



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 27 червня 2017 року № 13-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання Міністерством юстиції України бюджетних коштів, виділених на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації

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 Міністерством юстиції України бюджетних коштів, виділених на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Реформа пенітенціарної системи України, яка була запроваджена Урядом у 2016 році за ініціативою Міністерства юстиції України, не мала чіткого та системного плану дій, який би визначав цілі, завдання і пріоритетні напрями реформування з належним фінансово-економічним, кримінологічним та соціологічним обґрунтуванням впроваджених заходів.

Як наслідок, заходи з реформування здійснювалися безсистемно, що призводило до розпорошення зусиль, неекономного і непродуктивного витрачання бюджетних коштів. Суттєвих змін у механізмі виконання кримінальних покарань не відбулося. Скорочення чисельності засуджених осіб в установах виконання покарань останніми роками відбувалося внаслідок законодавчих змін.

Не реалізовано такі заходи, як зменшення кількості установ виконання покарань до економічно обґрунтованого рівня, будівництво нових і переміщення існуючих слідчих ізоляторів та установ виконання покарань за межі міст, підвищення операційної ефективності державних підприємств у системі пенітенціарної служби за рахунок створення єдиного виробничого холдингу. Не сприяли запроваджені Мін'юстом заходи з реформування й економії бюджетних ресурсів.

2. Через відсутність системного підходу до впровадження заходів щодо реформування пенітенціарної системи та управління фінансовими і матеріальними ресурсами, необґрунтовані управлінські рішення, які ухвалювали керівники різного рівня, у 2016 році–I кварталі 2017 року з порушенням чинного законодавства витрачено 951,5 тис. грн, неекономно – 5022,8 тис. грн і непродуктивно – 11287,8 тис. гривень. Крім того, у 2016 році Мін'юстом не були освоєні асигнування загального фонду державного бюджету на загальну суму 3155,4 тис. грн, з яких внаслідок неефективного управління – 1000,0 тис. гривень.

Вінницькою виправною колонією через невжиття заходів щодо стягнення з ДП "Підприємство Вінницької виправної колонії управління ДПтС у Вінницькій області (№ 86)" дебіторської заборгованості втрачено 1083,8 тис. гривень.

3. Із виділених Мін'юстом у 2016 році–I кварталі 2017 року на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації 4,2 млрд грн лише незначна частина – 1,6 відс. (66187,7 тис. грн) – використана на розвиток Державної кримінально-виконавчої служби України (придбання обладнання, капітальний ремонт, будівництво та реконструкцію приміщень тощо). За таких обставин більшість проблем у сфері виконання кримінальних покарань не розв'язана, незважаючи на суттєве скорочення чисельності засуджених (майже на 15,5 тис. осіб), яке відбулося останнім часом внаслідок законодавчих змін.

Застарілою, з низьким рівнем технічної оснащеності залишається матеріальна база пенітенціарних закладів, яка не забезпечує елементарних умов тримання засуджених та ув'язнених.

Проблемним є питання надання засудженим та ув'язненим якісної медичної допомоги (місця позбавлення волі давно перетворилися у вкрай небезпечний осередок інфекційних захворювань).

Водночас більшість колоній напівпорожні, а деякі майже порожні, в них на одного засудженого припадає 2–4 особи персоналу. Проте заходи з приведення кількості колоній до рівня їх заповнення практично не вживалися. У Мін'юсті ще не визначилися, які колонії необхідно залишити у складі ДКВС, а які ліквідувати, законсервувати або змінити вид діяльності.

Тільки на утримання Балаклійського і Самбірського виправних центрів, Бережанської, Держівської і Павлоградської виправних колоній, діяльність яких припинена, протягом періоду, що перевірявся, непродуктивно було використано 11287,8 тис. гривень. Подальше зволікання з оптимізацією мережі установ виконання покарань створює ризики непродуктивного використання бюджетних коштів у майбутньому.

4. Мін'юст, ліквідувавши ДПтС, утворив у своєму апараті ряд самостійних структурних підрозділів (департамент ДКВС, департамент пробації, департамент ресурсного забезпечення, управління медичного забезпечення, відділ інспектування дотримання прав людини в пенітенціарних закладах), на кожного з яких поклав власні повноваження керівництва і

контролю за діяльністю органів і установ ДКВС за окремими напрямками. Однак структурного підрозділу, який би забезпечував загальне керівництво органами і установами ДКВС та пробації, а також координував їх діяльність, не було визначено. При цьому утворені структурні підрозділи протягом півроку працювали за відсутності визначених у відповідних положеннях функцій і завдань.

Не були своєчасно створені територіальні органи управління Мін'юсту, укомплектованість яких станом на 01.04.2017 не перевищувала 60 відс., що знижувало ефективність їх діяльності. За таких обставин ліквідаційні комісії територіальних органів управління ДПтС продовжують функціонувати, утворюючи додаткове навантаження на державний бюджет.

Таким чином, стара вертикаль управління була зруйнована. Однак проведена децентралізація системи кримінально-виконавчої служби в існуючому на сьогодні вигляді утворила істотні ризики різного розуміння завдань і сучасних викликів, які стоять перед реформованою пенітенціарною системою.

5. Незважаючи на те, що впровадження системи пробації розпочалося ще в 2016 році, мета і заходи з її реформування визначено майже через рік, що позначилось на якості їх виконання та системності дій.

Фактично, комплектування уповноважених органів з питань пробації відбулося шляхом переведення персоналу кримінально-виконавчої інспекції колишньої ДПтС до складу органів пробації. Однак не було враховано, що персонал кримінально-виконавчої інспекції, крім наглядових функцій, які він виконував раніше, має забезпечувати виконання функцій досудової і пенітенціарної пробації. Результат – необхідність підготовки (перепідготовки) персоналу та перегляду визначеної чисельності, пов'язаної із збільшенням навантаження на особовий склад.

Усупереч заходам, які Мін'юст вживав протягом останнього часу, багатофункціональної служби пробації не створено. На сьогодні в повному обсязі функціонує наглядова пробація. Такий вид пробації, як досудова, перебуває на стадії впровадження, а пенітенціарна пробація – на стадії створення.

6. Система внутрішнього контролю Мін'юсту не забезпечила належного використання бюджетних коштів. Навіть за обмеженості фінансових ресурсів кошти використовувалися неекономно і непродуктивно, а прорахунки та непослідовність у прийнятті управлінських рішень посадовими особами різного рівня призводили до використання їх з порушенням бюджетного законодавства.

6.1. Невжиття своєчасних заходів щодо сезонної закупівлі картоплі та овочевої продукції, яка переважно здійснювалася у централізованому порядку, призвело до неекономного використання Мін'юстом 4897,8 тис. гривень.

Одна із причин неекономного використання коштів – неврахування пропозиції Рахункової палати, наданої у 2014 році за результатами попереднього аудиту, щодо перегляду порядку централізованого забезпечення продовольством установ виконання покарань і слідчих ізоляторів та

передбачення можливості закупівлі продуктів харчування на місцях у децентралізованому порядку.

6.2. Не вирішено питання оформлення речових прав на 4952 будівлі та 7 земельних ділянок органів і установ виконання покарань загальною площею 39,1 га, що є недотриманням вимоги статті 182 Цивільного кодексу України та статей 116 і 126 Земельного кодексу України.

У порушення вимоги статті 13 Закону України "Про оцінку земель" не проведена експертна грошова оцінка земельних ділянок Вінницької установи виконання покарань, Крижопільського виправного центру та Піщанської виправної колонії загальною площею 442,4 гектара. Водночас, оскільки балансова вартість земельних ділянок була відображена в бухгалтерському обліку не за експертною, а за нормативною оцінкою, вона занижена на 237,9 млн гривень.

Вінницькою і Ладизинською виправними колоніями не відображені в бухгалтерському обліку земельні ділянки загальною площею 76,8 га, що є порушенням вимоги статті 3 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні".

6.3. Не дотримувалися норми чинного законодавства у сфері ліцензування та акредитації медичних закладів установ пенітенціарної системи, що суттєво позначалося на якості надання засудженим і ув'язненим медичної допомоги. Із 133 медичних закладів не акредитовано 90 (67,7 відс.), що є порушенням вимоги статті 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801 і пункту 2 Порядку акредитації закладу охорони здоров'я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.1997 № 765.

За відсутності ліцензій здійснюють господарську діяльність з медичної практики медичні частини Бахмутської установи виконання покарань, Дергачівської, Вінницької та Літинської виправних колоній, що є порушенням статті 7 Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності". Крім того, у березні 2017 року МОЗ позбавило ліцензії Дніпровську установу виконання покарань, у складі якої функціонують багатопрофільна лікарня та медична частина.

У порушення частини другої статті 15 цього ж Закону 24 установи виконання покарань і слідчі ізолятори, у складі яких функціонують лікарні та медичні частини, не повідомили МОЗ про зміну найменування та своє місцезнаходження.

7. Необхідно якнайшвидше вирішити питання узгодження із заінтересованими органами розробленого Мін'юстом проекту Закону України "Про пенітенціарну систему" та внесення його на розгляд Уряду.

Потребують приведення у відповідність із чинним законодавством норми інших нормативно-правових актів, які стосуються діяльності ДКВС, а саме:

- постанови Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 № 18 "Деякі питання грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських";

- Порядку забезпечення речовим майном персоналу Державної кримінально-виконавчої служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 578;

- Положення про організацію продовольчого забезпечення у Державній кримінально-виконавчій службі України на мирний час, затвердженого наказом Мін'юсту від 08.06.2012 № 850/5;

- Порядку організації виробничої діяльності та залучення засуджених до суспільно корисної праці на підприємствах виправних центрів, виправних та виховних колоній Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженого наказом Мін'юсту від 03.01.2013 № 26/5;

- Правила внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України, затверджені наказом Мін'юсту від 18.03.2013 № 460/5;

- Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, затверджені наказом Мін'юсту від 29.12.2014 № 2186/5.

Після втрати чинності постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1073 потребує розроблення нормативно-правовий акт, який би затверджував зразки форми одягу і знаки розрізнення для осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, як це визначено частиною п'ятою статті 21 Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України".

8. Ліквідувавши у терміновому порядку підрозділи внутрішнього аудиту пенітенціарної служби, Мін'юст не забезпечив своєчасного створення і функціонування у своєму складі підрозділів внутрішнього аудиту кримінально-виконавчої служби.

До цього часу триває передача ліквідаційною комісією ДПтС до департаменту внутрішнього аудиту Мін'юсту матеріалів та документів, пов'язаних з організацією та проведенням внутрішніх аудитів структурними підрозділами внутрішнього аудиту ДПтС.

За таких обставин перевірки фінансово-господарської діяльності органів і установ ДКВС у II півріччі 2016 року та I кварталі 2017 року не проводилися, а контроль за використанням органами і установами кримінально-виконавчої служби фінансових і матеріальних ресурсів був послаблений.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання Міністерством юстиції України бюджетних коштів, виділених на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання Міністерством юстиції України бюджетних коштів, виділених на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації

надіслати Міністерству юстиції України і запропонувати:

- прискорити узгодження із заінтересованими органами проекту Закону України "Про пенітенціарну систему" та внести його на розгляд Уряду;

- підготувати та подати на розгляд Уряду пропозиції щодо внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 578 "Про забезпечення речовим майном персоналу Державної кримінально-виконавчої служби" і від 20.01.2016 № 18 "Деякі питання грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських", які стосуються діяльності ДКВС;

- розробити зразки форми одягу і знаки розрізнення для осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, як це визначено частиною п'ятою статті 21 Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України";

- привести у відповідність із чинним законодавством норми Положення про організацію продовольчого забезпечення у Державній кримінально-виконавчій службі України на мирний час, затвердженого наказом Мін'юсту від 08.06.2012 № 850/5; Порядку організації виробничої діяльності та залучення засуджених до суспільно корисної праці на підприємствах виправних центрів, виправних та виховних колоній Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженого наказом Мін'юсту від 03.01.2013 № 26/5; Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України, затверджених наказом Мін'юсту від 18.03.2013 № 460/5; Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, затверджених наказом Мін'юсту від 29.12.2014 № 2186/5, у частині, яка стосується діяльності ДКВС;

- вжити заходів щодо оптимізації кількості установ виконання покарань (привести її до економічно обґрунтованого рівня) та впровадження системи пробації, здійснювати їх на основі системного підходу з належним фінансово-економічним, кримінологічним та соціологічним обґрунтуванням;

- з метою запровадження ефективної системи управління кримінально-виконавчою службою розглянути питання визначення структурного підрозділу Мін'юсту, який би забезпечував загальне керівництво органами і установами ДКВС;

- повернутися до розгляду питання можливості закупівлі органами і установами ДКВС продуктів харчування у децентралізованому порядку;

- забезпечити надання медичними закладами установ виконання покарань та слідчих ізоляторів медичної практики виключно на підставі ліцензій;

- провести акредитацію медичних закладів ДКВС відповідно до чинного законодавства;

- провести суцільну інвентаризацію будівель, споруд і земельних ділянок установ ДКВС та вжити заходів щодо оформлення на них речових прав;

- провести експертну грошову оцінку земельних ділянок і відобразити їх балансову вартість у бухгалтерському обліку;

- забезпечити ефективне функціонування системи внутрішнього контролю (аудиту) органів і установ кримінально-виконавчої служби та пробації;

- вжити заходів щодо усунення виявлених порушень під час використання бюджетних коштів і притягнення до відповідальності винних у цьому посадових осіб.

3. Надіслати відомості у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України з пропозиціями:

- зобов'язати Міністерство юстиції України прискорити узгодження із заінтересованими органами проекту Закону України "Про пенітенціарну систему" та внести його на розгляд Уряду;

- доручити Міністерству фінансів України при формуванні проекту державного бюджету на наступний рік передбачити Мін'юсту поточні видатки для належного виконання повноважень, зокрема, на проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок та оформлення речових прав на будівлі та споруди.

4. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання Міністерством юстиції України бюджетних коштів, виділених на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

5. Рішення Рахункової палати, Звіт і результати його розгляду об'єктом контролю оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута