультанта з питань внутрішнього аудиту)	– неефективне використання бюджетних коштів; – порушення внутрішніх розпорядчих документів	середній
8	Відсутність комплексної системи захисту інформації інформаційної системи ВАСУ	несанкціоноване та неконтрольоване ознайомлення з інформацією державних інформаційних ресурсів, її модифікація, знищення, копіювання та поширення	високий
9	Відсутність обґрунтованих лімітів споживання на комунальні послуги та енергоносії	– неекономне використання бюджетних; – повернення невикористаних відкритих асигнувань до бюджету.	високий
10	Відсутність прямих договорів на постачання теплової енергії, води та водовідведення з ПАТ «Київенерго» та ПАТ АК «Київводоканал»	– сплата за послуги за тарифами, що вищі, ніж загальнодержавні; – неекономне використання бюджетних коштів	високий