



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 31 травня 2018 року № 13-2

м. Київ

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

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту стану використання бюджетних коштів на відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам органами державної влади, та на забезпечення виконання рішень суду, що гарантовані державою. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

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

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

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

2. Враховуючи невчасну передачу ПАТ «Державний ощадний банк України» інформаційного ресурсу АС «Вексель» Казначейству та стислі терміни в кінці року для використання коштів у сумі 756,0 тис. грн на здійснення заходів з доопрацювання цього програмного продукту, кінцевий результат за вказаним напрямом бюджетної програми в 2017 році не досягнуто. Зважаючи на відсутність погодження з боку банків – генеральних агентів проектів договорів, реалізація механізму реструктуризації заборгованості шляхом видачі фінансових казначейських векселів на час здійснення аудиту не запроваджена.

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

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

4. Паспорт бюджетної програми за КПКВК 3504030 не складався на підставі пункту 2 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за № 47/7368, що суперечить суті програмно-цільового методу у бюджетному процесі, визначеного зокрема статтями 20, 28, 46 Бюджетного кодексу України, щодо його застосування, спрямованого на управління бюджетними ресурсами в коротко- та середньостроковій перспективі, що передбачає розроблення і реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

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

6. Неврахування Міністерством фінансів України потреби Казначейства у бюджетних коштах на виконання судових рішень фактично несе ризики додаткових збитків державного бюджету на виплату компенсації за виконаними з порушенням строків рішеннями судів та, у разі звернення стягувача до Європейського суду з прав людини, зумовлює виплату справедливої сатисфакції. На час проведення аудиту Казначейством обрахована сума компенсації – 101 565,2 тис. гривень.

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

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

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

9. Чинними нормативними актами врегульовані питання організаційного забезпечення діяльності Казначейства, водночас значне навантаження на працівників апарату Казначейства, які безпосередньо задіяні у процесі здійснення безспірного списання коштів державного бюджету, та незадієння в цих операціях працівників територіальних органів Казначейства, у разі збільшення бюджетних асигнувань на виконання КПКВК 3504040, несе ризики збільшення строків опрацювання документів для оплати за судовими рішеннями, виконання яких гарантовано державою.

10. Запровадження Законом України від 29.11.2001 № 2864 «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» тимчасового мораторію на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та ухвалення внаслідок цього норм Закону України від 05.06.2012 № 4901 «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» (далі – Закон № 4901) стосовно обов'язків держави виконувати рішення судів, боржником за якими є державне підприємство, слугувало підставою для нівелювання норм щодо розмежування відповідальності органів, до сфери управління яких належить державне комерційне підприємство, за зобов'язаннями цих юридичних осіб, встановлених статтею 74 Господарського кодексу України та статтею 176 Цивільного кодексу України, і створило ризики нанесення збитків державному бюджету у розмірі, що значно перевищує вартість належного державному підприємству на праві господарського відання майна.

11. На час проведення аудиту законодавчо не врегульовано безспірного списання коштів бюджету та відшкодування збитків, завданих бюджету, водночас норми Закону № 4901 і Закону України від 01.12.1994 № 266 «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями

органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» (зі змінами) та внесені Кабінетом Міністрів України зміни до нормативних актів у 2017 році удосконалили порядок погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою.

Проте потребує нормативного врегулювання порядок обліку та звірки інформації між Казначейством та Міністерством юстиції України в частині виконання рішень Європейського суду з прав людини, предметом розгляду яких було невиконання рішень національних судів.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

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

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

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

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

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

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

– розглянути питання щодо розроблення проекту постанови про внесення змін до Правил поштового зв'язку, затверджених постановою Кабінету

Міністрів України від 05.03.2009 № 270 «Про запровадження Правил поштового зв'язку», в частині встановлення виключення для органів Казначейства зі сплати коштів за пересилання поштового переказу у межах України в готівковій формі чи шляхом безготівкового розрахунку при здійсненні безспірного списання коштів державного бюджету на користь стягувачів;

доручити **Міністерству фінансів України:**

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

– привести положення Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за № 47/7368, у відповідність із нормами, визначеними статтями 20, 28, 46 Бюджетного кодексу України, в частині затвердження паспорта бюджетної програми за КПКВК 3504030, бюджетні призначення за якою визначені законом про Державний бюджет України.

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

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

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

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

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

– з метою забезпечення своєчасності опрацювання документів, що стосуються виконання судових рішень, при внесенні змін до штатного розпису апарату Казначейства врахувати завантаженість працівників та переглянути

чисельність юридичного департаменту і відділу бухгалтерського обліку та звітності управління фінансової роботи;

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

– як відповідальному виконавцю забезпечити виконання положень Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливостей їх участі у бюджетному процесі, затвердженої наказом Міністерства фінансів України 14.12.2001 № 574, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 03.01.2002 за № 3/6291, здійснювати поглиблений аналіз виконання показників бюджетних програм з метою усунення ризиків нерезультативного, непродуктивного використання бюджетних коштів;

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

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

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

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Яременка О. С.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан