



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 22 червня 2021 року № 14-1

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Державною судовою адміністрацією України на забезпечення заходів з інформатизації

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України від 02.07.2015 № 576 «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Державною судовою адміністрацією України на забезпечення заходів з інформатизації. За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Державною судовою адміністрацією України як головним розпорядником бюджетних коштів у 2018 році за КПКВК 0501020 «Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними та вищими спеціалізованими судами» та впродовж 2019–2020 років за КПКВК 0501020 «Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя» на виконання заходів з інформатизації використано 980 918,3 тис. грн, або 2,2 відс. загального обсягу касових видатків за цією бюджетною програмою (44 281 934,0 тис. гривень).

Видатки та виконання заходів з інформатизації здійснювалися за двома напрямками, а саме: заходи з інформатизації (придбання засобів інформатизації та послуг з інформатизації) та легалізація комп'ютерних програм, на які використано 927 020,4 тис. грн та 53 897,9 тис. грн відповідно.

Потреба у бюджетних коштах органів судової влади за напрямом заходи з інформатизації була забезпечена у 2018 році – на 64,7 відс., у 2019 – на 31,8 відс. та у 2020 – лише на 25,5 відс., а потреба у бюджетних коштах за напрямом легалізація комп'ютерних програм була забезпечена ще в меншому обсязі, відповідно на 51,0 відс., 36,1 відс. та 13,9 відсотка.

Використання зазначеного обсягу бюджетних коштів сприяло лише частковому забезпеченню потреби органів судової влади у засобах

інформатизації, у тому числі і для побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі – ЄСІТС).

Водночас аудит засвідчив, що стан внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету, спрямованих на забезпечення заходів з інформатизації з боку їх головного розпорядника, був неналежним. Несвоєчасними та неефективними були і окремі управлінські рішення учасників бюджетного процесу при використанні у вказаний період коштів державного бюджету на заходи з інформатизації, зокрема на створення та впровадження ЄСІТС. При цьому окремі з них містили ознаки кримінальних правопорушень.

Як наслідок, ЄСІТС у законодавчо рекомендований термін не створена та не впроваджена, а отже, невпровадженим є також механізм підвищення ефективності діяльності та зростання довіри до органів правосуддя.

2. Планування та використання коштів державного бюджету на заходи з інформатизації у період 2018–2020 років, як головним розпорядником бюджетних коштів (Державною судовою адміністрацією України), так і органами судової влади та підпорядкованим їй державним підприємством «Інформаційні судові системи» (далі – ДП «ІСС»), здійснено неефективно та з недотриманням норм чинного законодавства, зокрема:

2.1. Державною судовою адміністрацією України (далі – ДСА України), підпорядкованим їй підприємством та органами судової влади при плануванні та використанні у 2018–2020 роках коштів державного бюджету на заходи з інформатизації допущено:

- нерезультативне та неекономне використання бюджетних коштів у сумі 103 620,6 тис. грн та 4 758,9 тис. грн, з яких ДП «ІСС» – 89 268,0 тис. грн та 4 645,1 тис. грн, відповідно;

- використання бюджетних коштів з порушенням норм чинного законодавства – 191 686,9 тис. грн (з них з порушенням Закону України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі» – 14 476,4 тис. грн), з яких ДП «ІСС» – 12 830,5 тис. грн;

- неефективне управління бюджетними коштами – 66 170,5 тис. грн (ДП «ІСС»);

- неефективне управління майном загальною вартістю 4 160,0 тис. грн (ДП «ІСС»);

- порушення норм бюджетного законодавства при плануванні видатків державного бюджету в обсязі 3 168,9 тис. грн;

- несвоєчасне та неправильне відображення в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності фінансово-господарських операцій на суму 59 587,8 тис. грн, з яких ДП «ІСС» – 47 522,0 тис. гривень.

Крім того, державним підприємством «Інформаційні судові системи» допущено використання бюджетних коштів у сумі 873,0 тис. грн на оплату праці власних працівників за розробку модуля «Автоматизований розподіл», який фактично відсутній на підприємстві, що має ознаки кримінального правопорушення.

Державною судовою адміністрацією України також не забезпечено належний контроль за виконанням рекомендацій проведеного у 2019 році внутрішнього аудиту ефективності, відповідності та фінансового аудиту в ДП «ІСС», що свідчить про неналежну організацію внутрішнього контролю.

2.2. З недотриманням пункту 6 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 17.12.2010 за №1353/18648, ДСА України як головним розпорядником бюджетних коштів у 2019–2020 роках при визначенні результативних показників у паспортах бюджетної програми та звітах про їх виконання за КПКВК 0501020 не передбачено жодних результативних показників, які б використовувалися для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів «Заходи з інформатизації (засоби інформатизації та послуги з інформатизації)» та «Легалізація комп'ютерних програм». Як наслідок, оцінити ефективність використання коштів державного бюджету за цими напрямками, визначити результат та хід реалізації бюджетної програми, а також виконання її завдань та ступінь досягнення мети, цілей є ускладненим.

З огляду на проблеми та недоліки при плануванні та використанні коштів державного бюджету, виявлені під час проведення аудиту, потребує нормативно-правового врегулювання питання щодо встановлення порядку використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою КПКВК 0501020 та внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо погодження перерозподілу видатків за цією програмою з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

3. У результаті використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою КПКВК 0501020 у 2018–2020 роках при виконанні заходів з інформатизації, за напрямками:

- інформатизація (засоби інформатизації та послуги інформатизації) (обсяг касових видатків 927 020,4 тис. грн):

придбано засобів інформатизації загальною вартістю 457 301,1 тис. грн (комп'ютерне обладнання у кількості 19 622 од. загальною вартістю 134 402,6 тис. грн; оргтехніки (принтер, багатофункціональний пристрій, копіювальний апарат, сканер), серверного обладнання тощо, в загальній кількості 15 182 од. загальною вартістю 322 898,5 тис. грн);

надано послуги з інформатизації на загальну суму 366 925,1 тис. грн (з експлуатації ЄДРСР – 87 602,1 тис. грн; супроводження підсистеми «Електронний суд» – 3 078,6 тис. грн; експлуатації єдиної бази даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень та ведення офіційного вебпорталу судової влади – 3 167,3 тис. грн; організації системи відеоконференцзв'язку та аудіо-, відеофіксації судових засідань (послуг з супроводження систем відеоконференцзв'язку) – 68 144,9 тис. грн; програмно-технічного захисту, комплексу забезпечення заданого рівня захисту інформаційних активів системи правосуддя – 206,0 тис. грн; інші – 204 726,2 тис. грн (забезпечення доставки абонентам судових повісток в

електронному вигляді засобами автоматизованої системи документообігу суду (електронні судові повістки, доступ до електронних юридичних баз даних, модернізація локальної комп'ютерної мережі, підключення до мережі Інтернет, обслуговування каналів зв'язку тощо);

використано на створення та побудову Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи – 102 794,2 тис. грн;

- легалізація комп'ютерних програм (касові видатки 53 897,9 тис. грн):

придбано ліцензійне програмне забезпечення в кількості 15 401 одиниця.

Як наслідок, станом на 1 січня 2021 року рівень забезпечення місцевих та апеляційних судів персональними комп'ютерами становив 89,8 відс., серверним обладнанням – 75,9 відс. та оргтехнікою – 95,1 відсотка. За рахунок доукомплектування наявних засобів фіксування з функцією аудіо- та відеозапису збільшився і середній рівень забезпечення залів судового засідання системами відеоконференцзв'язку – 59,7 відсотка. Проте аудит засвідчив, що в органах судової влади і надалі обліковується значна кількість застарілого обладнання (придбаного до 2010 року), яке потребує заміни.

Проведеним аудитом також встановлено, що у період 2018–2020 років заходи з легалізації комп'ютерних програм ДСА України здійснені лише частково. Так, аудит засвідчив, що у вказаний період в діяльності Ордонікідзевського районного суду м. Харкова, Залізничного районного суду м. Львова, Печерського районного суду міста Києва та Сьомого апеляційного адміністративного суду (м. Вінниця) використовувалися неліцензійні програмні продукти. Це є не лише порушенням авторського права, у розумінні вимог підпункту «а» статті 50 Закону України від 23.12.1993 № 3792 «Про авторське право і суміжні права», а є свідченням присутності ризиків незабезпечення належного рівня безпеки, у тому числі шляхом отримання відповідних оновлень для такого програмного забезпечення.

4. Державною судовою адміністрацією України на виконання планів заходів здійснено низку організаційних заходів для створення ЄСІТС, а саме: визначено її адміністраторів та перелік організаційних заходів, необхідних для забезпечення створення і належного функціонування; переглянуто та затверджено нормативно-правові акти, пов'язані з її функціонуванням; розроблено проекти спільних нормативно-правових актів з органами влади в частині забезпечення доступу суддів до відповідних реєстрів.

Водночас ДСА України не було забезпечено належну організацію функціонування ЄСІТС, відповідно до вимог частини першої статті 151 Закону України від 02.06.2016 № 1402 «Про судоустрій і статус суддів» (із змінами та доповненнями) згідно з якою організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом, здійснює Державна судова адміністрація України.

Так, у зв'язку з невирішенням ДСА України питання щодо створення Центру управління проектами Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи та незважаючи на те, що відповідальність за належну організацію функціонування цієї системи законодавством покладено

на неї, впродовж 2018–2020 років вона цю функцію передала до адміністраторів – державних підприємств «Інформаційні судові системи» та «Центр судових сервісів» та не забезпечила здійснення належного контролю за виконанням всіх вимог до підсистем (модулів) ЄСІТС відповідно до затвердженої Концепції з її побудови.

5. Державною судовою адміністрацією України у порушення вимог пункту 9 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, управлінські рішення щодо визначення ДП «ІСС» одержувачем бюджетних коштів на 2018 та 2019 роки прийнято без фінансово-економічного розрахунку (обґрунтування) заходів бюджетної програми, інформації про співвідношення вартості робіт, послуг та їх якості, а також документів, які підтверджують застосування договірних умов з ДСА України.

Державною судовою адміністрацією України не здійснювався належний контроль, як державного замовника, за проектуванням та розробкою ДП «ІСС» підсистем ЄСІТС. Проведений аудит засвідчив:

5.1. З 19 підсистем (модулів), передбачених Концепцією побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, на момент проведення аудиту (перше півріччя 2021 року), введено у дослідну – 3 та промислову експлуатацію – 1, тобто 21,1 відс. їх загальної кількості. При цьому в промислову експлуатацію (з 01.11.2020) введено лише одну підсистему, а саме – «Єдиний контакт-центр судової влади України».

5.2. Виконання робіт із створення підсистем (модулів) ЄСІТС ДП «ІСС» здійснювалося несвоєчасно та не відповідно до технічних вимог.

До роботи тестових підсистем (модулів), які розроблені підприємством самостійно, або іншим підрядником на його замовлення, висувались численні зауваження з боку судів та учасників судового процесу. Неможливим було визначення реального стану розробки та впровадження таких підсистем (модулів).

До процесів розробки ЄСІТС ДП «ІСС» залучалися працівники підприємства без відповідної освіти та кваліфікації у сфері інформаційних технологій, що порушувало вимоги як посадових інструкцій, так і впливало на якість програмних продуктів та результативність використання бюджетних коштів.

Так, зокрема, аудитом встановлено, що до придбання ДП «ІСС» за власні кошти (92,1 тис. грн) підсистеми «Єдиний контакт-центр судової влади України», яку введено в промислову експлуатацію (з 01.11.2020), підприємство здійснювало розробку аналогічного власного програмного продукту, який виявився в процесі тестування непридатним до використання. При цьому витрати на оплату праці працівникам, які брали участь у такій розробці, лише у 2019 році становили 3 157,2 тис. грн, а загальні – майже в три рази більші. Отже, вартість придбання державним підприємством «Інформаційні судові системи» за власні кошти програмного забезпечення, яке введено в промислову експлуатацію, майже в сотню разів є нижчою, ніж обсяг витрат, понесених

підприємством на створення аналогічного непрацевдатного власного програмного продукту.

5.3. Державне підприємство «Інформаційні судові системи» фактично самостійно приймало рішення щодо формування Концепції побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, її технічного завдання та техніко-економічного обґрунтування. Такі рішення адміністратора формально погоджувалися ДСА України. Як наслідок, при проектуванні та розробленні підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи допускалися суттєві помилки, які призвели, зокрема, до необ'єктивного визначення як строків, так і вартості її розробки.

Так, аудит засвідчив, що лише у зв'язку зі змінами Концепції та її технічного завдання (протягом фактично одного року), які підготовлені адміністратором та схвалені державним замовником (листопад 2019 року), проте не погоджені Міністерством цифрової трансформації України, вартість програмного забезпечення за новою Концепцією побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, у порівнянні з попередньою, збільшилася у 5,5 раза (з 125 670,0 тис. грн до 695 240,2 тис. гривень).

Цим змінам передувало рішення Державної судової адміністрації України щодо відкликання у лютому 2019 року оголошення, опублікованого в газеті «Голос України», щодо створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, а отже, відтермінування строків її розробки.

Таким чином, прийняті рішення ДСА України, як державного органу, на який законодавчо покладено відповідальність за належну організацію функціонування ЄСІТС і яка є безпосереднім державним замовником проектів інформатизації для всієї судової системи, а також рішення адміністратора цієї системи, призвели до фактичного блокування побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи у законодавчо рекомендовані терміни.

5.4. Протягом 2018 та 2019 років для розробки модуля «Автоматизований розподіл» на оплату праці власних працівників ДП «ІСС» використано бюджетні кошти у сумі 873,0 тис. гривень. Однак створене програмне забезпечення під час аудиту не продемонстровано через його фактичну відсутність у ДП «ІСС», документальне підтвердження фактів надання послуг зі створення модуля «Автоматизований розподіл» відсутнє.

Здійснення видатків на оплату праці за відсутності розробленого програмного продукту має ознаки кримінального правопорушення.

5.5. Проведеним аудитом ідентифіковано ряд інших чинників, які мали негативний вплив на стан створення у період 2018 – 2020 років Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, а саме:

- неодноразові зміни керівництва Державного підприємства «Інформаційні судові системи» (тричі впродовж 2019–2020 років) та відповідальних за її створення осіб;

- розірвання адміністратором діючих договорів в односторонньому порядку на підставі умов договору про застосування оперативно-господарських санкцій щодо розробки програмних продуктів;
- отримання програмних продуктів неналежної якості внаслідок невиконання умов договорів щодо надання гарантійної підтримки.

6. Стан нормативно-правового забезпечення в цілому є достатнім для належного виконання Державною судовою адміністрацією України повноважень та функцій з організаційного та матеріального забезпечення заходів з інформатизації органів судової влади.

Водночас аудит засвідчив необхідність внесення змін до підзаконних нормативно-правових актів щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, затвердження Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему та/або положень, що визначають порядок функціонування її окремих підсистем (модулів), Положення про Єдиний державний реєстр виконавчих документів та Протоколу про технічну взаємодію щодо забезпечення можливості отримання суддями даних з Єдиного державного демографічного реєстру Державної міграційної служби України.

7. Система внутрішнього контролю Державної судової адміністрації України нормативно закріплена у локальних нормативних актах і створює правову основу для надання керівництву неупередженої інформації з проблемних питань для подальшого прийняття відповідних управлінських рішень.

Разом з тим результати проведених контрольних заходів в державному підприємстві «Інформаційні судові системи» свідчать про неналежний стан внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету на створення і функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Державною судовою адміністрацією України також не забезпечено належний контроль за виконанням рекомендацій проведеного у 2019 році внутрішнього аудиту ефективності, відповідності та фінансового аудиту в державному підприємстві «Інформаційні судові системи», що свідчить про неналежну організацію внутрішнього контролю.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Державною судовою адміністрацією України на забезпечення заходів з інформатизації затвердити.

2. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Державною судовою адміністрацією України на забезпечення заходів з інформатизації та рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів із дня затвердження цього Звіту.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Державною судовою адміністрацією України на забезпечення заходів з інформатизації у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

- підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині забезпечення надання суддям повного доступу до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та інших баз даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування;

- підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України у частині доповнення абзацу четвертого пункту 4-1 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» нормою щодо погодження відповідного перерозподілу видатків з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету;

- доручити Міністерству фінансів України спільно з Державною судовою адміністрацією України опрацювати питання щодо розробки Порядку використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою за КПКВК 0501020 та внести на розгляд Кабінету Міністрів України в установленому порядку відповідні пропозиції;

- вжити заходів щодо вирішення питання забезпечення надання суддям даних з Єдиного державного демографічного реєстру засобами єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ у порядку, визначеному спільно з Державною судовою адміністрацією України.

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

- підготувати та подати на розгляд Міністерству фінансів України пропозиції щодо розробки Порядку використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою за КПКВК 0501020;

- розробити план заходів із розробки та впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи з урахуванням Закону України від 27.04.2021 № 1416 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи»;

- забезпечити продовження розробки та впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи з урахуванням вимог Закону України від 27.04.2021 № 1416 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи» шляхом проведення відкритих та прозорих публічних закупівель;

- внести на розгляд Вищої ради правосуддя подання щодо граничної чисельності працівників ДСА України для створення Центру управління проектами Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи;

- доопрацювати модуль «Електронний суд» для можливості підключення Касаційного кримінального суду, Касаційного цивільного суду,

Великої Палати у складі Верховного Суду та Київського апеляційного суду до підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи;

- забезпечити результативне, економне та продуктивне використання коштів Державного бюджету України, виділених на забезпечення заходів з інформатизації, посиливши внутрішній контроль за плануванням потреби у фінансових ресурсах та ефективним використанням бюджетних коштів;

- при визначенні результативних показників бюджетної програми за КПКВК 0501020 дотримуватись Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 27.12.2010 за № 1353/18648, зокрема в частині визначення показників за напрямками використання бюджетних коштів «Заходи з інформатизації (засоби інформатизації та послуги з інформатизації)» та «Легалізація комп'ютерних програм»;

- вжити заходів щодо усунення виявлених в ході аудиту недоліків і порушень та запобігання їм надалі, розглянути питання щодо притягнення до відповідальності винних осіб.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Вищій раді правосуддя та рекомендувати затвердити нову граничну чисельність працівників Державної судової адміністрації України з урахуванням створення Центру управління проектами Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи та прискорити розгляд Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему та/або положень, що визначають порядок функціонування її окремих підсистем (модулів).

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Дніпровському районному суду міста Києва; Вінницькому міському суду Вінницької області; Сьомому апеляційному адміністративному суду (м. Вінниця); Жовтневому районному суду м. Дніпропетровська; Дніпровському апеляційному суду; Залізничному районному суду м. Львова; Восьмому апеляційному адміністративному суду (м. Львів); Південно-західному апеляційному господарському суду (м. Одеса); Київському районному суду м. Одеси; Другому апеляційному адміністративному суду (м. Харків); Орджонікідзевському районному суду м. Харкова; Шостому апеляційному адміністративному суду (м. Київ); Печерському районному суду міста Києва; Ужгородському міськрайонному суду Закарпатської області; Закарпатському апеляційному суду (м. Ужгород); державним підприємствам «Інформаційні судові системи» та «Центр судових сервісів» і рекомендувати розглянути рішення Рахункової палати та вжити заходів щодо усунення виявлених порушень та недоліків.

7. Повідомити Національну поліцію України про виявлені під час проведення аудиту ознаки кримінального правопорушення.

8. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт про результати аудиту та результати розгляду рішення об'єктами аудиту на офіційному вебсайті Рахункової палати.

9. Забезпечити надання Верховній Раді України інформації про стан виконання об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів з дня отримання інформації від об'єктів контролю.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Богуна В. П.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан