



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

## Р І Ш Е Н Н Я

від 10 жовтня 2023 року

№ 22-4

Київ

### **Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству юстиції України на керівництво та управління у сфері юстиції, стану внутрішнього контролю головного розпорядника коштів державного бюджету**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству юстиції України на керівництво та управління у сфері юстиції, стану внутрішнього контролю головного розпорядника коштів державного бюджету.

За підсумками розгляду Рахункова палата

### **ВСТАНОВИЛА:**

1. Міністерством юстиції України (далі – Мін’юст, Міністерство) упродовж 2019 – 2022 років за бюджетною програмою КПКВК 3601010 «Керівництво та управління у сфері юстиції» (далі – КПКВК 3601010) використано бюджетних коштів загалом у сумі 18 059 856,4 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що Мін’юст як головний розпорядник бюджетних коштів не забезпечив повною мірою виконання норм пункту 7 частини п’ятої статті 22 Бюджетного кодексу України (далі – Бюджетний кодекс) в частині дієвого управління бюджетними коштами в межах встановлених йому бюджетних повноважень, ефективного (продуктивного) використання бюджетних коштів, а також дотримання положень бюджетного й іншого законодавства.

Як наслідок, допущено низку суттєвих недоліків та порушень на загальну суму 3 472 941,6 тис. грн, які значною мірою призвели до неефективного використання та управління бюджетними коштами за КПКВК 3601010, а саме:

з недотриманням законодавства – 1 587 844,1 тис. грн;

з порушенням бюджетного законодавства – 1 131 463,4 тис. грн;

неефективне управління державними коштами – 649 536,9 тис. грн, з яких 117 054,8 тис. грн невикористані відкриті асигнування загального фонду;

непродуктивне використання коштів – 104 097,2 тис. гривень.

Водночас у цьому періоді питання ефективності використання коштів державного бюджету за КПКВК 3601010 внутрішнім аудитом Мін'юсту не охоплювалися. Встановлені порушення та недоліки вказують, що створена Міністерством система внутрішнього контролю не забезпечує належного дотримання бюджетного та іншого законодавства в процесі планування потреби в коштах, складання та затвердження кошторисів і витрачання коштів, чим порушено вимоги частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу.

2. Аудитом встановлено, що Мін'юстом у порушення вимог абзацу восьмого пункту чотирнадцятого розділу XI і частини сьомої статті 52 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» (далі – Закон 889) включено до нормативної потреби у видатках на 2019 – 2021 роки за КЕКВ 2111 «Заробітна плата», КЕКВ 2120 «Нарахування на оплату праці» надбавки за інтенсивність праці, виконання особливо важливої роботи і премії держслужбовцям у загальному обсязі 1 832 270,9 тис. грн, унаслідок чого потребу завищено на вказану суму. Ці виплати, джерелом яких є фонд економії, що формується в процесі використання бюджетних коштів, не можуть плануватися і включатися до потреби у видатках на заробітну плату.

Бюджетні запити за КПКВК 3601010 на 2019 – 2022 роки на загальну суму 1 017 717,7 тис. грн у порушення вимог пунктів 1.5 та 2.8 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 06 червня 2012 р. № 687, зареєстрованої у Міністерстві юстиції України 26 червня 2012 р. за № 1057/21369 (далі – Інструкція 687), подавались без економічних обґрунтувань, розрахунків кількісних та вартісних показників, затвердженої в установленому порядку проектно-кошторисної документації, зазначення кількості наявного обладнання та предметів довгострокового користування та ступеня їх фізичної і моральної зношеності. Отже, Мін'юстом як головним розпорядником бюджетних коштів у порушення частини третьої статті 35 Бюджетного кодексу та пункту 1.14 Інструкції 687 не забезпечено обґрунтованості та достовірності поданих до Міністерства фінансів України (далі – Мінфіну) бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проєкту Державного бюджету України, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

У порушення абзацу п'ятого пункту 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 (далі – Порядок 228), Мін'юстом без належних економічних обґрунтувань розрахунків кількісних та вартісних показників у кошторисах апарату та міжрегіональних управлінь Мін'юсту на 2019 – 2022 роки затверджено видатків на загальну суму 1 131 463,4 тис. гривень. Згідно з пунктом 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями, є порушенням бюджетного законодавства.

Також у порушення пункту 17 Порядку 228 міжрегіональними управліннями Міністерства показники власних надходжень спеціального фонду у проєктах кошторисів (після затвердження – кошторисах) за окремими джерелами доходів сформовано без урахування фактичного виконання за останній звітний рік, а також очікуваного виконання таких показників за період, що передує плановому, на загальну суму 56 600,7 тис. гривень.

Крім того, в порушення норм частини сьомої статті 52 та абзацу восьмого частини чотирнадцятої розділу XI Закону 889, а також пункту 2 Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів», у затверджених Мін'юстом кошторисах апарату та міжрегіональних управлінь Міністерства на 2019 – 2022 роки включено видатки за КЕКВ 2100 «Оплата праці і нарахування на заробітну плату» на виплати премій та стимулюючих виплат на загальну суму 1 556 702,5 тис. грн, у тому числі за КЕКВ 2110 «Оплата праці» – 1 275 985,6 тис. грн та КЕКВ 2120 «Нарахування на оплату праці» – 280 716,9 тис. гривень.

3. У порушення підпункту 9 підпункту 3.1.1 пункту 3.1 глави 3 Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 12 березня 2012 р. № 333, зареєстрованої у Мін'юсті 27 березня 2012 р. за № 456/20769 (далі – Інструкція 333), та абзацу п'ятнадцятого пункту 4 розділу I і підпункту 3.1.4 підпункту 3.1 пункту 3 розділу II Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 «Основні засоби», затвердженого наказом Мінфіну від 12 жовтня 2010 р. № 1202, зареєстрованого у Мін'юсті 01 листопада 2010 р. за № 1017/18312, а також з неврахуванням положень абзацу восьмого підпункту 1.1 пункту 1 розділу II Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Мінфіну від 23 січня 2015 р. № 11, Мін'юст як головний розпорядник бюджетних коштів затвердив видатки на придбання 1 027 персональних комп'ютерів, 503 багатофункціональних пристроїв та 2 ноутбуків на загальну суму 31 141,6 тис. грн за КЕКВ 2210 «Предмети, матеріали, обладнання та інвентар», а не за КЕКВ 3110 «Придбання обладнання і предметів довгострокового користування», що є порушенням встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації.

Згідно з пунктом 31 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу недотримання встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації є порушенням бюджетного законодавства.

4. Аудитом встановлено, що Мін'юсту як держателю єдиних та державних реєстрів щороку (2019 – 2022 роки) за КПКВК 3601010 передбачаються кошти загального і спеціального фондів державного бюджету на оплату послуг із забезпечення функціонування у 2019 році 15-и, а у 2020 – 2022 роках 16 єдиних та державних реєстрів.

За рахунок коштів цієї бюджетної програми здійснюється оплата послуг з підтримки забезпечення функціонування єдиних та державних реєстрів шляхом

укладення договорів з державним підприємством «Національні інформаційні системи» (далі – ДП «НАІС») – єдиним адміністратором цих реєстрів. Упродовж 2019 – 2022 років на оплату послуг ДП «НАІС» із забезпечення функціонування єдиних та державних реєстрів Міністерством витрачено бюджетних коштів у сумі 1 523 302,4 тис. гривень.

Також встановлено, що відсутність підтвердних документів, деталізованих економічних обґрунтувань кількісних та вартісних показників у фінансово-економічному обґрунтуваннях до кошторисів витрат та пояснювальних записках до аналізу результатів виконання фінансового плану ДП «НАІС» у частині забезпечення функціонування єдиних та державних реєстрів, що належить до компетенції Мін'юсту, унеможлиблює здійснення дієвого контролю Міністерством за достовірністю даних щодо потреби в коштах на забезпечення функціонування цих реєстрів.

Для здійснення належного контролю за використанням коштів державного бюджету, виділених за напрямом «Забезпечення функціонування державних реєстрів, створення та функціонування яких належить до компетенції Мін'юсту», Міністерству (головному розпорядникові бюджетних коштів) доцільно визначити ДП «НАІС» одержувачем бюджетних коштів для виконання передбачених КПКВК 3601010 заходів шляхом доведення йому бюджетних асигнувань та надання відповідних коштів бюджету для адміністрування єдиних та державних реєстрів.

5. За результатами інвентаризацій 2020 – 2022 років у бухгалтерському обліку Мін'юсту не відображено у вартісному виразі такого нематеріального активу, як право власності на базу даних Єдиного реєстру засуджених та осіб, узятих під варту. На адміністрування цієї бази даних у 2020 – 2022 роках витрачено бюджетних коштів у сумі 79 840,9 тис. гривень.

Також у порушення правових засад ведення бухгалтерського обліку, визначених статтею 9 Закону України від 16 липня 1999 р. № 996-XIV «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», Мін'юстом не ухвалено своєчасних управлінських рішень щодо введення в експлуатацію бази даних «Єдиний реєстр засуджених та осіб, узятих під варту» та відображення за справедливою вартістю у складі нематеріальних активів права власності на неї, що згідно з пунктом 33 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

6. У зв'язку із незабезпеченням Міністерством належного заповнення вакантних посад у директоратах, упродовж 2019 – 2021 років відбулося відволікання бюджетних коштів у сумі 25 462,8 тис. грн, отриманих від Секретаріату Кабінету Міністрів України на підтримку комплексної реформи державного управління, що є неефективним управлінням коштами державного бюджету.

7. Результатів за одним з основних напрямів реформування системи державного управління, а саме модернізація державної служби та управління людськими ресурсами, упродовж 2019 – 2022 років Мін'юстом не досягнуто. Підтвердженням цього є тимчасове створення директоратів (без заповнення вакантних посад) з подальшою ліквідацією, висока плінність кадрів та значна

кількість вакантних посад у цих підрозділах.

Враховуючи зазначене, кошти державного бюджету загалом у сумі 103 917,1 тис. грн, спрямовані Мін'юстом упродовж 2019 – 2022 років на забезпечення реформи державного управління, використані непродуктивно.

Певна невизначеність правового регулювання функціонування директоратів, незбалансованість системи оплати праці фахівців з питань реформи та державних службовців, недосконалість та складність процедур відбору на посади фахівців з питань реформ унеможливили створення у Міністерстві ефективних структур – директоратів, які змогли б забезпечити реалізацію завдань, визначених стратегією реформування державного управління.

Незабезпечення чіткого розподілу повноважень між структурними підрозділами Міністерства призвело до дублювання функцій та неточного визначення завдань і, як наслідок, нераціонального використання людських і фінансових ресурсів, низького рівня інституційної спроможності у частині проведення реформ та формування державної політики.

8. Упродовж 2019 – 2022 років за рахунок завищення потреби та створення економії фонду оплати праці Міністерство мало змогу встановлювати надбавку за інтенсивність праці у розмірі від 5,0 відс. до 450,0 відс. посадового окладу, на оплату якої спрямовано 438 490,4 тис. грн коштів державного бюджету.

9. За результатами аудиту витратків на оплату праці працівників апарату Міністерства встановлено, що у 2019 – 2022 роках система оплати праці передбачала понад 35 видів нарахувань щороку, у тому числі й до 10 додаткових видів оплати праці (надбавки і доплати), від 63,0 до 58,3 відс. бюджетних коштів спрямовувались на виплату заохочувальних та компенсаційних виплат. Зазначені недоліки є основою для можливості використання стимулюючих виплат для автоматичного збільшення заробітної плати, а не як інструменту для стимулювання ефективного виконання завдань.

10. Внаслідок неухвалення ефективних управлінських рішень та незабезпечення належного внутрішнього контролю, у 2022 році Міністерством непродуктивно витрачено бюджетних коштів на оплату праці в простій окремих працівників апарату щонайменше у сумі 180,1 тис. гривень.

11. Мін'юстом ухвалені неефективні управлінські рішення щодо погодження у грудні 2021 року внесення змін до фінансового плану державного підприємства «Підприємство Державної кримінально-виконавчої служби України (№130)» на 2021 рік, що дало змогу придбати за рахунок коштів зазначеного підприємства транспортний засіб Toyota Land Cruiser 150 з подальшою безоплатною передачею ним же у квітні 2022 року цього ж транспортного засобу вартістю 1 247,8 тис. грн на баланс апарату Міністерства. Це дало змогу уникнути встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 04 квітня 2001 р. № 332 «Про граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, мобільних телефонів, комп'ютерів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного бюджету» обмежень на

придбання Міністерством легкових автомобілів та призвело до додаткового навантаження на державний бюджет у частині утримання й обслуговування цього транспортного засобу Міністерством.

