



**Пілотний проект щодо посилення управлінської підзвітності через аналіз запровадження системи фінансового управління та контролю на прикладі Координаційного центру з надання правової допомоги: основні результати**

**С**истема безоплатної правової допомоги, що розпочала свою роботу з 1 січня 2013 року, вже встигла довести свою ефективність, зокрема під час подій Революції Гідності та в умовах бойових дій на Сході України. Ця система динамічно і стрімко розвивається, і вже з 1 липня 2015 року правова допомога надаватиметься усім категоріям, визначеним Законом України, хоча від початку вказаним Законом планувалося забезпечити її надання у повному обсязі з 1 січня 2017 року.

Для ефективного планування розвитку будь-якої системи Всеукраїнського рівня необхідна чітка ідентифікація ризиків, що виникають у процесі її функціонування та розбудови, вироблення заходів реагування на них.

*«Координаційний центр з надання правової допомоги, який забезпечує розбудову системи, керується саме цим принципом. Сьогодні у нас є розуміння, що ми підійшли до того моменту, коли повинні уніфікувати і стандартизувати процедури нашої роботи – управлінських процесів, спрямованих на надання БПД, і воно безпосередньо пов'язане із питанням ефективності функціонування бюджетних програм, а отже – управління фінансами взагалі. Тож проект щодо посилення управлінської підзвітності через аналіз запровадження системи фінансового управління та контролю на прикладі діяльності Координаційного центру з надання правової допомоги став дуже на часі» – Андрій Вишневський, директор Координаційного центру з надання правової допомоги.*



*Директор Координаційного центру з надання правової допомоги Андрій Вишневський, Міжнародна конференція «Якість безоплатної правової допомоги», м. Київ, 12.12.2014*

Проект реалізувався протягом листопада-грудня 2014 року Національною академією фінансів та економіки Міністерства фінансів Королівства Нідерланди спільно з Державною фінансовою інспекцією України. Оцінюючи результати роботи проєк-

ту, начальник Управління гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю Державної фінансової інспекції України **Сергій Чорнуцький**, зокрема, зазначив:

*«Ми хотіли провести пілотний проект, показовий для усієї України. Хотіли показати, як потрібно будувати систему внутрішнього фінансового контролю, і були впевнені у тому, що, оскільки це нове для України, ми зараз прийдемо в Міністерство юстиції, заїдемо в Координаційний центр, побачимо, що там немає ніякої системи внутрішнього контролю, немає налагоджених процесів управління ризиками і т. д., і показово розкажемо та покажемо відповідну систему внутрішнього контролю. Але коли ми вийшли на Координаційний центр і почали оцінювати його систему внутрішнього контролю, виявилось, що на 99 % така система внутрішнього контролю у цій установі є. Так, вона не була формалізована, задокументована, як це передбачають стандарти. Але в цілому вона була і ефективно функціонувала. Тому нам у пілотному проекті довелося не будувати систему внутрішнього контролю, а оцінити ту систему контролю, яка була, та лише дати рекомендації щодо її покращення».*



*Начальник Управління стратегічного аналізу і планування Держфінінспекції Сергій Чорнуцький, Міжнародна конференція «Якість безоплатної правової допомоги», м. Київ, 12.12.2014*

## ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ РОБОТИ ПРОЕКТУ

Для дослідження в ході пілотного проекту робочою групою (до якої, зокрема, від Мін'юсту увійшли директор Департаменту планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності Олена Бірюкова, начальник Управління внутрішнього аудиту Сергій Хохлов, від Координаційного центру – директор Андрій Вишневський та начальник Управління стратегічного аналізу і планування Сергій Троценко, від Держфінінспекції – начальник Управління гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю Сергій Чорнуцький, Керівник проекту від нідерландської сторони Ян ван Тайнен, співкерівник проекту з української сторони Руслана Рудніцька) було обрано одну із стратегічних цілей діяльності Координаційного центру – «забезпечення доступності та якості надання безоплатної вторинної правової допомоги».

У ході пілотної діяльності було визначено цілі нижчого рівня – операційні цілі, цілі у сферах дотримання законодавства та звітування.

Дослідження здійснювалося за критеріями SMART, які передбачають:

- *конкретність (Specific)* – означає, що ціль повинна бути чітко визначена і достатньо деталізована. Наголос робиться на діях та очікуваних результатах;
- *вимірюваність (Measurable)* – це чітке визначення показників, що характеризують рівні досягнення цілі. Щоб ціль була вимірюваною, вона повинна відображати результат;
- *досяжність (Achievable)*, тобто визначення лише таких цілей, які установа може досягти;

- *реалістичність (Relevant)* – означає наявність відповідних ресурсів (навики, кошти, обладнання тощо) на впровадження цілі. Ціль повинна бути реалістичною, а ресурси – достатніми для її реалізації;
- *своєчасність (Time-bounded)* – це визначеність цілі у часі і означає планування дати її досягнення. Якщо керівництво не визначає кінцеві дати досягнення цілей, це знизить мотивацію та терміновість виконання завдань.

NB! Варто відзначити, що оскільки діяльність з надання безоплатної вторинної правової допомоги є відносно новою (її розпочато з 2013 року), наведені нижче цілі є загальними та не завжди відповідають критеріям SMART.

### **Зменшення кількості фактів нереалізації права на отримання безоплатної вторинної правової допомоги передбачає:**

- щорічне збільшення кількості людей, обізнаних з правом отримання адвоката, за рахунок здійснення постійної інформаційно-роз'яснювальної роботи у цьому напрямі діяльності;
- збільшення резерву адвокатів у системі надання БВПД шляхом регулярного проведення конкурсів з відбору адвокатів;
- забезпечення пропорційного розподілу адвокатів між певними районами;
- зменшення кількості фактів неінформування затриманих службовими особами, які проводять їх затримання, про право на отримання БВПД шляхом внесення змін до Кримінального процесуального кодексу в частині відповідальності за неінформування у 2015 році;
- реалізація у повному обсязі механізму інформування Центрів про затримання особами, які вважаються затриманими, їх близькими та родичами.

### **Забезпечення дотримання адвокатами в процесі надання безоплатної вторинної правової допомоги вимог Стандартів якості передбачає:**

- щорічне зменшення кількості фактів недотримання Стандартів якості надання БВПД у кримінальному процесі, виявлених під час моніторингу якості;
- щорічне зменшення скарг на дії адвокатів;
- підвищення якості моніторингу процесу надання БВПД шляхом розробки у 2015 році відповідних критеріїв для здійснення такого моніторингу.

### **Щорічне забезпечення подання Координаційним центром достовірної звітності про результати надання безоплатної вторинної правової допомоги Міністерству юстиції України передбачає забезпечення:**

- надійності функціонування КІАС, її розбудови у відповідності з технічним завданням для забезпечення автоматизації функцій, пов'язаних із формуванням звітності;
- подання Центрами достовірних даних.

Після проведеного дослідження внутрішнього середовища процесу «Надання безоплатної вторинної правової допомоги», робочою групою шляхом застосування методологічних прийомів аналітичного огляду, аналізу нормативно-правової бази та інтерв'ю із керівництвом Координаційного центру були ідентифіковані наступні ризики:

- скорочення або припинення фінансування оплати послуг адвокатів, які надають БВПД; зриву роботи системи БВПД;
- неможливість призначити адвокатів на певні справи;

- накопичення кредиторської заборгованості; несвоєчасність оплати послуг адвокатів, які надають БВПД;
- неможливість скористатися БВПД особами, які мають на неї право;
- надання неякісної БВПД.

Важливо! При цьому слід відмітити, що частина цих ризиків пов'язана не з однією, а рядом причин. У таблиці нижче ідентифіковані ризики, представлені у причинно-наслідковому зв'язку, та зазначені рекомендовані заходи по їх мінімізації.

### Ідентифікація ризиків

№	Ризик		Рекомендовані заходи по зменшенню ризиків
	причина	наслідок	
Ризик 1	Незахищеність статті Державного бюджету за програмою КПКВК 3603030	скорочення або припинення фінансування оплати послуг адвокатів, які надають БВПД; зрив роботи системи БПД	Внести зміни до Бюджетного кодексу в частині визначення видатків на оплату послуг із надання БВПД як захищеної статті
Ризик 2	1) Недостатня кількість адвокатів у системі в цілому, зокрема у зв'язку із неможливістю визначення точної потреби у них, що, у свою чергу, пов'язано із неможливістю точного визначення кількості випадків затримань осіб	неможливість призначити адвокатів на певні справи	Забезпечити наявність постійного 15 % резерву адвокатів, які надають БВПД, шляхом регулярного проведення конкурсів з відбору адвокатів
	2) Непропорційний розподіл адвокатів між певними районами, оскільки кількість адвокатів у густонаселених районах значно перевищує їх кількість у віддалених та малонаселених районах		Автоматизувати процес, зокрема в частині призначення (закріплення) та розподілу адвокатів між районами
	3) Умисне ігнорування адвокатами викликів		Передбачити у контрактах / договорах із адвокатами відповідальність (санкції) останніх за невиконання умов договорів / контрактів / Стандартів якості
	4) Відмови адвокатів від справ		
Ризик 3	Неможливість визначення точної суми зобов'язань по оплаті послуг адвокатів, які надають БВПД, так як зазначена сума визначається на підставі документів, які підтверджують надання таких послуг, тобто по їх завершенню	накопичення кредиторської заборгованості; несвоєчасність оплати послуг адвокатів, які надають БВПД	Передбачити у Бюджетній програмі видатки на погашення кредиторської заборгованості. Здійснювати планування видатків з урахуванням даних попередніх бюджетних періодів
Ризик 4	1) Недостатня інформаційно-роз'яснювальна робота щодо права на БВПД, пов'язана із браком коштів на проведення відповідних заходів	неможливість скористатися БВПД особами, які мають на неї право	Розробити інформаційно-комунікаційну стратегію системи БПД, забезпечити її виконання
	2) Неінформованість затриманих службовими особами, які проводять затримання, про їх право на БВПД у зв'язку із недотриманням ними професійних обов'язків		Внести зміни до КПК в частині передбачення відповідальності службових осіб органів, які уповноважені проводити затримання, за неінформованість Центрів з надання БВПД про факт затримання та неінформованість затриманих про право на БВПД

№	Ризик		Рекомендовані заходи по зменшенню ризиків
	причина	наслідок	
Ризик 5	1) Висока завантаженість адвокатів та відповідно неможливість приділення ними достатньої уваги (часу) для кожної справи, викликана непропорційністю розподілу справ	надання неякісної БВПД	Розробити Порядок розподілу справ між адвокатами, в якому визначити чіткі механізми такого розподілу, критерії, гранично допустимі коефіцієнти навантаження адвокатів
	2) Недотримання адвокатами Стандартів якості надання БВПД		Передбачити у контрактах / договорах із адвокатами відповідальність (санкції) останніх за невиконання умов Стандартів якості
	3) Відсутність регламенту здійснення об'єктивної оцінки якості надання БВПД, який би визначав чіткі критерії такої оцінки, її суб'єктів (уповноважених органів), процедури проведення, заходи реагування тощо		Розробити Методику проведення моніторингу якості надання БВПД, у якій встановити чіткі критерії такої оцінки (наприклад, справи «адвокатів-монополістів» у своєму районі; випадки надання БВПД представникам вразливих груп; найбільш «дорогі» справи тощо), визначення її суб'єктів (уповноважених органів), процедур проведення, заходів реагування.

За результатами пілотної діяльності робочою групою сформовано і перелік рекомендацій, спрямованих на покращення системи фінансового управління і контролю, забезпечення доступності та якості надання безоплатної вторинної правової допомоги, а також для запровадження ефективного процесу управління ризиками в діяльності органів системи Мін'юсту:

1.1. Мін'юсту поширити досвід, набутий під час пілотного проекту щодо діяльності з управління ризиками на прикладі Координаційного центру з надання правової допомоги, на всю систему органів Мін'юсту.

1.2. Координаційному центру:

З урахуванням досвіду, отриманого під час пілотної діяльності, розробити та затвердити власний порядок здійснення діяльності з управління ризиками та забезпечити його практичне впровадження у структурних підрозділах Координаційного центру.

- Створити робочу групу, до складу якої мають входити керівники та фахівці установи з метою систематичного перегляду визначених, оцінених ризиків та заходів контролю.
- Забезпечити чітке формулювання цілей на підставі критеріїв SMART з метою подальшого проведення оцінки ризиків, визначення способів реагування на них та розробки заходів контролю, здійснення постійного моніторингу та періодичних оцінок діяльності Координаційного центру.
- Розробити базові показники для моніторингу результатів відстеження заходів контролю та забезпечення достовірності показників звіту про виконання паспорта бюджетної програми.
- Укомплектувати підрозділ внутрішнього аудиту для відстеження результатів впровадження заходів контролю.

За результатами роботи проекту Координаційним центром взято курс на формалізацію та удосконалення системи управління ризиками. *«Наразі ми будуємо систему внутрішнього аудиту, яка на відміну від практики традиційних пострадянських контрольно-ревізійних служб, до яких ми звикли і які займалися виключно аудитом фінансово-господарської діяльності, буде зосереджуватися на аудиті ефективності, якості внутрішнього контролю і управлінням ризиками».* – **Андрій Вишневський.**