



ВИСНОВОК

Колегії Рахункової палати України

до Звіту про результати аудиту фінансово-господарської діяльності
центрального апарату Міністерства юстиції України у 2011-2013 роках
та I кварталі 2014 року

від 8 липня 2014 року

№ 48/14-2

Колегія Рахункової палати розглянула Звіт про результати аудиту фінансово-господарської діяльності центрального апарату Міністерства юстиції України у 2011-2013 роках та I кварталі 2014 року та зробила такі висновки.

1. Впродовж 2011-2013 років і I кварталу 2014 року Міністерство юстиції України не забезпечило належного управління наявними фінансовими та матеріальними ресурсами, що створило передумови для неефективного використання за окремими напрямками коштів державного бюджету та проведення видатків з недотриманням вимог чинного законодавства.

За вказаний період Мін'юстом неефективно використано **497,6 тис. грн.** на оплату послуг оренди та відшкодування вартості утримання адміністративних будівель, а також з недотриманням вимог чинного законодавства – **307 тис. грн.** на оплату праці працівників апарату Міністерства.

2. Мін'юст не забезпечив обґрунтованого планування поточних видатків на утримання центрального апарату. Показники видатків у межах доведених граничних обсягів, додаткова потреба в коштах, а також обсяги затверджених кошторисних призначень за окремими напрямками не підтверджувалися деталізованими економічними розрахунками й обґрунтуваннями. Це не сприяло ефективному використанню бюджетних коштів.

Оскільки були відсутні деталізовані економічні розрахунки обсягів видатків, створилися умови для утворення з року в рік значних сум невикористаних коштів за окремими напрямками видатків, які шляхом перерозподілів асигнувань спрямовувалися на збільшення кошторисних призначень територіальних головних управлінь юстиції. В цілому за 2011-2013 роки на вказані цілі було перерозподілено **14134,1 тис. гривень.**

Внаслідок необґрунтованого планування видатків та завищення з року в рік потреби в коштах на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, у 2011-

2013 роках до державного бюджету повернено 1649,6 тис. грн., що становило 22,3 відс. затверджених на вказані цілі кошторисних призначень. Якщо за цей період касові видатки з оплати електроенергії становили в середньому 91,3 відс. затверджених кошторисних призначень, то середня частка коштів, використаних на оплату теплопостачання, становила 69,5 відс., водопостачання та водовідведення – лише 53,3 відсотка.

У 2011 році на закупівлю копіювального апарата, кондиціонерів та дизельного генератора, придбання яких на етапі планування видатків не передбачалося, витрачено 285 тис. грн., незважаючи на нагальну потребу в оновленні комп'ютерної та офісної техніки.

Без підтвердження деталізованими розрахунками та обґрунтуваннями були затверджені початкові кошторисні призначення і визначена договірна вартість кур'єрських послуг у сумі 8000 тис. грн., які до завершення 2013 року повинно було надавати ТОВ "Укркур'єр". Під час переукладання договору ціна доставки одного повідомлення вагою до 100 г збільшилася з 5,94 до 6,9 грн. (на 16,2 відс.) за відсутності вмотивованих пояснень. У зв'язку з численними фактами незадоволення головними управліннями юстиції якістю послуг з доставки відправлень у серпні 2013 року договірні відносини з ТОВ "Укркур'єр" були припинені. Однак, незважаючи на встановлений договором термін надання кур'єрських послуг, які мають систематичний та періодичний характер, до 31.12.2013 згідно з актами прийняття ТОВ "Укркур'єр" спромоглося до розірвання договору забезпечити доставку усієї вказаної у ньому розрахункової кількості відправлень. Тобто фактично до серпня 2013 року підприємство доставило усю кореспонденцію за виконавчими провадженнями, включаючи розпочаті за період з вересня по грудень 2013 року.

3. Затверджені Кабінетом Міністрів України заходи з упорядкування структури і чисельності працівників апаратів центральних органів виконавчої влади та їх скорочення були виконані Мін'юстом не в повному обсязі.

3.1. Під час оптимізації системи центральних органів виконавчої влади чисельність працівників центрального апарату Міністерства у квітні 2011 року була зменшена на 71 шт. од. (лише на 8,5 відс.), хоча постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2010 № 1128 визначала, що чисельність державних службовців, які працюють у центральних органах виконавчої влади, скорочується не менше ніж на 30 відсотків. Чисельність працівників територіальних головних управлінь юстиції залишилася без змін.

При затвердженні граничної чисельності Урядом були враховані надані Мін'юстом обґрунтування щодо необхідності збереження чисельності працівників, яка визначалася з урахуванням потреби у створенні підрозділів із забезпечення повноважень Міністра в частині спрямування і координації відповідних центральних органів виконавчої влади, утворених у ході оптимізації, та забезпечення доступу до публічної інформації, а також виконання Мін'юстом додатково покладених функцій центрального несвідчувального органу системи електронного цифрового підпису та формування політики з питань банкрутства. Постановою Кабінету Міністрів від 07.09.2011 № 937 граничну чисельність працівників центрального апарату

Мін'юсту залишено у кількості **764 шт. одиниці**.

3.2. При затвердженій на початок 2011 року штатній чисельності працівників апарату Міністерства та встановленому фонді оплати їх праці у розрахунку на **835 шт. од.** розподіл обсягів кошторисних призначень на оплату праці здійснювався на **746 од. штатної чисельності** у зв'язку із запланованою передачею 88 шт. од. утвореній у ході оптимізації Державній виконавчій службі України, забезпечення діяльності якої здійснювалося за рахунок бюджетної програми "Керівництво та управління у сфері державної виконавчої служби". Переведення працівників із штату апарату Мін'юсту до штату новоствореного державного органу розпочалося з липня 2011 року та тривало до листопада цього ж року. Тобто частина працівників із січня по листопад 2011 року рахувалася у штаті апарату Мін'юсту, однак всупереч вимогам ст. 51 Бюджетного кодексу України заробітну плату отримувала за рахунок іншої бюджетної програми, призначеної для забезпечення діяльності Державної виконавчої служби. Загальний розмір отриманої цими працівниками у 2011 році заробітної плати становив **2449,6 тис. грн.**, з нарахуваннями – **3303,3 тис. гривень**.

Завдяки утворенню у такий спосіб економії коштів фонду оплати праці та наявності в середньому близько 16 відс. вакантних посад протягом 2011-2013 років було збільшено розміри преміальних виплат працівникам центрального апарату Мін'юсту в середньому з **77,1 до 116,4 відс. посадового окладу** при розрахунковому їх розмірі на рівні 10 відс. і встановлено майже усім працівникам надбавки за проведення правових експертиз у розмірі до **100 відс. посадового окладу** з урахуванням надбавки за ранг державного службовця та вислугу років. При цьому не враховувався фактичний внесок працівників в цю роботу та не здійснювалася відповідна диференціація залежно від її інтенсивності.

3.3. Постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1399 ліміт легкових автомобілів, що обслуговують апарат Мін'юсту, зменшено з 14 до 8 одиниць. У зв'язку із зазначеним у лютому 2012 року до штатного розпису центрального апарату Мін'юсту були внесені зміни в частині виведення зі штату 3-х посад "водій" (посадовий оклад 1073 грн.) і введення посади "заступник Міністра" (4980 грн.) та двох посад "головний спеціаліст" (2088 гривень). Це спричинило збільшення (з березня 2012 року по березень 2014 року) видатків на оплату праці вказаних працівників з **309,1 до 616,1 тис. грн.**, тобто вдвічі.

При цьому Мін'юст допустив перевищення на **3 од. граничної чисельності державних службовців** апарату, встановленої постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 № 937. Зміни у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 у частині збільшення граничної чисельності державних службовців апарату Мін'юсту з **683 до 697 од.** внесені постановою Кабінету Міністрів України від 11.06.2014 № 173.

4. Мін'юст не забезпечив дотримання вимог Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" в частині своєчасного, повного і достовірного відображення в обліку господарських операцій та їх підтвердження первинними документами, що за відсутності

належного внутрішнього фінансового контролю не сприяло раціональному використанню фінансових ресурсів та збереженню державного майна.

4.1. Центральний апарат Мін'юсту не здійснював своєчасного і повного відображення в бухгалтерському обліку господарських операцій, пов'язаних з рухом матеріальних активів. У результаті щороку під час інвентаризацій встановлювалася наявність майна, яке за даними бухгалтерського обліку центрального апарату Мін'юсту не рахувалося. Впродовж 2011-2013 років вартість такого майна становила **656,1 тис. грн.**, у тому числі майна, залишеного звільненими працівниками та отриманого від сторонніх господарюючих суб'єктів (інформацією щодо законних підстав отримання цінностей та причин їх неповернення Мін'юст не володіє).

Фойє 2-го поверху та окремі службові кабінети посадових осіб апарату Мін'юсту прикрашені творами живопису, які за даними бухгалтерського обліку не рахуються та власниками яких згідно з паспортами є Національна спілка художників України та ліквідований у 2003 році Акціонерний комерційний агропромисловий банк "Україна". Керуючись розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.10.2003 № 599-р, Мін'юст своїм наказом у грудні 2003 року передав майно цього банку на баланс Головного державного об'єднання правової інформації та пропаганди правових знань (надалі реорганізоване в ДП "Українська правова інформація", яке належить до сфери управління Міністерства) згідно з додатком, який через три роки був зданий до архіву і через деякий час знищений як макулатура. Отже, даними про те, які саме матеріальні цінності були ним отримані від АКБ "Україна" та які з них надалі передані вказаному суб'єкту, Мін'юст не володіє.

Водночас Мін'юст у своїй діяльності використовує майно, орендоване у ДП "Українська правова інформація", щороку сплачуючи за надані послуги оренди **близько 23 тис. гривень.** При цьому інформацію про місцезнаходження майна та якими посадовими особами воно використовується Мін'юст для аудиту не надав. У 2011-2013 роках Мін'юст також орендував майно на суму 770 тис. грн. у ДП "Інформаційний центр", яке належить до сфери управління Міністерства та виконує функції адміністратора державних реєстрів, держателем яких є Мін'юст. За надані цим підприємством цінності Мін'юст щороку сплачує **близько 60 тис. гривень.**

Разом з тим власне майно Мін'юст надавав ДП "Українська правова інформація" **безкоштовно на відповідальне зберігання з правом користування.** У 2003 році в оренду Київському апеляційному господарському суду було передано майно, **номенклатура якого в Мін'юсті відсутня,** а вартість послуг за користування ним становила **3,5 грн. на місяць.** Незважаючи на встановлений граничний термін оренди (червень 2004 року), майно вартістю **173,3 тис. грн.** було повернено Мін'юсту у березні 2013 року, а його частина на суму **27,5 тис. грн.** (переважно меблі) була зіпсована. Однак жодних претензій до порушення орендарем термінів користування майном, його пошкодження не висувалося, будь-які санкції Мін'юстом не застосовувалися.

4.2. Без належного оформлення первинними обліковими документами проводилися видатки на представницькі заходи. Звіти про

виконання кошторисів на представницькі заходи не склалися, що призводило до перевищення затверджених обсягів видатків за окремими напрямками, списки учасників, присутніх на офіційних заходах, до актів приймання наданих послуг не додавалися.

Під час проведення у вересні 2011 року міжнародної конференції “Роль превенції в заохоченні та захисті прав людини” за надання секретарських послуг Мін’юстом сплачено **23,7 тис. грн.** без деталізації цих послуг. Договір на готельне обслуговування учасників між Мін’юстом і ДП “Готельний комплекс “Київ” був укладений **на 9 днів пізніше фактичної дати проведення конференції**, а дані про кількість учасників, яким надавалися послуги з ресторанного обслуговування на суму **57 тис. грн.**, у Мін’юсті відсутні. Загальні витрати на проведення цієї конференції становили **170,3 тис. грн.**, включаючи вартість 125 подарункових монет “20 років Незалежності України”, виданих під час офіційного заходу за відсутності списків фактичних учасників.

4.3. Належний контроль за використанням транспортних засобів в апараті Міністерства не здійснювався. У порушення вимог ч. 2 ст. 9 Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” здебільшого картки обліку роботи службового легкового автотранспорту не містили прізвищ та підписів відповідальних осіб, з дозволу яких водії здійснювали виїзд та отримували подорожні листи. Не дотримувалися і вимоги п. 10 Порядку використання легкових автомобілів, затвердженого наказом Мін’юсту від 08.10.2010 № 979/7: у картках були відсутні підписи осіб, яких обслуговував автотранспорт Мін’юсту, не зазначалися маршрути та мета поїздок. У порушення вимог наказу Мінтрансв’язку від 20.05.2006 № 488 картки обліку пробігу автомобільної шини на автомобілях центрального апарату Мін’юсту не ведуться.

У листопаді 2013 року пробіг чергового автомобіля і чотирьох автомобілів служби Міністра становив **20,8 тис. км** за відсутності документів, що підтверджують маршрути поїздок та осіб, які користувалися автомобілями, **понадлімітний пробіг – 2092 км** (260,5 л пального). У цьому ж місяці пробіг закріпленого за департаментом організаційного та ресурсного забезпечення автомобіля у **вихідні дні становив 954 км**, при цьому були відсутні відповідні дозволи керівництва Міністерства.

4.4. Наявність порушень вимог чинного законодавства певною мірою спричинена відсутністю належного внутрішнього фінансового контролю. Впродовж 2011-2013 років управлінням внутрішнього аудиту (до грудня 2012 року – контрольно-ревізійне управління) проведено **41 контрольно-аналітичний захід** у територіальних головних управліннях юстиції, підрозділах, що виконують повноваження Державної виконавчої та Державної реєстраційної служби, а також на підприємствах і в установах, що належать до сфери управління Міністерства. Питання законності використання коштів державного бюджету центральним апаратом Мін’юсту та дотримання діючого порядку ведення бухгалтерського обліку за вказаний період **не досліджувалися та планами контрольних заходів не передбачалися.**

5. Мін’юст не забезпечив належного контролю за ефективністю та законністю використання площ адміністративних приміщень, які

перебувають у сфері його управління.

Порівняно з 2011 роком у 2014 році договірна вартість споживання Мін'юстом комунальних та експлуатаційних послуг з обслуговування орендованої ним у ДП "Українська правова інформація" адмінбудівлі на вул. Артема, 73 збільшилася з 797,2 до 960,1 тис. грн. (на 20,4 відс.) без підтвердження вартості окремих комунальних послуг деталізованими розрахунками. Аудитом встановлено, що одна з причин такого зростання – застосована орендарем методика розрахунку вартості спожитих комунальних та експлуатаційних послуг, яка передбачає визначення обсягів споживання не пропорційно відношенню орендованих Мін'юстом площ до загальної корисної площі приміщень в адмінбудинку, а пропорційно відношенню орендованих Міністерством площ до площі приміщень, які використовуються всіма орендарями. Це суперечить вимогам п. 11 Методики розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.95 № 786.

На початок 2011 року із загальної корисної площі приміщень через технічні причини не використовувалося 1357,1 кв. м (майже 16 відсотків). При цьому більш детальною інформацією, з яких саме технічних причин вільними залишаються три поверхи адмінбудівлі, Мін'юст не володіє, а ДП "Українська правова інформація" відповідних пояснень не надало. До квітня 2014 року площа вільних приміщень коливалася від 1290,5 до 1952,6 кв. метра. Відповідно, від 25,86 до 29,18 відс. коливався коефіцієнт, на підставі якого орендар визначав вартість комунальних та експлуатаційних послуг, спожитих Мін'юстом.

З урахуванням вимог Методики розрахунку орендної плати цей коефіцієнт повинен бути меншим та становити від 21,75 до 24,77 відс. залежно від розмірів площ, які займали підрозділи Мін'юсту. Отже, договірна вартість спожитих Мін'юстом у 2011-2013 роках комунальних та експлуатаційних послуг мала становити в цілому 2012,1 тис. грн., тобто на 430,6 тис. грн. менше, ніж було передбачено договорами, а відшкодовано – 2006,9 тис. грн., або на 428,6 тис. грн. менше, ніж фактично сплачено (4235,5 тис. гривень). Визначена на 2014 рік договірна вартість споживання повинна становити 812,4 тис. грн. (на 147,7 тис. грн. менше).

6. Відсутність належного контролю за порядком визначення вартості послуг, які надаються підвідомчими Мін'юсту господарюючими суб'єктами, не сприяла ефективному використанню коштів спеціального фонду державного бюджету.

У 2013 році вартість послуг ДП "Інформаційний центр" як адміністратора державних реєстрів, держателем яких є Мін'юст, з підтримки та обслуговування цих реєстрів була визначена в сумі 620800 тис. грн. і формувалася на підставі переліку послуг, пов'язаних із наданням інформації з реєстру (витяги, проведення пошуків, перевірка даних, формування записів тощо), із зазначенням їх розрахункової кількості та ціни за одиницю. При цьому визначені специфікацією види послуг та їх вартість за одиницю були встановлені відповідними нормативно-правовими актами Кабінету Міністру України і Мін'юсту.

Такий порядок визначення собівартості послуг з обслуговування

державних реєстрів суперечить вимогам Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 16 "Витрати", затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 31.12.99 № 318, яке передбачає включення до собівартості послуг планових затрат, що здійснює підприємство під час супроводження та ведення реєстру: прямих витрат основної діяльності, включаючи витрати на оплату праці зайнятого у наданні цих послуг персоналу, матеріальних та інших прямих затрат, загальногосподарських і адміністративних витрат тощо.

Загалом у 2013 році ДП "Інформаційний центр" надало послуг з обслуговування державних реєстрів Мін'юстом на суму 620795,4 тис. грн., протягом I кварталу 2014 року – на 61909 тис. гривень.

7. Існуюча на сьогодні схема підпорядкованості головних управлінь юстиції, які є територіальними органами юстиції, і структурних підрозділів, що забезпечують виконання повноважень Державної виконавчої служби та Державної реєстраційної служби України, створює суттєві диспропорції у порядку використання коштів державного бюджету на забезпечення їх діяльності.

Державна виконавча служба України – центральний орган виконавчої влади, утримання якого згідно з Бюджетним кодексом України здійснюється за рахунок окремої бюджетної програми "Керівництво та управління у сфері державної виконавчої служби". З метою матеріально-технічного забезпечення власних територіальних органів ця служба у 2013 році придбала за рахунок вказаної бюджетної програми комп'ютерну техніку на суму 17886,4 тис. грн., яка, оскільки територіальні органи є структурними підрозділами головних управлінь юстиції, була передана центральному апарату Мін'юсту. Вартість техніки зарахована до надходжень спеціального фонду за бюджетною програмою "Керівництво та управління у сфері юстиції", надалі її централізовано розподілено за призначенням.

У результаті, оскільки передача техніки проводилася із сфери управління однієї установи до сфери управління іншої, відповідно до встановленого порядку лише процедура погодження цієї передачі Мінекономіки, Фондом держмайна та іншими уповноваженими державними органами тривала майже 7 місяців. Фактично ця техніка була придбана за рахунок однієї бюджетної програми, проте використана за рахунок іншої.

Аналогічним чином у 2012 році Мін'юст отримав від Державної реєстраційної служби України інформаційні стенди, комп'ютерну та офісну техніку на суму 891,1 тис. грн., яку надалі передав головним управлінням юстиції для забезпечення діяльності реєстраційних служб.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута

Секретар Рахункової палати

А.П. Юхимчук