12. За результатами розгляду Звіту про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Міністерству юстиції України на керівництво та управління у сфері юстиції (рішення Рахункової палати від 29 листопада 2018 р. № 30-3), Мін'юсту надано 12 рекомендацій, спрямованих на усунення виявлених порушень у фінансово-господарській діяльності та запобігання їх у подальшому.

Аналіз стану виконання рекомендацій засвідчив, що Мін'юстом загалом забезпечено виконання 11 рекомендацій Рахункової палати, або майже 92 відс. загальної кількості.

Мін'юстом повною мірою не виконано рекомендації Рахункової палати щодо забезпечення роботи з ліквідації дебіторської заборгованості, зокрема за невиконані роботи зі створення Державного реєстру виконавчих проваджень та програмного забезпечення (ТОВ «Глобал Юкрейн») на суму 1 084,4 тис. гривень.

За інформацією Мін'юсту, 13 березня 2023 р. забезпечено списання з балансу Міністерства дебіторської заборгованості, строк позовної давності якої минув і яка є безнадійною, за ТОВ «Глобал Юкрейн» (наказ Міністерства від 13.03.2023 № 646/7).

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

#### **ВИРШИЛА:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству юстиції України на керівництво та управління у сфері юстиції, стану внутрішнього контролю головного розпорядника коштів державного бюджету (далі – Звіт про результати аудиту) затвердити.

2. Звіт про результати аудиту та рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження цього Звіту.

3. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту у порядку інформування надіслати Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та рекомендувати розглянути на засіданні.

4. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству юстиції України на керівництво та управління у сфері юстиції, стану внутрішнього контролю головного розпорядника коштів державного бюджету у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати проаналізувати ефективність роботи в апаратах міністерств директоратів та прийняти рішення щодо їх подальшого функціонування.

5. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Мін'юсту та рекомендувати забезпечити:

проведення аналізу кадрового забезпечення та з урахуванням результатів здійснити заходи щодо оптимізації штатних посад працівників апарату та територіальних органів Міністерства;

ефективне і законне управління бюджетними коштами та недопущення невикористання виділених бюджетних асигнувань, зокрема, шляхом здійснення своєчасного і належного аналізу невикористаних бюджетних асигнувань та ініціювання за необхідності перед Мінфіном їх перерозподілу на інші цілі;

включення до бюджетних запитів лише обґрунтованої потреби в бюджетних коштах, у тому числі підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Мін'юсту, які зобов'язані надавати головному розпорядникові бюджетних коштів детальні розрахунки потреби, що базуються на економічно обґрунтованій кількості необхідних товарів (робіт, послуг) та вартості за їх одиницю;

дотримання норм чинних нормативно-правових актів, що регламентують складання проєктів кошторисів та включення до них економічно обґрунтованих обсягів видатків;

надання ДП «НАІС» статусу одержувача бюджетних коштів для виконання заходів, передбачених бюджетною програмою за КПКВК 3601010, шляхом доведення йому бюджетних асигнувань та надання відповідних коштів бюджету для адміністрування державних реєстрів та баз даних, держателем яких є Мін'юст;

переоцінку нематеріальних активів, а саме прав власності на бази даних реєстрів, держателем яких є Мін'юст, а також ввести в експлуатацію за справедливою вартістю та зарахувати на баланс як нематеріальний актив право власності на базу даних «Єдиний реєстр засуджених та осіб, узятих під варту»;

ефективне функціонування системи внутрішнього контролю на всіх стадіях бюджетного процесу;

розроблення та затвердження плану заходів щодо усунення виявлених аудитом порушень і недоліків;

інформування Рахункової палати у встановленому законодавством порядку про стан виконання наданих за результатами аудиту рекомендацій.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

7. Члену Рахункової палати Андрію Дідику забезпечити надання Верховній Раді України інформації про стан виконання об'єктом аудиту рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єкта аудиту.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Андрія Дідика.

**Т. в. п. Голови**

**Андрій МАЙСНЕР**