

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

ЗАТВЕРДЖЕНО  
Рішенням Рахункової палати  
від 27.06.2017 № 13-3

## **ЗВІТ**

### **ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МІНІСТЕРСТВОМ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ ТА ПРОБАЦІЇ**

## ЗМІСТ

<b>ПРЕАМБУЛА</b> .....	3
<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГЛАМЕНТУЄ ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ ТА ПРОБАЦІЇ</b> .....	5
<b>2. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ТА ЇХ РЕЗУЛЬТАТИ</b> .....	12
<i>2.1. Оцінка структурних змін у системі управління органами і установами Державної кримінально-виконавчої служби України</i> .....	14
<i>2.2. Оцінка ефективності діяльності установ виконання покарань та впроваджених заходів щодо їх оптимізації</i> .....	19
<i>2.3. Оцінка ефективності виконання заходів щодо впровадження системи пробації</i> .....	22
<b>3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ ТА ПРОБАЦІЇ</b> .....	26
<b>4. СТАН ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ</b> .....	37
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	40
<b>ПРОПОЗИЦІЇ</b> .....	44

## ПРЕАМБУЛА

**Підстави для проведення аудиту:** Бюджетний кодекс України (стаття 110); Закон України "Про Рахункову палату" (статті 4, 7); План роботи Рахункової палати на II квартал 2017 року.

**Мета аудиту:** встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, стану внутрішнього контролю.

**Предмет аудиту:**

- кошти державного бюджету за бюджетними програмами: КПКВК 3606020 "Виконання покарань установами і органами пенітенціарної служби" (2016 рік); КПКВК 3601020 "Виконання покарань установами і органами Державної кримінально-виконавчої служби України" (2017 рік); КПКВК 3601030 "Забезпечення діяльності органів пробації" (2017 рік), їх рух (визначення джерел, повнота та своєчасність фінансування, ефективність управління ними);

- нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші акти і документи, які регламентують діяльність об'єктів аудиту у сфері виконання кримінальних покарань та пробації;

- планові, бухгалтерські, фінансові документи, бюджетна, фінансова й статистична звітність та інша довідкова інформація, що прямо чи опосередковано характеризує стан досягнення результативних показників.

**Об'єкти аудиту:**

Державна пенітенціарна служба України (у стадії ліквідації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 № 343, далі – ДПтС);

Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст);

Державна установа "Управління з питань забезпечення діяльності та розвитку Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – управління з питань забезпечення діяльності та розвитку ДКВС);

Центральне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Київ);

Центрально-Західне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Вінниця);

Південно-Східне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Дніпро);

Західне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Львів);

Південне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Одеса);

Північно-Східне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції (м. Харків);

державні установи: "Бучанська виправна колонія (№ 85)"; "Вінницька виправна колонія (№ 86)"; "Дніпропетровська виправна колонія (№ 89)"; "Львівська виправна колонія (№ 48)"; "Одеська виправна колонія (№ 14)"; "Харківська виправна колонія (№ 43)".

***Термін виконання контрольного заходу:***

Аудит проведено у період з 23 березня до 5 червня 2017 року.

***Критерії аудиту:***

щодо оцінки продуктивності: співвідношення між результатами діяльності об'єктів аудиту і використаними для досягнення таких результатів бюджетними коштами;

щодо оцінки результативності: ступінь відповідності фактичних результатів діяльності об'єктів аудиту запланованим результатам;

щодо оцінки економності: стан досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів, або досягнення максимального результату при їх використанні;

щодо оцінки законності: відповідність чинному законодавству управлінських рішень об'єктів аудиту;

щодо оцінки своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень:

- стан своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, що стосуються предмета аудиту;

- стан внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів і матеріальних цінностей.

***Початкові обмеження щодо проведення аудиту:***

***часові:*** 2016 рік та перший квартал 2017 року;

***кількісні:*** Державна пенітенціарна служба України, що ліквідується; Міністерство юстиції України; управління з питань забезпечення діяльності та розвитку ДКВС; Центральне, Центральнo-Західне, Південно-Східне, Західне, Південне та Північно-Східне міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції; Бучанська, Вінницька, Дніпропетровська, Львівська, Одеська і Харківська виправні колонії.

***Методи збирання даних:*** об'єкти аудиту перевіряються шляхом вивчення та аналізу нормативних і розпорядчих документів, прийнятих управлінських рішень, даних бухгалтерської, фінансової і статистичної звітності, первинних документів, які характеризують використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності, а також даних, отриманих на відповідні запити Рахункової палати, та письмових і усних пояснень посадових осіб.

## ВСТУП

У кінці 2015 року Міністерство юстиції України оголосило 2016 рік роком реформування пенітенціарної системи України.

Запроваджена за ініціативою Мін'юсту і підтримана Урядом реформа передбачала створення нової пенітенціарної системи України шляхом ліквідації ДПтС та передання її повноважень і функцій до Міністерства, оптимізацію мережі установ виконання покарань пропорційно до рівня їх заповнення, підвищення оперативної ефективності державних підприємств пенітенціарної системи тощо. Виконання цих заходів мало за мету залучити нових людей через відкриті конкурси, демілітаризувати систему, скоротити значну чисельність персоналу та підвищити заробітну плату, забезпечити належні умови перебування в пенітенціарних установах.

Для оцінки вжитих Мін'юстом заходів реформування пенітенціарної системи та з метою визначення ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, проведено цей аудит.

### **1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГЛАМЕНТУЄ ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ ТА ПРОБАЦІЇ**

Правовою основою діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України є Конституція України, закони України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України", "Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України", Кримінальний, Кримінальний процесуальний, Кримінально-виконавчий кодекси України, інші нормативно-правові акти.

Правові основи організації та діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України регулює Закон України від 23.06.2005 № 2713 "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" (далі – Закон № 2713).

Відповідно до статті 1 Закону № 2713 на Державну кримінально-виконавчу службу України покладається завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

**Державна кримінально-виконавча служба України** відповідно до закону здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України (стаття 6 Закону № 2713).

Центральним органом виконавчої влади, який реалізовував державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через Міністра

юстиції, була Державна пенітенціарна служба України, Положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 225 (далі – *Положення про ДПтС*)<sup>1</sup>.

Пізніше, одночасно із введенням 28.08.2015 в дію Закону України "Про пробацію", набрали чинності зміни<sup>2</sup>, внесені до Положення про ДПтС, згідно з якими на Державну пенітенціарну службу України покладалась також реалізація державної політики у сфері пробації та забезпечення виконання завдань, визначених **Законом України від 05.02.2015 № 160 "Про пробацію"** (далі – Закон № 160).

Закон № 160 визначає мету, завдання, підстави, види пробації, правовий статус персоналу органу пробації та суб'єктів пробації<sup>3</sup>.

Частиною першою статті 19 Закону № 160 визначено, що права, обов'язки, відповідальність, правовий та соціальний захист персоналу органу пробації визначаються Законом України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" та цим Законом.

Водночас пунктом 2 Прикінцевих положень Закону № 160 Кабінету Міністрів України доручалось у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом, зокрема, підготувати та подати до Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям цього Закону.

Однак зміни у зв'язку з прийняттям Закону "Про пробацію" до Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" **не вносились**.

З 28.05.2016 набрала чинності **постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 № 343 "Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції"** (далі – Постанова № 343), згідно з якою Урядом прийнято рішення:

- ліквідувати Державну пенітенціарну службу, поклавши на Міністерство юстиції завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації;

- установити, що Міністерство юстиції є правонаступником Державної пенітенціарної служби, що ліквідується, в частині реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Слід зазначити, що норми Постанови № 343 в частині визначення Мін'юсту правонаступником ДПтС (пункт 2) не кореспондуються із частиною

<sup>1</sup> Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 № 294 "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України" постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 225 визнана такою, що втратила чинність.

<sup>2</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 456 "Про внесення змін до Положення про Державну пенітенціарну службу України".

<sup>3</sup> Пробація – система наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого (стаття 2 Закону № 160).

восьмою статті 5 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", згідно з якою актом Кабінету Міністрів України про ліквідацію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади визначається орган виконавчої влади, якому передаються повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що ліквідується.

Водночас, з прийняттям Постанови № 343, Кабінет Міністрів України прийняв рішення (постанова від 18.05.2016 № 348) ліквідувати як юридичні особи публічного права територіальні органи управління Державної пенітенціарної служби та утворити як юридичні особи публічного права територіальні органи Міністерства юстиції – міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації (далі – *Постанова № 348*).

Відповідно до розпорядження від 22.09.2016 № 697-р "Питання Міністерства юстиції" (далі – Розпорядження № 697) Кабінет Міністрів України погодився з пропозицією Міністерства юстиції щодо можливості забезпечення здійснення покладених на нього Постановою № 343 функцій і повноважень Державної пенітенціарної служби, що припиняється.

Отже, на сьогодні, згідно з пунктом 1 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 (далі – *Положення № 228*), **Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.**

Згідно з вимогами пункту 3 Положення № 228 (із змінами, внесеними згідно з Постановою № 343), **основними завданнями Мін'юсту**, зокрема, є:

- забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації;
- забезпечення формування системи наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту;
- контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту.

З прийняттям рішення щодо ліквідації ДПтС та покладання на Мін'юст повноважень і функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації Міністерством здійснена значна робота щодо проведення комплексного аналізу нормативної бази у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, за результатами якої прийнято сім актів Кабінету Міністрів України, якими внесено зміни до 63 актів Уряду, а також 25 наказів Мін'юсту, якими затверджено 12 інструкцій та порядків, що регулюють діяльність ДКВС, внесено зміни до 21 акта, визнано такими, що втратили чинність, чотири акти.

Однак окремі норми законодавчих актів, зокрема Закону № 2713, не були приведені у відповідність із вимогами законодавства, зокрема,

Конституції України, законів України "Про Кабінет Міністрів України", "Про центральні органи виконавчої влади" – *норма частини другої статті 8 Закону № 2713* щодо порядку призначення та звільнення керівництва центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

Враховуючи, що на сьогодні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, є Міністерство юстиції України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України керівника цього міністерства та його звільнення належить до повноважень Верховної Ради України відповідно до норм пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України (із змінами, внесеними згідно із Законом України від 21.02.2014 № 742), частини першої статті 9 та частини першої статті 18 Закону України "Про Кабінет Міністрів України".

Призначення на посаду заступників міністра за поданням Прем'єр-міністра України та їх звільнення віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України (*частина сьома статті 21 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", частина друга статті 9 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" із змінами, внесеними згідно із Законом України від 27.02.2014 № 795*). Крім того, з урахуванням відповідної оптимізації зазначених центральних органів виконавчої влади *потребує перегляду частина друга статті 7 Закону № 2713*, згідно з якою центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що стосуються завдань Державної кримінально-виконавчої служби України, розробляє пропозиції, спрямовані на його вдосконалення, і вносить їх на розгляд Міністерству юстиції України.

Відповідно до частини першої статті 14 Закону № 2713 до персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України належать особи рядового і начальницького складу (*далі – особи рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби*), спеціалісти, які не мають спеціальних звань, та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України (*далі – працівники кримінально-виконавчої служби*). Особам рядового і начальницького складу встановлюються спеціальні звання, перелік яких визначено частиною шостою статті 14 Закону № 2713.

На спеціалістів Державної кримінально-виконавчої служби України, які не мають спеціальних звань, поширюється дія Закону України "Про державну службу". Віднесення посад цих спеціалістів до відповідних категорій посад державних службовців проводиться Кабінетом Міністрів України.

На осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції".

**З набранням чинності з 01.05.2016 новим Законом України від 10.12.2015 № 889 "Про державну службу", статтею 6 якого визначено**



категорії посад державної служби, а статтею 3 – перелік посад (осіб), на які не поширюється його дія, норми Закону № 2713 *потребують узгодження* з новим Законом України "Про державну службу".

Аналогічно, у зв'язку з втратою чинності Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" та набранням чинності Законом України від 14.10.2014 № 1700 "Про запобігання корупції"<sup>4</sup>, необхідне внесення змін до Закону № 2713.

**З 08.10.2016<sup>5</sup> набрали чинності суттєві зміни, внесені, зокрема, до Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК) та Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК), згідно із Законом України від 07.09.2016 № 1492 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених".**

Зокрема, цими змінами:

- викладено у новій редакції частини першу та восьму статі 11 КВК, згідно з якими органом виконання покарань визначено центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, його територіальні органи управління, уповноважені органи з питань пробації. Водночас у змісті та тексті КВК назву центрального органу виконавчої влади залишено без змін;

- повноваження та обов'язки кримінально-виконавчої інспекції покладені на уповноважений орган з питань пробації. Статті 13, 31 КВК викладено у новій редакції, а саме: "Стаття 13. Повноваження уповноваженого органу з питань пробації", "Стаття 31. Обов'язки уповноваженого органу з питань пробації щодо виконання покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю";

- до учасників кримінального провадження та учасників судового провадження віднесено представника персоналу органу пробації (зміни до пунктів 25, 26 частини першої статті 3 КПК);

- КПК доповнено статтями 72<sup>1</sup> "Представник персоналу органу пробації", 314<sup>1</sup> "Складання досудової доповіді". Представником персоналу органу пробації, згідно із згаданою статтею 72<sup>1</sup>, є посадова особа такого органу, яка за ухвалою суду складає та подає до суду досудову доповідь.

Згідно із статтею 13 КВК (із змінами) уповноважений орган з питань пробації у межах своїх повноважень забезпечує:

- здійснення нагляду за засудженими, звільненими від відбування покарання з випробуванням, звільненими від відбування покарання вагітними жінками і жінками, які мають дітей до трьох років;

---

<sup>4</sup> Його положення, як вбачається із Прикінцевих положень Закону України "Про запобігання корупції", щодо фінансового контролю втратили чинність з початком роботи системи подання та оприлюднення відповідно до цього Закону декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

<sup>5</sup> Крім положень щодо застосування пробаційних програм, що набирають чинності з 01.01.2018.

- виконання покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських і виправних робіт;
- реалізацію пробаційних програм стосовно осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням;
- проведення соціально-виховної роботи із засудженими, до яких застосовано пробацію;
- здійснення заходів з підготовки осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, до звільнення;
- направлення засуджених до обмеження волі для відбування покарання до виправних центрів у порядку, визначеному статтею 57 цього Кодексу;
- здійснення інших визначених законодавством заходів, спрямованих на виправлення засуджених та запобігання вчиненню ними повторних кримінальних правопорушень.

**Таким чином, норми Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" не узгоджуються із Законом України "Про пробацію", Кримінально-виконавчим та Кримінальним процесуальним кодексами України, а також із змінами, які стосуються реформи пенітенціарної системи.**

**08.04.2017** Президент України Указом № 103 затвердив *Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік* (далі – Річна програма на 2017 рік), у рамках якої (додаток 1) одним із основних заходів визначено розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України "Про пенітенціарну систему" (відповідальний – Мін'юст).

На виконання цього заходу Мін'юст підготував **проект Закону України "Про пенітенціарну систему"**, яким Міністерство юстиції пропонується визначити центральним органом виконавчої влади, що забезпечуватиме формування та реалізуватиме державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації у пенітенціарній системі.

З метою взаємоузгодження норм законів України із зазначеним законопроектом пропонується внести зміни до 18 законодавчих актів України, а також визначити такими, що втратили чинність, закони України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" та "Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України".

На сьогодні проведена робота в рамках розгляду пропозицій від робочих груп, створених на базі підкомітету з питань реформування пенітенціарної системи, діяльності органів виконання покарань та пробації Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

**Потребують також приведення у відповідність із чинним законодавством норми інших нормативно-правових актів, які стосуються діяльності Державної кримінально-виконавчої служби, 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<sup>6</sup>;

- Положення про організацію продовольчого забезпечення у Державній кримінально-виконавчій службі України на мирний час, затвердженого наказом Мін'юсту від 08.06.2012 № 850/5, зареєстрованого у Мін'юсті 15.06.2012 за № 982/21294;

- 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, зареєстрованого у Мін'юсті 08.01.2013 за № 68/22600;

- Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України, затверджених наказом Мін'юсту від 18.03.2013 № 460/5, зареєстрованим у Мін'юсті 20.03.2013 за № 445/22977;

- Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, затверджених наказом Мін'юсту від 29.12.2014 № 2186/5, зареєстрованим у Мін'юсті 30.12.2014 за № 1656/26433.

Слід зазначити, що Мін'юстом підготовлені проекти наказів "Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань" та "Про внесення змін до Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України", які 08.06.2017 були надіслані координатору проектів ОБСЄ в Україні (вих. № 6153/23/33-17), координатору проекту підтримки реформ у сфері юстиції в Україні (вих. № 6152/23/33-17), Голові представництва Європейського Союзу в Україні (вих. № 6151/23/33-17), Голові Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (вих. № 6154/23/33-17) для опрацювання. (За висновками опрацювання проекти наказів будуть подані на публічні обговорення).

Згідно із частиною п'ятою статті 21 Закону № 2713 особи рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби мають право на носіння форменого одягу із знаками розрізнення, зразки якого розробляються відповідно до законодавства.

До 25.12.2015 була чинною постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1073 "Про затвердження зразків форми одягу і знаків розрізнення військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань, Державної спеціальної служби транспорту, осіб рядового і начальницького складу

---

<sup>6</sup> "Про забезпечення речовим майном персоналу Державної кримінально-виконавчої служби".

Державної кримінально-виконавчої служби та ліцеїстів військових ліцеїв і ліцеїв з посиленою військово-фізичною підготовкою".

З 25.12.2015 вказане рішення Уряду втратило чинність згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1059 "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України". Проте нормативно-правового акта, який би визначав зразки форми одягу і знаки розрізнення для осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, немає.

**Отже, існуюча у сфері виконання кримінальних покарань та пробації нормативно-правова база з урахуванням прийнятих останнім часом урядових рішень потребує додаткового правового врегулювання.**

## **2. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ТА ЇХ РЕЗУЛЬТАТИ**

З метою надання оцінки виконання заходів щодо реформування пенітенціарної системи України Рахунковою палатою було направлено запит до Мін'юсту (лист від 10.04.2017 № 02-671) з проханням поінформувати та надати копії документів, на підставі яких була розроблена діюча модель Державної кримінально-виконавчої служби України, та які визначалися концептуальні засади реформування пенітенціарної системи (цілі, завдання, шляхи реалізації, фінансово-економічне та соціологічне обґрунтування напрямів реформування).

Листом від 03.05.2017 № 16683/7405-0-26-17/7 Мін'юст повідомив, що існуюча станом на 2016 рік система виконання покарань орієнтувалася на створення поліцейсько-карного нагляду над ув'язненими, тому потребувала структурної перебудови.

З цією метою Міністерство розробило реформу пенітенціарної системи, яка спочатку була презентована на спільній колегії МВС і Мін'юсту (10.02.2016), а потім – на засіданні Уряду 18.05.2016 року.

За результатами презентації Уряд прийняв рішення про ліквідацію ДПтС (Постанова № 343), ліквідацію територіальних органів управління ДПтС та утворення територіальних органів Мін'юсту (Постанова № 348).

**Однак належних обґрунтувань, разом із фінансово-економічними розрахунками ефективності такого реформування, Рахункова палата від Мін'юсту не отримала.**

Натомість, Мін'юст у своєму листі поінформував Рахункову палату, що з метою донесення суті реформи до суспільства у травні 2016 року відбулося

засідання Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України (далі – *Комітет*), на якому на основі заслуханої інформації з реформування ДПтС було ухвалено рішення утворити робочу групу при Комітеті з питань реформування ДПтС та провести слухання у Комітеті з питань реформування ДПтС.

Перша зустріч робочої групи, на якій були зазначені цілі та ключові завдання реформи, відбулася 03.06.2016.

Отже, цілі та завдання реформи обговорювалися вже після прийняття рішення про ліквідацію ДПтС.

Фактично **мета реформи пенітенціарної системи України** була визначена у Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р (далі – *План пріоритетних дій на 2016 рік*), тобто **за фактом прийняття рішення щодо ліквідації ДПтС**.

**Наведені факти свідчать, що на час прийняття Урядом рішення про ліквідацію ДПтС ні мета, ні цілі, ні завдання реформи пенітенціарної системи України не були визначені.**

Як вбачається із змісту Плану пріоритетних дій на 2016 рік, метою реформи пенітенціарної системи України є:

- створення нової пенітенціарної системи шляхом ліквідації ДПтС та передача її повноважень та функцій Мін'юсту, що дасть змогу залучити нових людей через відкриті конкурси, демілітаризувати систему та підвищити заробітну плату;

- оптимізація мережі установ виконання покарань та слідчих ізоляторів пропорційно до рівня їх заповнення для скорочення значної чисельності персоналу та підвищення заробітної плати;

- підвищення операційної ефективності (зменшення збитків та збільшення доходів) 100 державних підприємств в пенітенціарній системі з метою підвищення заробітної плати засудженим і їх мотивації до здобуття професійних навичок, збільшення обсягу надходжень до державного бюджету від сплати податків;

- початок будівництва нових установ виконання покарань та слідчих ізоляторів у найбільших містах за інвестиційною схемою або за рахунок кредитних коштів та переміщення наявних установ виконання покарань та слідчих ізоляторів за межі м. Києва, Одеси, Львова, Чернівців.

До кінця 2016 року передбачалось ліквідувати ДПтС, створити нову міжрегіональну структуру із шести управлінь замість 24 та зменшити кількість установ виконання покарань до економічно обґрунтованого рівня.

Реформа пенітенціарної системи України передбачена Річною програмою на 2017 рік, у розділі "Реформа пенітенціарної системи" якої, зокрема, визначено такі заходи:

- розроблення нового законодавства у сфері функціонування слідчих ізоляторів та установ виконання покарання відповідно до європейських норм;
- демілітаризація системи;
- підвищення операційної ефективності 100 державних підприємств у системі пенітенціарної служби за рахунок створення єдиного виробничого холдингу, проведення закупівель через систему електронних закупівель з використанням інформаційно-телекомунікаційної системи "Prozorro";
- будівництво нових слідчих ізоляторів та установ виконання покарань за інвестиційною схемою або за рахунок кредитних коштів, переміщення існуючих слідчих ізоляторів та установ виконання покарань за межі міст.

**Проте документа або плану, який містить обґрунтування заходів і завдань реформи пенітенціарної системи, з відповідними фінансово-економічними розрахунками та строками виконання немає.**

**Відсутність системного підходу, орієнтованого на перспективу, свідчить про те, що запроваджені Мін'юстом заходи реформування за своєю спрямованістю були направлені на вирішення питань щодо централізації структурної побудови, а не на удосконалення системи кримінально-виконавчої служби. Як наслідок, зміни у сфері виконання кримінальних покарань та пробації відбувалися досить повільно.**

### ***2.1. Оцінка структурних змін у системі управління органами і установами Державної кримінально-виконавчої служби України***

Встановлено, що з ліквідацією ДПтС система управління органами і установами ДКВС<sup>7</sup> (далі – *органи і установи*) кардинально змінилася. Замість єдиного структурного підрозділу, який здійснював управління органами і

---

<sup>7</sup> До *органів і установ ДКВС*, крім центрального органу виконавчої влади, відносяться: територіальні органи управління, установи виконання покарань, слідчі ізолятори, воєнізовані формування, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, підприємства установ виконання покарань, інші підприємства, установи та організації, утворені для забезпечення виконання завдань ДКВС.

установами, а саме – центрального апарату ДПтС, в апараті Мін'юсту було утворено декілька самостійних структурних підрозділів, а саме:

- департамент Державної кримінально-виконавчої служби України;
- департамент пробації;
- департамент ресурсного забезпечення ДКВС (*далі – департамент ресурсного забезпечення*);
- управління медичного забезпечення;
- відділ інспектування дотримання прав людини в пенітенціарних закладах (*далі – відділ інспектування*).

Крім того, у складі інших структурних підрозділів апарату Мін'юсту були **утворені** підрозділи з питань забезпечення діяльності ДКВС:

- управління персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України – *у складі департаменту персоналу*;
- управління планово-фінансової діяльності і соціально-трудова відносин кримінально-виконавчої служби та пробації – *у складі департаменту фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку*;
- відділ аудиту ефективності, фінансового аудиту та аудиту відповідності у системі кримінально-виконавчої служби та пробації і відділ аудиту ефективності, фінансового аудиту та аудиту відповідності на державних підприємствах – *у складі департаменту внутрішнього аудиту*.

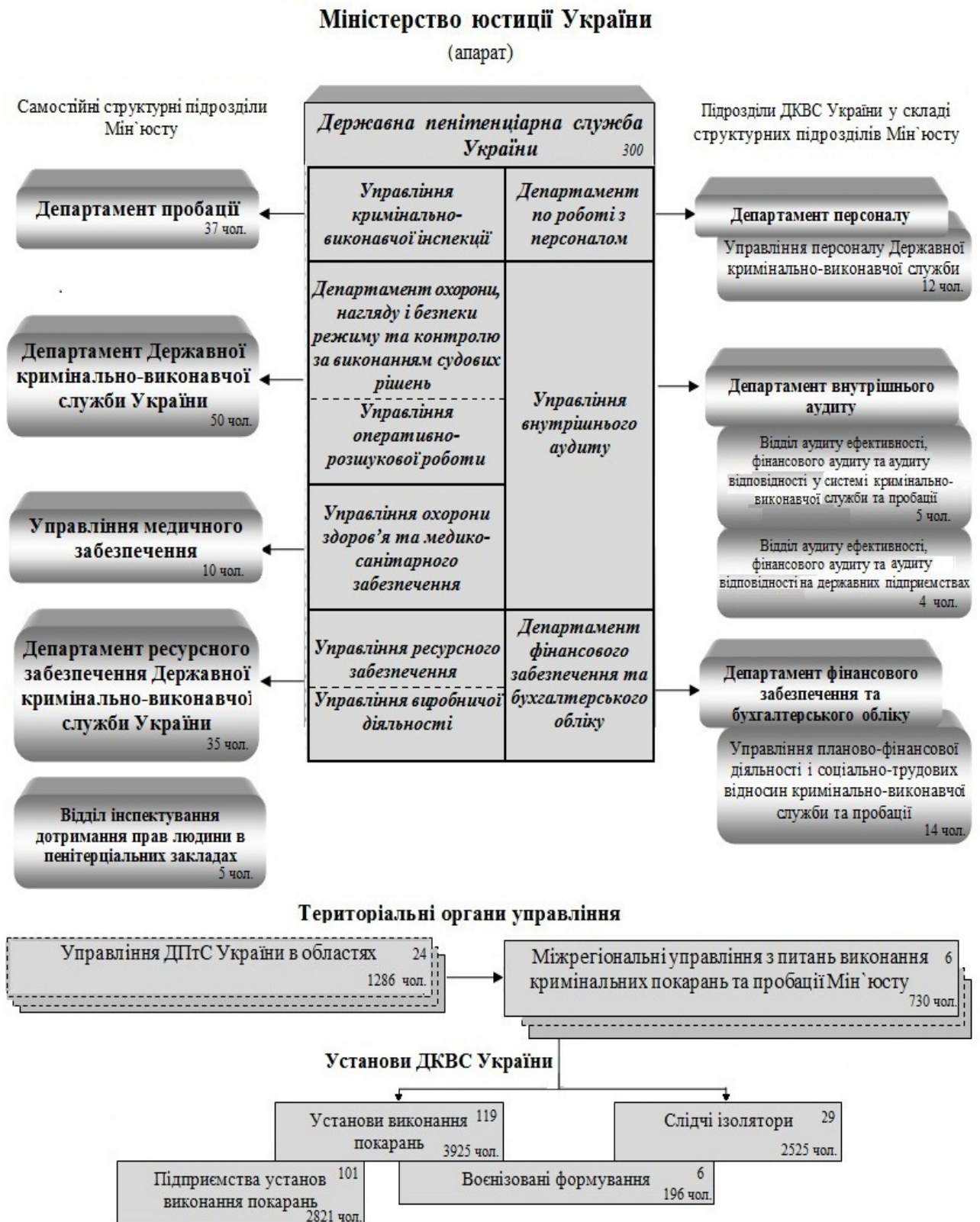
Змінилася й структура територіальних органів управління кримінально-виконавчої служби. **Замість ліквідованих 24 управлінь ДПтС утворено шість міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Мін'юсту** (*далі – міжрегіональні управління*), а саме: Центральне (*м. Київ*); Центрально-Західне (*м. Вінниця*); Західне (*м. Львів*); Північно-Східне (*м. Харків*); Південне (*м. Одеса*) і Південно-Східне (*м. Дніпро*) міжрегіональні управління.

Внаслідок цих змін загальна штатна чисельність структурних підрозділів апарату Мін'юсту, на які покладені функції управління, контролю та забезпечення діяльності органів і установ (*кожний за своїм напрямом*), порівняно з чисельністю центрального апарату ДПтС, зменшилась з 300 до 172 од., територіальних органів управління – з 1286 до 730 одиниць.

Отже, з ліквідацією ДПтС відбулося значне скорочення чисельності персоналу усіх ланок управління органами і установами ДКВС та демілітаризація управлінського складу, що є позитивним результатом.

Структурні зміни системи управління органами і установами ДКВС наведені на схемі 1.

**Схема 1. Структурні зміни системи управління органами і установами Державної кримінально-виконавчої служби України**



Як вбачається із положень про структурні підрозділи апарату Мін'юсту, кожний із них здійснює керівництво та контроль за діяльністю органів і установ ДКВС *окремо за своїм напрямом*.



Так, **департамент Державної кримінально-виконавчої служби України**, згідно з Положенням, затвердженим наказом Мін'юсту від 14.02.2017 № 673/к, – спрямовує та координує діяльність органів і установ; **департамент пробації**, згідно з Положенням, затвердженим наказом Мін'юсту від 10.11.2016 № 5168/к "Про затвердження положень про структурні підрозділи Міністерства юстиції України" (далі – Наказ № 5168), – організовує взаємодію та контроль за діяльністю уповноважених органів з питань пробації; **департамент ресурсного забезпечення**, згідно з Положенням, затвердженим Наказом № 5168, – здійснює управління і контроль у сфері ресурсного забезпечення, виробничої та господарської діяльності органів і установ; **управління медичного забезпечення**, згідно з Положенням, затвердженим Наказом № 5168, – здійснює керівництво, організаційне і методичне забезпечення, контроль за діяльністю у сфері охорони здоров'я в установах і закладах, **відділ інспектування**, згідно з Положенням, затвердженим наказом Мін'юсту від 09.02.2017 № 655/к, – здійснює контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізації законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту в органах і управліннях ДКВС.

**Отже, ліквідувавши ДПтС як орган управління кримінально-виконавчою службою, Мін'юст утворив у своєму складі низку самостійних структурних підрозділів, на кожного з яких поклав власні повноваження керівництва і контролю за діяльністю органів і установ ДКВС за окремими напрямками, чим децентралізував систему управління. Це несе ризики розбалансованості системи управління та дестабілізації обстановки в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах.**

У лютому 2017 року координацію та контроль за діяльністю структурних підрозділів кримінально-виконавчої служби апарату Мін'юсту відповідно до наказу Мін'юсту від 03.02.2017 № 559/к було покладено на заступника Міністра Чернишова Д.В.

Аудитом підготовки кадрів для потреб кримінально-виконавчої служби встановлено, що підготовка фахівців з вищою освітою у 2016 році здійснювалася в Академії Державної пенітенціарної служби (далі – Академія ДПтС), Інституті кримінально-виконавчої служби Національної академії внутрішніх справ МВС (далі – Інститут КВС) та Національному університеті "Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого" (далі – Національний університет).

Так, станом на 01.01.2016 в Академії ДПтС та Інституті КВС навчалися 2136 осіб, у т. ч.: за денною формою навчання – 1135 курсантів і 250 студентів; за заочною формою – 619 слухачів і 132 студенти. Станом на 01.01.2017 у цих навчальних закладах навчалися 2084 особи, у т. ч.: за денною формою – 992 курсанти і 297 студентів, за заочною формою – 415 слухачів і 380 студентів.

Проте у 2016 році на роботу до пенітенціарної системи було направлено лише 355 випускників цих навчальних закладів. Отже, **більшість дипломованих спеціалістів випускалися з вільним працевлаштуванням.**

Крім того, в Національному університеті на факультеті підготовки кадрів для кримінально-виконавчої служби станом на 01.01.2016 навчалось 419 студентів, станом на 01.01.2017 – 374 особи.

З ліквідацією ДПтС відбувалася демілітаризація пенітенціарної системи, зокрема в **центральному апараті та територіальних органах управління** скорочено та замінено на посади працівників **1060 посад осіб рядового і начальницького складу.**

Враховуючи ці обставини, потреби у підготовці такої кількості фахівців для кримінально-виконавчої служби на сьогодні немає, тому **Мін'юст прийняв вірне управлінське рішення не здійснювати з 2016 року набір на навчання до Інституту КВС та не укладати державні контракти з підготовки фахівців у Національному університеті.**

Водночас, швидко ліквідувавши ДПтС та звільнивши 30.09.2016 із займаних посад за скороченням штатів усіх працівників центрального апарату ДПтС, Міністерство не забезпечило ефективну діяльність утворених ним структурних підрозділів, формування яких щойно розпочалося.

Зокрема, їх структура і штатна чисельність була затверджена у травні 2016 року наказом Мін'юсту від 27.05.2016 № 3199/к "Про затвердження структури та штатної чисельності працівників апарату Міністерства юстиції України" (далі – Наказ № 3199), а положення про них – у листопаді (Наказ № 5168). Отже, **протягом півроку ці підрозділи існували без визначення функцій і завдань, а їх комплектування досі триває.**

*Довідково.* Станом на 01.04.2017 із 172 штатних посад структурних підрозділів ДКВС апарату Мін'юсту було укомплектовано 151, або 88 відсотків.

Аналогічна ситуація спостерігалася із створенням міжрегіональних управлінь, штати яких були затверджені у жовтні 2016 року<sup>8</sup>, а положення – у грудні цього ж року<sup>9</sup>.

Укомплектованість міжрегіональних управлінь станом на 01.04.2017 становила 58,9 відс. (за штатом – 730, в наявності – 430), а деяких, таких як Центрально-Західне і Південне міжрегіональні управління, ще менше – 41,9 і 38,6 відс., відповідно, що знижувало ефективність їх діяльності.

Однією з причин цього є тривалість процедури проведення конкурсів на заміщення посад державної служби осіб керівного складу, яка не була врахована Мін'юстом при проведенні реформи пенітенціарної системи.

Таким чином, ліквідаційні комісії територіальних органів управління ДПтС продовжують функціонувати, а на їх утримання лише у I кварталі 2017 року за бюджетною програмою КПКВК 3601010 "Керівництво та

<sup>8</sup> Накази Мін'юсту від 03.10.2016 № 4736/к – № 4741/к.

<sup>9</sup> Наказ Мін'юсту від 14.12.2016 № 3655/5 "Про затвердження положень про міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції".

управління у сфері юстиції" витрачено 9741,7 тис. гривень.

**Як наслідок, незважаючи на те, що з часу прийняття рішення про ліквідацію ДПтС минув значний час, комплектування органів управління Мін'юсту триває.**

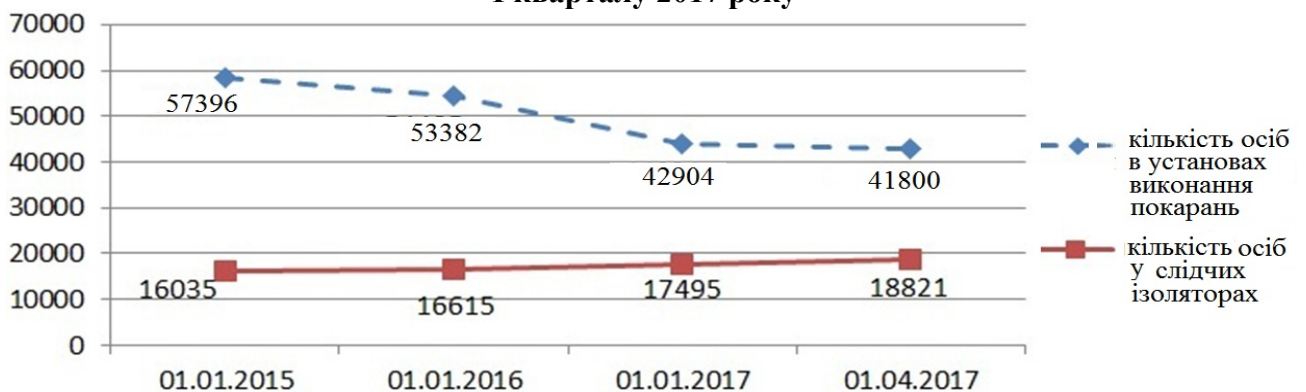
## **2.2. Оцінка ефективності діяльності установ виконання покарань та впроваджених заходів щодо їх оптимізації**

Встановлено, що з прийняттям рішення про ліквідацію ДПтС до сфери управління Мін'юсту було віднесено 148 установ виконання покарань та слідчих ізоляторів (113 кримінально-виконавчих установ; 12 слідчих ізоляторів; 17 установ виконання покарань з функцією СІЗО, 6 виховних колоній), 90 промислових і 11 сільськогосподарських підприємств установ виконання покарань, 18 відомчих лікарень установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, інші установи і заклади.

Аналіз наповненості установ виконання покарань та слідчих ізоляторів показує, що протягом 2015 року – I кварталу 2017 року чисельність осіб, які відбували покарання в установах виконання покарань, зменшилася в 1,4 раза (з 57396 до 41800 осіб), а чисельність осіб, які трималися у слідчих ізоляторах, навпаки збільшилась з 16035 до 18821 особи, або в 1,2 раза.

Динаміка зміни кількості засуджених, які відбували покарання в установах виконання покарань, та ув'язнених, які трималися у слідчих ізоляторах, протягом 2015 року – I кварталу 2017 року наведена на діаграмі 1.

**Діаграма 1. Кількість засуджених, які відбували покарання в установах виконання покарань, та ув'язнених, які трималися у слідчих ізоляторах, протягом 2015 року – I кварталу 2017 року**



Чинниками, які обумовили скорочення чисельності засуджених, були: гуманізація законодавства в частині заміни невідбутої частини терміну покарання більш м'яким видом покарання; широке застосування умовно-дострокового звільнення засуджених, а також прийняття наприкінці 2015 року Закону України від 26.11.2015 № 838 "Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання", відповідно до якого один день попереднього ув'язнення зараховувався за два дні позбавлення волі (так званий "Закон Савченко").

Унаслідок зменшення чисельності засуджених, яке відбулося протягом останнього часу, **установи виконання покарань стали напівпорожніми** (станом на 01.04.2017 планова наповненість становила 88807 осіб, фактична – 41800 осіб, або 47,1 відс.), а деякі з них – майже порожніми.

Так, у Кременчуцькій виховній колонії, яка розрахована на одночасне утримання 309 осіб, станом на 01.04.2017 перебувала 31 особа, або 10 відс. планової наповненості, у Ковельській і Мелітопольській виховних колоніях становила 8,7 і 12,1, відс. відповідно.

Водночас, за суттєвого зменшення кількості засуджених чисельність персоналу колоній практично не змінилася, а в деяких з них стала перевищувати кількість осіб, які в них утримуються.

Зокрема, протягом 2016 року – I кварталу 2017 року чисельність засуджених, що відбували покарання у восьми установах виконання покарань Вінницької області, зменшилася на 452 особи (з 3631 до 3179), а штатна чисельність персоналу залишилася незмінною (1815 одиниць). За таких обставин **на 1 штатного працівника колонії у середньому припадало 1,75 засуджених**. У Куряжській та Кременчуцькій виховних колоніях цей показник ще вище – **на одного засудженого припадало, відповідно, 1,89 і 4,2 особи персоналу**.

Разом з тим деякі установи виконання покарань навпаки **переповнені, чим не дотримуються умови відбування покарання засуджених**. Зокрема, в Одеській, Кропивницькій, Кагарлицькій та Кам'янській виправних колоніях на одного засудженого у середньому припадало від 3,3 до 3,8 кв. м жилої площі, що не відповідає нормі, встановленій статтею 115 Кримінально-виконавчого кодексу України (не менше 4,0 кв. м на одного засудженого).

**Застарілою залишається матеріальна база діючих пенітенціарних закладів**, більшість будівель і споруд яких має незадовільний, а окремі – аварійний стан, чим **не забезпечуються елементарні умови тримання засуджених та ув'язнених**: достатність природного та штучного освітлення в камерах; наявність примусової вентиляції та постійного доступу до проточної питної води; достатня кількість умивальників, електророзеток, зливу води у туалетах; відсутність вологості та ураженості грибком стін камер тощо.

**Довідково.** За даними управління капітального будівництва ДКВС, 622 будівлі та споруди, 83 об'єкти інженерної інфраструктури і 127,8 кілометра інженерних мереж мають фізичну зношеність більше 61 відс. та потребують капітального ремонту або списання, з них 267 будівель та споруд, 37 об'єкти інженерної інфраструктури мають ветхий, аварійний або непридатний для використання стан.

**Низьким є рівень технічної оснащеності** установ виконання покарань та слідчих ізоляторів (понад 90 відс. наявних комплексів технічних засобів охорони периметрів перебувають у незадовільному технічному стані внаслідок багатократного перевищення граничного терміну експлуатації, моральної і фізичної зношеності). Це змушує керівників установ приділяти більшу увагу організації фізичної охорони із залученням значної кількості персоналу, а не застосуванню сучасних інженерно-технічних засобів охорони і нагляду, охоронних, інформаційних та телекомунікаційних систем.

Проблемним залишається питання **надання засудженим та ув'язненим якісної медичної допомоги**: недостатня укомплектованість медичних установ кваліфікованими кадрами (при штатній чисельності 2680 од. фактично укомплектовано 2240, або 83,6 відсотка); низький рівень забезпечення медичним обладнанням, 70 відс. якого технічно зношене та потребує оновлення тощо.

В таких умовах засуджені не мають можливості отримати кваліфіковану медичну допомогу, що призводить до зростання рівня захворюваності та смертності серед них. Місця позбавлення волі давно перетворилися у вкрай небезпечний осередок інфекційних захворювань, ризик заразитися в яких набагато вище, ніж на волі.

**Отже, утримання напівпорожніх колоній з низьким рівнем технічної оснащеності та незадовільним матеріально-побутовим і медико-санітарним забезпеченням засуджених до позбавлення волі вимагає прийняття управлінських рішень щодо їх оптимізації. Це дасть змогу зменшити кількість установ виконання покарань, скоротити значну чисельність їх персоналу, а вивільнені ресурси спрямувати на переоснащення інших установ для забезпечення створення належних умов тримання засуджених.**

Однак, як засвідчили результати аудиту, такі заходи **не проводилися**. Зокрема, нереалізованим залишилося визначене Планом пріоритетних дій на 2016 рік завдання щодо зменшення кількості установ виконання покарань до економічно обґрунтованого рівня, затвердження переліку установ, що підлягають ліквідації і консервації, та плану подальших дій щодо їх ліквідації і консервації (відповідальні за виконання: Мін'юст, Мінфін).

Слід зазначити, що завдання оптимізації кількості установ виконання покарань до економічно обґрунтованого рівня є пріоритетним і на поточний рік, як це визначено у Річній програмі на 2017 рік.

**Проте у Мін'юсті ще не визначилися, які установи виконання покарань необхідно ліквідувати, а які залишити у складі ДКВС.**

Лише у процесі аудиту Мін'юстом було розроблено, а Кабінетом Міністрів України постановою від 07.06.2017 № 396 затверджено Порядок оптимізації діяльності слідчих ізоляторів, установ виконання покарань та підприємств установ виконання покарань.

Не приймалися рішення щодо подальшого застосування установ виконання покарань (консервація, зміна виду установи тощо) або ліквідації, які припинили свою діяльність, що призводило до **непродуктивного витрачання бюджетних коштів на їх утримання**.

Зокрема, продовжують утримуватися за рахунок бюджетних коштів Бережанська виправна колонія, Балаклійський і Самбірський виправні центри, діяльність яких була припинена ще у 2015 році.

За відсутності управлінських рішень з боку ДПтС, а в подальшому Мін'юсту, щодо подальшого застосування цих установ, на їх утримання у 2016 році та I кварталі 2017 року було непродуктивно витрачено 5174,3 тис. грн (*Балаклійський виправний центр – 1259,14 тис. грн,*

*Самбірський виправний центр – 2086,1 тис. грн, Бережанська виправна колонія – 1829,1 тис. гривень).*

На виконання рішення Колегії ДПтС від 29.01.2016 № 1РК у 2016 році припинена діяльність Держівської і Павлоградської виправних колоній. Проте, попри вивільнення та переведення засуджених до інших колоній та скорочення персоналу, вони і надалі продовжують утримуватися за рахунок бюджетних коштів.

Так, до 01.06.2016 всі засуджені Павлоградської виправної колонії були переведені до інших установ, а штатна чисельність її персоналу скорочена до 22 посад. Однак через відсутність рішень щодо подальшого використання майнового комплексу колонії у період з 01.06.2016 по 01.04.2017 на оплату праці персоналу, утримання і охорону об'єкта та комунальні послуги було витрачено 1794,9 тис. гривень.

Аналогічно, після переведення засуджених Держівської виправної колонії до інших установ на її утримання у 2016 році та I кварталі 2017 року було витрачено 4318,6 тис. гривень.

Неприйняття управлінських рішень щодо подальшого застосування або ліквідації Балаклійського та Самбірського виправних центрів, Бережанської, Держівської і Павлоградської виправних колоній призвело до непродуктивного витрачання протягом періоду, що перевірявся, 11287,8 тис. гривень.

**Таким чином, Міністерством юстиції України тільки під час аудиту розпочато заходи щодо оптимізації мережі установ виконання покарань до рівня їх заповнення, як це визначалося метою реформи пенітенціарної системи. Повільне виконання цих заходів створює ризики непродуктивного використання бюджетних коштів на утримання установ виконання покарань у майбутньому.**

### ***2.3. Оцінка ефективності виконання заходів щодо впровадження системи пробації***

Реформування системи пробації, а фактично її *впровадження*, розпочалося у 2016 році з ліквідацією ДПтС.

До цього часу у складі ДПтС функціонувала кримінально-виконавча інспекція, яка включала управління кримінально-виконавчої інспекції ДПтС, 24 відділи (сектори) кримінально-виконавчої інспекції обласних управлінь ДПтС та 589 підрозділів кримінально-виконавчої інспекції.

Слід зазначити, що ще в 2015 році Указом Президента України від 20.05.2015 № 276<sup>10</sup> взято до відома схвалений Радою з питань судової реформи План дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (*далі – План дій*).

---

<sup>10</sup> "Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 роки".

Планом дій, зокрема, передбачалося розроблення ДПтС та Мін'юстом до кінця 2016 року Концепції розвитку служби пробації (пункт 11.4.1), організаційної структури органу пробації та визначення статусу підрозділів органу, а також бізнес-плану для визначення фінансових потреб служби пробації та доступних джерел фінансування (пункт 11.4.2).

Проте *мета і заходи реформування системи пробації були визначені лише у 2017 році*, із затвердженням розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р *Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік*, а також Указом Президента України від 08.04.2017 № 103 *Річної програми на 2017 рік*.

Так, *мета, яку передбачається досягнути, є створення повноцінної системи пробації, здатної забезпечити баланс між безпекою суспільства, запобіганням злочинам та попередженням скоєння злочинів/реабілітацією правопорушників. Підвищення рівня довіри до системи пробації серед учасників сектору юстиції та суспільства* (розділ "Реформування системи пробації та ресоціалізація" Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року).

*Заходи реформування системи пробації* (розділ "Реформування системи пробації" Річної програми на 2017 рік) передбачали:

- *створення законодавчих умов для запровадження в Україні системи пробації відповідно до міжнародних стандартів;*

- *створення організаційної структури, фінансових, матеріальних та технічних умов функціонування органів пробації для ефективного виконання поставлених завдань;*

- *удосконалення системи управління органами пробації;*

- *розробку інструментів та методик роботи пробації, створення навчальних програм для персоналу органу пробації, підтримку та удосконалення його професійних навиків.*

**Отже, мета і заходи реформування системи пробації були визначені майже через рік після початку її впровадження, що позначилось на якості та системності виконання завдань.**

Так, чисельність і структура департаменту пробації були затверджені у травні 2016 року (Наказ № 3199), а положення про цей структурний підрозділ – у листопаді цього ж року (Наказ № 5168). Отже, протягом півроку департамент пробації функціонував без визначення функції і завдань.

Штати уповноважених органів з питань пробації (всього 592 підрозділи) також були затверджені наприкінці 2016 року<sup>11</sup>, а їх персонал продовжував утримуватися за штатами кримінально-виконавчої інспекції ДПтС.

Встановлено, що **чисельність персоналу органів пробації була визначена Мін'юстом виходячи із норм Закону України "Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України"**<sup>12</sup>, а саме у розмірі

<sup>11</sup> Накази Мін'юсту від 11.11.2016 № 5178/к – № 5183/к.

<sup>12</sup> Статтею 2 цього Закону встановлено, що загальна чисельність персоналу кримінально-виконавчої інспекції визначається у розмірі 5 відс. кількості осіб, які перебувають на обліку в цій інспекції.

**5 відс. кількості осіб, які перебували в 2016 році на обліку в кримінально-виконавчій інспекції (78840 осіб), і становила 3942 штатні одиниці.**

*Для порівняння, штатна чисельність персоналу кримінально-виконавчої інспекції ДПтС становила 4655 одиниць.*

**Комплектування уповноважених органів з питань пробації фактично відбувалося шляхом переведення персоналу кримінально-виконавчої інспекції до складу органів пробації (всього до складу органів пробації було переведено 3152 інспекторів ДПтС, або 97,7 відс. їх фактичної чисельності).**

**Проте не був врахований фактор, що персонал колишньої кримінально-виконавчої інспекції, крім наглядових функцій, які він виконував раніше, має забезпечити виконання також функції досудової і пенітенціарної пробації, як того вимагає Закон № 160.**

*Довідково. Досудова пробація – це забезпечення суду формалізованою інформацією, що характеризує обвинуваченого, з метою прийняття судом рішення про міру його відповідальності.*

*Пенітенціарна пробація – це підготовка осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, до звільнення з метою трудового і побутового влаштування таких осіб після звільнення за обраним ними місцем проживання.*

**За таких обставин навантаження на персонал органів пробації значно зростає.** Так, на одну штатну посаду інспекторського складу в наглядовій пробації, який безпосередньо формує справи суб'єктів пробації, що обумовлено адміністративним регламентом Міністерства юстиції України, затвердженим наказом Мін'юсту від 10.02.2017 № 347/5 "Про затвердження адміністративних регламентів", у середньому припадає 32 справи.

З виконанням функції досудової (31,5 тис. справ) та пенітенціарної (25,1 тис. справ) пробації загальне навантаження на інспекторський склад збільшується до 132,3 тис. справ<sup>13</sup>, а розрахункова кількість справ на одного працівника збільшиться до 58<sup>14</sup>, або у 1,8 раза.

**Таким чином, запровадження досудової та пенітенціарної пробації збільшує навантаження на персонал органів пробації майже у 2 рази, що ускладнює якісне виконання покладених на них повноважень.**

**Іншою проблемою є підготовка (перепідготовка) персоналу колишньої кримінально-виконавчої інспекції, який питаннями досудової та пенітенціарної пробації раніше не займався.**

Враховуючи ці обставини, пріоритетними завданнями **Річної програми на 2017 рік** визначено:

- сформувані нормативно-правову базу функціонування системи пробації;
- забезпечити навчання персоналу органу пробації;

<sup>13</sup> 132,3 тис. справ = 72,1 тис. (чисельність осіб, які перебувають на обліку) + 35,1 тис. (чисельність справ досудової пробації) + 25,1 тис. (чисельність справ пенітенціарної пробації).

<sup>14</sup> 58 справ = 132,3 тис. (кількість справ, що перебуватиме на обліку інспекторського складу уповноважених органів з питань пробації) : 2287 (штатна чисельність інспекторського складу).



- *забезпечити проведення заходів соціальної комунікації щодо пробації в Україні.*

Аудитом виконання визначених завдань встановлено, що в рамках формування нормативно-правової бази функціонування системи пробації Міністерство розробило, а Кабінет Міністрів України постановою від 18.01.2017 № 24 (набирає чинності з 01.01.2018) затвердив Порядок розроблення та реалізації пробаційних програм.

Крім того, Мін'юст видав низку наказів<sup>15</sup> та розробив проекти методик стосовно: оцінки ризику вчинення повторного кримінального правопорушення щодо неповнолітніх; оцінки ризику вчинення повторного кримінального правопорушення щодо повнолітніх; складання досудової доповіді щодо неповнолітніх; складання досудової доповіді щодо повнолітніх.

У рамках навчання персоналу органу пробації розроблена навчальна програма первинної професійної підготовки персоналу уповноважених органів пробації за очно-дистанційною формою навчання та програма спеціалізованих курсів підвищення кваліфікації персоналу уповноважених органів з питань пробації для роботи з неповнолітніми і окремо з дорослими суб'єктами пробації, навчання за якими проводиться на базі Білоцерківського центру підвищення кваліфікації персоналу ДКВС.

*Довідково.* З початку 2017 року за програмою первинної професійної підготовки проведено навчання 237 осіб. Орієнтовна кількість персоналу уповноважених органів з питань пробації, який потребує підвищення кваліфікації, становить 2287 осіб.

У рамках реалізації заходів соціальної комунікації щодо пробації в Україні в довідковій інформаційній системі "Вікіпедія" підготовлені та розміщені відомості про пробацію, а також створено сторінку соціальної мережі Фейсбук "Пробація України" (Probation in Ukraine), надані роз'яснення положень законодавства, проблемних питань та висвітлення практичного досвіду.

За бальною оцінкою, розробленою департаментом пробації відповідно до Методології обрахунку критеріїв рівня виконання адміністративного регламенту щодо створення підрозділів пробації, **рівень інституційної спроможності пробації на сьогодні становить 40,4 відс.**, у т.ч.:

- нормативно-правового забезпечення та інструментарію пробації (готовність 61 відс., у тому числі: нормативно-правова регламентація пробації – 79,6 відс., досудова пробація – 62,5 відс.; наглядова пробація – 51,2 відс.; пенітенціарна пробація – 50 відс.);

- належного ресурсного забезпечення органів пробації (готовність 30,2 відс., у тому числі: кадрове забезпечення – 80,8 відс.; навчання персоналу –

---

<sup>15</sup> Наказ Мін'юсту від 17.01.2017 № 98/5 "Про затвердження Положення про організацію діяльності волонтерів пробації", зареєстрований у Мін'юсті 18.01.2017 за № 65/29933, наказ Мін'юсту від 17.01.2017 № 100/5 "Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства юстиції України", зареєстрований у Мін'юсті 18.01.2017 за № 67/29935, наказ Мін'юсту від 27.01.2017 200/5 "Про затвердження Порядку складання досудової доповіді", зареєстрований у Мін'юсті 27.01.2017 за № 121/29989.

10,2 відс.; забезпечення приміщеннями – 0 відс.; облаштування приміщень меблями – 37,7 відс.; облаштування приміщень оргтехнікою – 14,3 відс.);

- *співпраці з партнерами та довіри громади* (готовність 30 відс., у тому числі: створення системи інформування громади про функції і переваги апробації – 50 відс.; налагоджування комунікацій з державними інституціями, місцевими громадами та громадськістю – 34,9 відс.; формування довіри громади до пробації – 0 відсотків).

**Таким чином, незважаючи на вжиті протягом останнього часу Мін'юстом заходи, багатофункціональної служби пробації ще не створено. Фактично на сьогодні у повному обсязі функціонує наглядова пробація. Такий вид пробації, як досудова, перебуває на стадії впровадження, а пенітенціарна пробація – на стадії створення.**

### **3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ ТА ПРОБАЦІЇ**

Як встановлено аудитом, у 2016 році видатки на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації здійснювалися за бюджетною програмою **КПКВК 3606020 "Виконання покарань установами і органами пенітенціарної служби"**.

У 2017 році видатки на зазначені цілі здійснювалися за двома бюджетними програмами, а саме: **КПКВК 3601020 "Виконання покарань установами і органами Державної кримінально-виконавчої служби України"** і **КПКВК 3601030 "Забезпечення діяльності органів пробації"**.

Згідно із законами України про Державний бюджет України на 2016 і 2017 роки відповідальним виконавцем бюджетної програми 3606020 у системі головного розпорядника Мін'юсту визначалась ДПтС, а бюджетних програм 3601020 і 3601030 – Мін'юст (виконання забезпечує його апарат).

Метою бюджетної програми КПКВК 3606020 визначалося забезпечення надійної ізоляції засуджених та осіб, узятих під варту, в установах кримінально-виконавчої служби, належних умов їх тримання та проживання протягом терміну ізоляції від суспільства, здійснення виконання покарань кримінально-виконавчою інспекцією.

Метою бюджетної програми КПКВК 3601020 є забезпечення надійної ізоляції засуджених та осіб, узятих під варту, в установах кримінально-виконавчої служби, належних умов їх тримання та проживання протягом терміну ізоляції від суспільства.

Метою бюджетної програми КПКВК 3601030 є забезпечення безпеки суспільства шляхом виправлення засуджених, запобігання вчиненню ними повторних кримінальних правопорушень та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинувачених, з метою прийняття судом рішення про міру їхньої відповідальності.

**Стратегічною ціллю** головного розпорядника, на досягнення якої

спрямовано реалізацію вказаних бюджетних програм, визначено створення належних умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, з метою їх виправлення, адаптації та запобігання вчиненню ними нових злочинів.

Усього на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації у 2016 році – I кварталі 2017 року за вказаними бюджетними програмами було спрямовано 4244157,6 тис. грн (у 2016 році – 3378724,4 тис. грн, в I кварталі 2017 року – 865433,2 тис. грн), з яких асигнування загального фонду становили 3871830,4 тис. грн, або 91,2 відс., спеціального фонду – 372327,2 тис. грн, або 8,8 відс., з них:

за **КПКВК 3606020** – 3378724,4 тис. грн, з яких загальний фонд – 3070476,2 тис. грн (90,9 відс.); спеціальний фонд – 308248,2 тис. грн (9,1 відс.);

за **КПКВК 3601020** – 800481,4 тис. грн, з яких: загальний фонд – 736402,4 тис. грн (92,0 відс.), спеціальний фонд – 64079,0 тис. грн (8,0 відс.);

за **КПКВК 3601030** – 64951,8 тис. грн (загальний фонд).

У складі загальних видатків Мін'юсту (8455587,3 тис. грн) частка вказаних витрат у досліджуваному періоді становила 50,2 відс. (4244157,6 тис. грн), або більше половини.

Як показує аналіз, видатки державного бюджету на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації **щорічно збільшуються.**

Так, у 2016 році видатки загального фонду на зазначені цілі порівняно з 2015 роком збільшились з 2612917,5 до 3070476,2 тис. грн, або на 17,5 відс., у 2017 році порівняно з 2016 роком – із 3070476,2 тис. грн до затверджених 3715532,3 тис. грн, або на 20,8 відсотка.

Найбільшу питому вагу загальних видатків на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації (4244157,6 тис. грн) становили **поточні видатки на забезпечення діяльності органів і установ (оплата праці, комунальних послуг, енергоносіїв, продуктів харчування, медикаментів тощо) – 4177969,9 тис. грн, або 98,4 відсотка.**

Водночас **видатки на розвиток** (придбання обладнання, капітальний ремонт, будівництво та реконструкцію приміщень) становили **66187,7 тис. грн, або 1,6 відс.** проведених видатків. **Отже, бюджет кримінально-виконавчої служби, як і раніше, залишається бюджетом виживання.**

Так, у 2016 – 2017 роках загальна потреба у видатках загального фонду на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації забезпечувалась на рівні від 40,5 до 40,7 відс. (при обрахованій у бюджетних запитах потребі на 2016 рік – 7589200,1 тис. грн, на 2017 рік – 9127575,1 тис. грн, було затверджено 3073631,6 і 3715532,3 тис. грн, відповідно).

**За таких обставин питання належного ресурсного забезпечення заходів у сфері виконання кримінальних покарань та пробації потребувало підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами.**

*Однак, як засвідчили результати аудиту, незважаючи на обмеження фінансових ресурсів, які виділялися із державного бюджету на ці цілі, внаслідок невиважених управлінських рішень, які приймалися Мін'юстом під час реформування пенітенціарної системи, мали місце випадки порушень бюджетного законодавства у бюджетному процесі та використанні виділених асигнувань.*

Зокрема, у 2016 році Мін'юстом не були використані асигнування за КПКВК 3606020 у сумі 3155,4 тис. грн (0,1 відс. затвердженого за загальним фондом ресурсу – 3063572,8 тис. грн), які наприкінці бюджетного року були повернені до державного бюджету.

**Основними причинами їх невикористання була економія за нарахуваннями на оплату праці,** пов'язана з виплатою одноразової допомоги при звільненні, на відрядження, соціальне забезпечення та лікування персоналу, його навчання тощо, яка утворилася при здійсненні заходів з ліквідації ДПтС.

Водночас із загальної суми невикористаних ресурсів внаслідок неефективного управління ними, а саме через невраховані особливості передання повноважень державного замовника з оборонного замовлення та пов'язану з цим тривалу процедуру внесення відповідних змін до показників державного оборонного замовлення, та, як наслідок, неукладений державний контракт наприкінці 2016 року, Мін'юстом не освоєно 1000,0 тис. грн бюджетних коштів.

**Таким чином, у 2016 році Мін'юстом не були освоєні асигнування загального фонду, передбачені на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації на загальну суму 3155,4 тис. грн, з яких внаслідок неефективного управління – 1000,0 тис. гривень. Використання цього ресурсу дозволило б підвищити рівень забезпеченості ДКВС, зокрема таким видом озброєння, як боєприпаси.**

**Без урахування вимог діючого бюджетного законодавства щодо особливостей казначейського обслуговування державного бюджету здійснювалися заходи щодо утворення та наділення повноваженнями міжрегіональних управлінь Мін'юсту.**

Так, відповідно до положень про міжрегіональні управління, затверджених наказом Мін'юсту від 14.12.2016 № 3655/5, їм безпосередньо підпорядковуються органи і установи, у тому числі й ті, що знаходяться за адміністративно-територіальними межами розміщення територіальних органів, тобто в інших областях. Водночас територіальні органи відповідно до покладених на них завдань є розпорядниками коштів державного бюджету нижчого рівня і фінансують підпорядковані їм органи і установи в межах затверджених асигнувань.

Проте, з огляду на вимоги Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженого наказом Мінфіну від

24.12.2012 № 1407 (далі – Порядок № 1407), зареєстрованим у Мін'юсті 17.01.2013 за № 130/22662, органи і установи, які знаходяться за адміністративно-територіальними межами розміщення міжрегіональних управлінь, **не можуть бути включені до їх мережі**. Тому такі органи і установи були включені до мережі Мін'юсту і на сьогодні фінансуються безпосередньо ним.

*Довідково.* У 2016 році до мережі Мін'юсту було включено 37 розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, у 2017 році – 133 розпорядники.

З метою врегулювання цього питання Мін'юстом направлені звернення до Казначейства і Мінфіну (від 27.03.2017 № 3030/16/17-17, № 3031/16/17-17) щодо внесення змін до Порядку № 1407, в частині включення до переліку головних розпорядників бюджетних коштів Мін'юсту розпорядників нижчого рівня, що обслуговуються в одному Головному управлінні Казначейства (базовому), і надання дозволу включати їх до мережі розпорядників нижчого рівня, які обслуговуються в іншому Головному управлінні Казначейства (транзитному).

*Довідково.* Вказані зміни були внесені в процесі проведення аудиту згідно з наказом Мінфіну від 18.05.2017 № 506, зареєстрованим у Мін'юсті 01.06.2017 за № 686/30554.

**Отже, внаслідок неврахування вимог бюджетного законодавства при створенні нових структурних підрозділів, міжрегіональні управління тривалий час були позбавлені можливості виконувати у повному обсязі покладені на них бюджетні повноваження, оскільки більшість з підпорядкованих ним органів і установ фінансувалися безпосередньо Мін'юстом.**

Дослідженням виконання паспортів бюджетних програм встановлено, що ще на стадії їх формування Мін'юстом не були дотримані вимоги пункту 3 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим у Мін'юсті 21.01.2003 за № 47/7368 (далі – *Правила № 1098*), якими для головних розпорядників визначений термін розробки проектів паспортів бюджетних програм і подання їх на затвердження до Мінфіну (*протягом 30 днів після набрання чинності законом про Державний бюджет України*)<sup>16</sup>.

**Як наслідок, паспорти бюджетних програм за КПКВК 3606020, 3601020 і 3601030 були затверджені з недотриманням визначеного частиною восьмою статті 20 Бюджетного кодексу України та пункту 6 розділу I Правил № 1098 45-денного терміну**<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Проект паспорта бюджетної програми за КПКВК 3606020 на 2016 рік Мін'юстом поданий на адресу Мінфіну 03.02.2016 за вих. № 757/16/26-16, а проекти паспортів бюджетних програм за КПКВК 3601020 і 3601030 на 2017 рік – 09.02.2017 за вих. № 1354/16/26-17.

<sup>17</sup> Паспорти бюджетних програм за КПКВК 3606020 на 2016 рік та КПКВК 3601020 і 3601030 на 2017 рік затверджені спільними наказами Мін'юсту і Мінфіну від 19.02.2016 № 469/5/115 та від 20.02.2017 № 613/5/261, відповідно.

Аудитом розрахунків за спожиту органами і установами електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення і природний газ встановлено, що їх проведення здійснювалося без встановлення Мін'юстом, як головним розпорядником бюджетних коштів, лімітів споживання за кожним видом комунальних послуг та енергоносіїв, як це передбачено частиною третьою статті 51 Бюджетного кодексу України (*розроблення та затвердження лімітів споживання комунальних послуг та енергоносіїв у межах вже доведених кошторисом видатків на їх оплату покладено на міжрегіональні управління*).

**За таких обставин показники видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв були заплановані в кошторисах органів і установ на 2016–2017 роки за відсутності затверджених Мін'юстом лімітів, чим недотримані вимоги бюджетного законодавства<sup>18</sup>.**

З недотриманням вимог Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (*далі – Порядок № 228*), затверджувалися кошториси бюджетних установ.

Так, в порушення вимог пункту 31 Порядку № 228 щодо затвердження кошторисів протягом 30 календарних днів після затвердження розписів відповідних бюджетів<sup>19</sup> на 2017 рік були затверджені за КПКВК 3601020 кошториси МРЦ "Сонячний" – у сумі 1842,2 тис. грн, МРЦ "Таврія" – у сумі 2286,8 тис. грн (проекти вказаних документів отримані Мін'юстом тільки 23.02.2017 і 02.03.2017 відповідно).

Водночас Центральним міжрегіональним управлінням (м. Київ) у порушення вимог пункту 49 Порядку № 228 відповідно до довідки про зміни до кошторису на 2017 рік від 09.03.2017 № 1/22 були збільшені надходження та видатки до спеціального фонду кошторису Коростенській виправній колонії на 238,0 тис. грн, тоді як обсяги фактичних надходжень у сумі 68,9 тис. грн, разом з обсягом залишків бюджетних коштів на рахунках на початок року у сумі 238,0 тис. грн, були меншими, ніж надходження у сумі 1277,7 тис. грн, враховані у кошторисі.

**Таким чином, тільки за вказаними фактами органами кримінально-виконавчої служби було допущено порушень вимог Порядку № 228 в частині затвердження та внесення змін до кошторисів бюджетних установ на суму 4367,0 тис. гривень.**

***Необґрунтовані, а іноді невиважені управлінські рішення, які приймалися керівниками різного рівня, призводили до порушень чинного законодавства не тільки при плануванні бюджетних коштів, але й при їх використанні.***

<sup>18</sup> На 2016 рік за КПКВК 3606020 – 378826,6 тис. грн, з яких за загальним фондом 347390,5 тис. грн; за спеціальним фондом 31436,1 тис. гривень. На 2017 рік за КПКВК 3601020 – 386468,9 тис. грн, з яких за загальним фондом – 351499,3 тис. грн, спеціальним фондом – 34969,6 тис. грн, за КПКВК 3601030 – 8745,0 тис. грн за загальним фондом.

<sup>19</sup> З огляду на затвердження Мінфіном 21.01.2017 розпису державного бюджету на 2017 рік, кошториси мали бути затверджені до 20.02.2017 включно.

Зокрема, мали місце порушення при проведенні процедур закупівлі товарів, робіт і послуг. Так, Вінницькою виправною колонією у порушення вимог частин першої і п'ятої статті 2 та частини четвертої статті 40 Закону України від 10.04.2014 № 1197 "Про здійснення державних закупівель" (далі – Закон № 1197), а саме, без проведення процедур закупівель, був укладений договір від 11.01.2016 № 2Г з ДП "Підприємство Вінницької виправної колонії управління ДПтС у Вінницькій області (№ 86)" про надання послуг водопостачання на суму 350,0 тис. грн, за яким виконавцю робіт сплачено 131,4 тис. гривень.

Тендерний комітет Дніпропетровської виправної колонії, з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів, поділив закупівлю ліків на дві частини, чим порушив вимоги частини сьомої статті 2 Закону України від 25.12.2015 № 922 "Про публічні закупівлі" (далі – Закон № 922).

Таким чином, у грудні 2016 року були проведені дві допорогові процедури закупівлі ліків, за результатами яких укладено договори від 20.12.2016 № Г-583, від 21.12.2016 № Г-588, з ТОВ "БАДМ-Б" на загальну суму 228,5 тис. грн, які оплачено у повному обсязі за рахунок бюджетних коштів за КПКВК 3606020.

Цей же комітет, у порушення вимог частини першої статті 30 Закону № 922, не відхилив тендерну пропозицію, яка не відповідає умовам тендерної документації в частині підтвердження досвіду виконання аналогічних договорів, та обрав переможцем торгів ТОВ "Дніпропетровськгазбут".

Аналогічно тендерним комітетом ДПтС у порушення частини першої статті 30 Закону № 922, при проведенні централізованої закупівлі ліків необґрунтовано відхилена пропозиція ТОВ "Аметрін ФК", як така, що не відповідає вимогам тендерної документації, хоча в системі електронних закупівель учасником торгів розміщені документи, передбачені тендерною документацією.

Дніпропетровською виправною колонією, у порушення частини першої статті 2 та частини першої статті 10 Закону № 922, не оприлюднено в системі електронних закупівель звіту про укладення з ПАТ "ДТЕК Дніпрообленерго" договору від 21.12.2016 № 23243-00/Г-586 на постачання електроенергії на суму 128,3 тис. гривень.

Аналогічно колишнім департаментом забезпечення діяльності ДПтС не оприлюднено в системі електронних закупівель звіту про укладення з Центральним госпіталем МВС договору від 05.09.2016 № 146 про надання послуг з лікування вартістю 199,0 тис. гривень.

**Усього у 2016 році Вінницькою і Дніпропетровською виправними колоніями внаслідок уникнення процедур закупівель з порушенням вимог Закону № 1197 та Закону № 922 витрачено 359,9 тис. гривень.**

Аудитом встановлені випадки порушень бухгалтерського обліку і бюджетної звітності, що призводило до недостовірності даних та створювало передумови для незаконного і неефективного використання органами і установами бюджетних коштів.

Так, у Львівській виправній колонії встановлено, що станом на 01.01.2017 та на 01.04.2017 у формі № 7д "Звіт про заборгованість за бюджетними коштами" не відображена заборгованість за розрахунками з постачальниками комунальних послуг та енергоносіїв.

Однак за даними меморіального ордеру № 6 "Накопичувальна відомість за розрахунками з іншими кредиторами" за грудень 2016 року і березень 2017 року у розрахунках з ПАТ "Львівобленерго" відображена кредиторська заборгованість (станом на 01.01.2017 – 61,1 тис. грн, на 01.04.2017 – 155,1 тис. гривень).

Викладене є свідченням того, що бюджетна звітність установи є недостовірною і не відображає реальний стан розрахунків з постачальником, та порушенням вимог статті 9 Закону України від 16.07.1999 № 996 "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" (далі – Закон № 996), підпункту 1.3 Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженого наказом Міністерства фінансів від 24.01.2012 № 44 (далі – Порядок № 44), зареєстрованим у Міністерстві юстиції 09.02.2012 за № 196/20509 (у редакції, чинній до 31.03.2017).

Водночас, за отриманою від ПАТ "Львівобленерго" інформацією, у постачальника електроенергії в розрахунках з колонією станом на 01.01.2017 обліковувалася дебіторська заборгованість – 469,1 тис. грн, на 01.04.2017 – 796,9 тис. гривень. Розбіжність між даними бухгалтерського обліку Львівської виправної колонії і постачальником щодо суми заборгованості станом на 01.01.2017 становила 469,1 тис. грн, на 01.04.2017 – 796,9 тис. гривень.

Зазначене обумовлювалося невідображенням установою в обліку вартості спожитої електроенергії сторонніми організаціями та фізичними особами відповідно до тристоронніх договорів, укладених між ПАТ "Львівобленерго" (кредитор), Львівською виправною колонією (боржник) та суб'єктами господарювання (третя сторона), на підставі яких здійснювалося постачання електроенергії зазначеним суб'єктам господарювання.

У Вінницькій виправній колонії встановлені факти невідображення у бюджетній звітності (форма № 7-д) станом на 01.01.2016 дебіторської заборгованості – 116,1 тис. грн і кредиторської заборгованості – 218,3 тис. грн, станом на 01.01.2017 і на 01.04.2017 – кредиторської заборгованості в сумі 86,6 і 160,7 тис. грн, яка рахувалася у бухгалтерському обліку, чим порушені вимоги статті 9 Закону № 996 і підпункту 1.3 Порядку № 44. Зазначені факти свідчать про **викривлення даних у бюджетній звітності та бухгалтерському обліку цих установ.**

Встановлено, що у грудні 2016 року за дозволом, наданим балансовою комісією Управління ДПтС України у Вінницькій області, Вінницькою виправною колонією проведено списання простроченої дебіторської заборгованості у сумі 1083,8 тис. грн і кредиторської заборгованості у сумі 783,6 тис. грн, яка виникла станом на 01.01.2012, у розрахунках за договорами, укладеними з ДП "Підприємство Вінницької виправної колонії управління



ДПтС у Вінницькій області (№ 86)" на використання праці спецконтингенту для виконання робіт і послуг на його виробничих об'єктах.

Слід зазначити, що жодних заходів претензійно-позовного характеру щодо стягнення з підприємства дебіторської заборгованості з боку установи не приймалося, чим не реалізовано право на звернення до суду за захистом своїх прав та інтересів, надане статтею 16 Цивільного кодексу України.

Таким чином, **через невжиття керівництвом Вінницької виправної колонії заходів щодо стягнення з підприємства дебіторської заборгованості втрачено 1083,8 тис. гривень.**

**З порушенням обліку використовувалися земельні ділянки, виділені у постійне користування установам виконання покарань.**

Так, незважаючи на те, що з часу прийняття рішення про ліквідацію ДПтС та віднесення її державних підприємств, установ та організацій до сфери управління Мін'юсту минув майже рік, досі *не вирішено питання щодо оформлення речових прав на 4952 будівлі та сім земельних ділянок загальною площею 39,1 га<sup>20</sup>*, чим недотримані вимоги статті 182 Цивільного кодексу України та статей 116 і 126 Земельного кодексу України.

Вінницькою установою виконання покарань, Крижопільським виправним центром та Піщанською виправною колонією, у порушення вимоги статті 13 Закону України від 11.12.2003 № 1378 "Про оцінку земель" (*далі – Закон № 1378*), **не проведена експертна грошова оцінка земельних ділянок загальною площею 442,4 га<sup>21</sup>**, які перебувають у постійному користуванні, а їх балансова вартість відображена в бухгалтерському обліку не за експертною оцінкою, яка за умови проведення повинна становити 244130,7 тис. грн, а за нормативною оцінкою – 6270,7 тис. гривень.

*Довідково. Вартість 1 га земельної ділянки за нормативно-грошовою оцінкою в середньому становить 3,5 тис. грн, за експертною оцінкою – 551,85 тис. гривень. Враховуючи загальну площу земельних ділянок установ, щодо яких не проведена експертна оцінка – 442,4 га, за умови її проведення, вартість, за розрахунками, збільшиться на 237860,0 тис. гривень.*

Таким чином, **унаслідок невжиття заходів щодо проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок, які перебувають у постійному користуванні цих установ, їх балансова вартість була занижена на 237,9 млн гривень.**

Вінницькою і Ладизинською виправними колоніями, через непроведення відповідно до ст. 13 Закону № 1378 експертної грошової оцінки, станом на 01.04.2017 у бухгалтерському обліку не були відображені земельні ділянки загальною площею 76,8 га, які їм належать, чим порушені вимоги статті 3 Закону № 996.

<sup>20</sup> Львівська установа виконання покарань – 1,5 га, Балаклійський виправний центр – 9,0 га, Диканівська виправна колонія – 5,3 га, Качанівська виправна колонія – 5,5 га, Олексіївська виправна колонія – 8,0 га, Харківська виправна колонія – 6,2 га, Холодногірська виправна колонія – 3,6 гектара.

<sup>21</sup> Вінницька установа виконання покарань – 144,1 га, Крижопільський виправний центр – 129,2 га, Піщанська виправна колонія – 169,1 гектара.

**Не дотримувалися норми чинного законодавства у сфері ліцензування та акредитації медичних закладів установ пенітенціарної системи.**

Так, із 133 медичних закладів пенітенціарної системи на сьогодні *не акредитовано 90*, або 67,7 відс., чим порушені 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 Дніпропетровську установу виконання покарань, у складі якої функціонують багатoproфільна лікарня та медична частина.

У порушення частини другої статті 15 цього ж Закону 24 установи виконання покарань та слідчих ізоляторів, у складі яких функціонують дві лікарні та 23 медичні частини, не повідомили МОЗ про зміну їх найменування та місцезнаходження.

**Такий стан у медичних установах ДКВС суттєво впливає на якість надання засудженим та ув'язненим медичної допомоги.**

Аудитом організації медичного забезпечення персоналу кримінально-виконавчої служби встановлено, що для забезпечення лікування та обстеження персоналу центрального апарату ДКВС і департаменту забезпечення діяльності ДПтС останній уклав у 2016 році з Центральною поліклінікою та Центральним госпіталем МВС договори (всього шість)<sup>22</sup> на загальну суму 996,8 тис. гривень.

Згідно із частиною п'ятою статті 23 Закону № 2713 на осіб рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби поширюється соціальний захист поліцейських, визначений Законом України "Про Національну поліцію". Зокрема, відповідно до статті 95 цього Закону гарантується безоплатне медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України поліцейських та членів їх сімей.

Згідно із частиною сьомою статті 23 Закону № 2713 персоналу ДКВС гарантується безоплатне медичне забезпечення, яке здійснюється в закладах охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України.

Однак, у порушення цих вимог, департамент сплатив Центральній поліклініці та Центральному госпіталю МВС 240,5 тис. грн за послуги з лікування працівників кримінально-виконавчої служби, які не мали права безкоштовно лікуватися у закладах охорони здоров'я МВС, і 5,1 тис. грн –

---

<sup>22</sup> З Центральною поліклінікою МВС договори: від 27.01.2016 № 10 (на суму 150,0 тис. грн); від 23.03.2016 № 58 (199,9 тис. грн); від 07.07.2016 № 122 (199,9 тис. гривень). З Центральним госпіталем МВС договори: від 26.01.2016 № 9 (на суму 49,0 тис. грн); від 30.03.2016 № 69 (199,0 тис. грн); від 05.09.2016 № 146 (199,0 тис. гривень).

за послуги з лікування сторонніх осіб, які не відносяться до персоналу ДКВС та членів їх сімей.

**Таким чином, на лікування зазначених осіб колишнім департаментом забезпечення діяльності ДПтС з порушенням чинного законодавства у 2016 році було використано 245,6 тис. гривень.**

*Невиважені управлінські рішення, які були прийняті керівництвом Мін'юсту у 2016 році при закупівлі продуктів харчування, призвели до неекономних витрат бюджетних коштів.*

Так, ДПтС для забезпечення потреб органів і установ у картоплі та овочевій продукції провів 04.10.2016 через систему Prozorro торги із закупівлі 8310,3 т картоплі та 3121,3 т капусти.

За результатами торгів переможцями були визначені ТОВ "ЛЕККА" (з постачанням картоплі за ціною 4 грн за кг) і ТОВ "Фінінтертехнологія" (з постачання капусти за ціною 2,1 грн за кілограм).

Однак за п'ять днів до проведення торгів (30.09.2016) члени тендерного комітету ДПтС були звільнені, що унеможливило укладання договорів з переможцями торгів та призвело до відміни їх результатів.

Ураховуючи брак часу (сезон заготівлі закінчувався) та неможливість закупити картоплю централізовано (тендерний комітет ДПтС ліквідовано), найбільш правильним було рішення організувати децентралізовано її закупівлю на місцях. Проте департамент ресурсного забезпечення, який відповідає за цей напрямок, не вжив своєчасних заходів, внаслідок чого був втрачений час, що змусило установи виконання покарань проводити закупівлю продукції наприкінці року за більш високою ціною.

Так, Божківська, Кременчуцька і Полтавська виправні колонії, Вінницька установа виконання покарань вимушені були закуповувати більшу частину картоплі (78,2 т) у грудні 2016 року за ціною 4 грн за кг, у той час, коли у жовтні-листопаді вони закуповували її за ціною 2,75 грн за кг (29,1 т).

**Таким чином, унаслідок зростання ціни на картоплю у кінці року, цими установами фактично було переплачено 97,8 тис. грн<sup>23</sup>, що є неекономним їх використанням.**

Водночас, замість заготівлі свіжої капусти на місцях, департамент ресурсного забезпечення вирішив централізовано закупити квашену капусту і доручив це департаменту забезпечення діяльності ДКВС (нині – управління з питань забезпечення діяльності та розвитку ДКВС). Провівши торги та визначивши того ж самого переможця, який мав поставити свіжу капусту за ціною 2,1 грн за кг (ТОВ "Фінінтертехнологія"), департамент ресурсного забезпечення придбав 1000 т квашеної капусти за ціною 19,5 грн за кілограм на загальну суму 19500,0 тис. гривень. Слід зазначити, що установи виконання покарань Харківської, Полтавської, Сумської та Вінницької областей провели у

---

<sup>23</sup> 97,8 тис. грн. = 1,25 грн (різниця між середньою ціною закупівлі одного кг картоплі в грудні та жовтні-листопаді Божківською, Кременчуцькою та Полтавською виправними колоніями і Вінницькою установою виконання покарань) x 78200 кг (вага картоплі, закупленої у грудні 2016 року).

листопаді 2016 року часткову заготовівлю свіжої капусти, середня ціна якої становила 2,5 грн за кілограм.

**Таким чином, надання департаментом ресурсного забезпечення переваги у централізованій закупівлі квашеної капусти за ціною 19,5 грн за кг, ніж свіжої капусти на місцях за ціною 2,5 грн за кг, призвело до неекономного використання 4800,0 тис. гривень<sup>24</sup>.**

**Застосування існуючого в Мін'юсті порядку централізованого забезпечення продуктами харчування органів і установ ДКВС в умовах її реформування призвело до неекономного використання 4897,8 тис. гривень.**

Слід зазначити, що ще у 2014 році Рахунковою палатою, за результатами аудиту ефективності використання Державною пенітенціарною службою України бюджетних коштів, виділених на виконання покладених на неї функцій і завдань, була надана пропозиція переглянути порядок централізованого забезпечення продовольством установ виконання покарань і слідчих ізоляторів та передбачити можливість децентралізованої закупівлі продуктів харчування на місцях. **Однак ця пропозиція не була реалізована, що і надалі призводить до неекономного використання бюджетних коштів.**

Аудитом встановлені інші порушення, які були допущені установами ДКВС при використанні бюджетних коштів.

Так, за результатами аудиту Вінницької виправної колонії встановлено безпідставне списання продуктів харчування для засуджених, які виконують роботи за договорами від 05.01.2016 № 3Г та від 03.01.2017 № 2Г в смт Тиврів Вінницької області (на відстані близько 30 км) у розрахунковій сумі 86,9 тис. гривень. Документи, які б підтверджували щоденну доставку продуктів харчування, в установі відсутні.

Львівська виправна колонія спрямувала у 2016 році на доукомплектування та проведення робіт із складання та регулювання комплексу технічних засобів охорони "Заграва", які не рахуються на балансі установи і не використовуються за призначенням, кошти спеціального фонду за КПКВК 3606020 у сумі 105,0 тис. грн, що є неекономним їх використанням.

У штаті управління ДПтС України у Львівській області за наявності чотирьох легкових автомобілів (два з яких були закріплені за начальником управління) до 25.05.2016 утримувалися сім водіїв, з 25.05.2016 – шість водіїв.

Наявність такої кількості автомобілів суперечило вимогам пункту 5 Заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 "Про економію

---

<sup>24</sup> 4800,0 тис. грн = 4800 грн (різниця в ціні тонни квашеної капусти, закупленої департаментом забезпечення ДКВС України та виготовленої установами виконання покарань самостійно) x 1000 т (кількість поставленої квашеної капусти).

державних коштів та недопущення втрат бюджету"<sup>25</sup>, та пункту 4 Заходів щодо ефективного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 "Про ефективне використання державних коштів"<sup>26</sup>.

У результаті управління ДПтС України у Львівській області у 2016 році на обслуговування понад граничну кількість трьох автомобілів з порушенням встановленого порядку було витрачено 259,1 тис. грн, з них на оплату праці водіїв (з нарахуваннями) – 238,4 тис. грн, на пальне – 20,7 тис. гривень.

Одеська виправна колонія, внаслідок неефективних управлінських рішень у частині, що стосується ресурсного забезпечення комунальними послугами та енергоносіями, вимушена була протягом 2016 року – I півріччя 2017 року сплатити за КЕКВ 2800 "Інші поточні видатки" за несвоєчасну оплату спожитої електроенергії штрафні санкції у сумі 20,0 тис. гривень.

**Наведені факти та виявлені аудитором порушення свідчать про необхідність перегляду системи внутрішнього контролю, з метою підвищення її ефективності та результативності.**

Таким чином, внаслідок відсутності системного підходу у виконанні заходів щодо реформування пенітенціарної системи, управлінні фінансовими і матеріальними ресурсами, прорахунків у системі внутрішнього контролю і необґрунтованих управлінських рішень, які приймалися керівниками різного рівня з порушенням законодавства, витрачено 951,5 тис. грн, неекономно – 5022,8 тис. грн і непродуктивно – 11287,8 тис. гривень.

Крім того, Мін'юстом у 2016 році не були освоєні асигнування загального фонду, передбачені на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації на загальну суму 3155,4 тис. грн, з яких внаслідок неефективного управління – 1000,0 тис. гривень.

#### **4. СТАН ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ**

Відповідно до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

---

<sup>25</sup> Постанова втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710.

<sup>26</sup> До 16.05.2017, з 16.05.2017 внесено зміни згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 № 294 "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України", згідно з якими зроблено виняток для органів і установ ДКВС України для забезпечення своїх функцій.

Облікову політику в системі Міністерства юстиції України визначено наказом Мін'юсту від 16.02.2017 № 438/5<sup>27</sup>. Пунктом 1 цього наказу затверджено Типове положення про облікову політику апарату Міністерства, територіального органу, установи та організації, що належить до сфери управління Міністерства юстиції України, яке визначає принципи, методи і процедури, що використовуються установами для ведення бухгалтерського обліку, складання і подання фінансової, бюджетної звітності, а також строки корисного використання груп основних засобів та нематеріальних активів (за наявності).

Крім того, Мін'юст наказом від 16.02.2017 № 439/5<sup>28</sup> затвердив Положення про облікову політику та Положення щодо організації ведення бухгалтерського обліку в апараті Міністерства юстиції, метою яких є дотримання єдиних підходів щодо методів оцінки, обліку та процедур ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності в апараті Міністерства.

**Зазначені правові акти певною мірою визначають внутрішнє контрольне середовище, механізми і способи обліку та контролю в системі Мін'юсту.**

*Інша ситуація з організацією у Мін'юсті системи внутрішнього аудиту у підвідомчих органах і установах кримінально-виконавчої служби, яка у періоді, що перевірявся, не функціонувала.*

Так, до ліквідації ДПтС, внутрішній аудит за використанням органами і установами ДКВС бюджетних коштів здійснювався управлінням внутрішнього аудиту ДПтС та відділами внутрішнього аудиту управлінь ДПтС у Дніпропетровській, Донецькій, Харківській, Херсонській, Хмельницькій областях, м. Києві та Київській області (всього сім підрозділів штатною чисельністю 56 одиниць). До бази даних цих підрозділів було включено 357 об'єктів, які підлягали перевірці.

Така система внутрішнього аудиту дозволяла охоплювати всі підпорядковані ДПтС органи і установи та проводити контрольні заходи централізовано і комплексно.

Усього підрозділами внутрішнього аудиту ДПтС у I півріччі 2016 року було проведено 32 контрольних заходи, у ході яких виявлено 365 фінансових порушень на загальну суму 45991,8 тис. грн, з них порушення, що призвели до втрат (збитків) фінансових і матеріальних ресурсів – 6694,0 тис. грн; порушення, що не призвели до втрат – 39297,8 тис. гривень. За цей період усунуто фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на суму 1429,6 тис. грн, які відшкодовано і поновлено – на суму 1344,5 тис. гривень.

---

<sup>27</sup> "Про облікову політику в системі Міністерства юстиції України".

<sup>28</sup> "Про облікову політику та організацію ведення бухгалтерського обліку в апараті Міністерства юстиції України".

Наказом ДПтС від 22.06.2016 № 184 ОД/16 "Про організаційно-штатні питання" підрозділи внутрішнього аудиту територіальних органів управління ДПтС були ліквідовані, а його працівники звільнені за скороченням штату. Управління внутрішнього аудиту ДПтС продовжувало функціонувати до 30.09.2016.

Водночас у складі департаменту внутрішнього аудиту Мін'юсту (*далі – Департамент*) згідно з наказом Мін'юсту від 09.06.2016 № 3595-к<sup>29</sup> були утворені відділ аудиту ефективності, фінансового аудиту та аудиту відповідності у системі кримінально-виконавчої служби та пробації (*далі – відділ аудиту*), а наказом від 10.11.2016 № 5167/к – відділ аудиту ефективності, фінансового аудиту та аудиту відповідності на державних підприємствах (*далі – відділ аудиту державних підприємств*).

Станом на 01.04.2017 із п'яти штатних посад відділу аудиту було укомплектовано три посади, із чотирьох штатних посад відділу аудиту державних підприємств укомплектована одна посада.

Не краща ситуація із створенням та функціонуванням підрозділів внутрішнього аудиту територіальних органів управління Мін'юсту, які були утворені у складі міжрегіональних управлінь тільки у лютому 2017 року<sup>30</sup>, тобто *через вісім місяців після ліквідації підрозділів внутрішнього аудиту ДПтС (червень 2016 року)*.

*Довідково.* У складі Північно-Східного, Південно-Східного та Південного міжрегіональних управлінь утворені відділи внутрішнього аудиту (п'ять штатних одиниць кожний), у складі Центрального, Західного та Центрально-Західного міжрегіональних управлінь – сектори внутрішнього аудиту (чотири, три, і дві штатні одиниці, відповідно).

Станом на 01.04.2017 із 24 штатних посад підрозділів було укомплектовано 8 посад, або 33,3 відс. їх загальної чисельності, тобто на третину.

Як раніше зазначалося, причиною цього було неврахування Мін'юстом особливостей прийняття на посади державних службовців за результатами проведених конкурсів, що вимагало тривалого часу.

**За цих та інших обставин, підрозділи внутрішнього аудиту міжрегіональних управлінь до виконання завдань не приступали, в результаті чого заходи щодо перевірки фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій ДКВС у II півріччі 2016 року та I кварталі 2017 року не проводилися.**

Слід зазначити, що до сьогоденного часу триває передача ліквідаційною комісією ДПтС до Департаменту Мін'юсту матеріалів та документів, пов'язаних з організацією та проведенням внутрішніх аудитів структурними підрозділами внутрішнього аудиту ДПтС.

Ураховуючи викладене, при плануванні проведення внутрішніх аудитів на II півріччя 2016 року та I півріччя 2017 року у Департаменті були відсутні

---

<sup>29</sup> "Про внесення змін до структури та штатної чисельності апарату Міністерства юстиції України".

<sup>30</sup> Накази Мін'юсту від 15.02.2017 № 733/к – № 738/к.

правові підстави для проведення оцінки ризиків у діяльності установ та підприємств, утворених для забезпечення виконання завдань ДКВС, та включення їх до планів проведення внутрішніх аудитів на II півріччя 2016 року та I півріччя 2017 року.

Як результат, заходи щодо проведення перевірок фінансово-господарської діяльності органів і установ ДКВС у плани проведення внутрішніх аудитів на II півріччя 2016 року та I півріччя 2017 року, які були сформовані Департаментом і затверджені Міністром (09.06.2016, 09.12.2016), не включалися. Лише із завершенням аудиту, відповідно до змін, внесених Міністерством до плану проведення внутрішніх аудитів на I півріччя 2017 року, були включені три об'єкти перевірки, а саме: ДП "Підприємство Дніпропетровської виправної колонії управління ДПтС у Дніпропетровській області (№ 89)", Львівська і Харківська установи виконання покарань.

**Таким чином, ліквідувавши підрозділи внутрішнього аудиту ДПтС, Мін'юст не забезпечив належного функціонування відповідних підрозділів у своєму складі. Як наслідок, контроль за використанням органами і установами кримінально-виконавчої служби фінансових і матеріальних ресурсів у II півріччі 2016 року та I кварталі 2017 року не здійснювався.**

## **ВИСНОВКИ**

**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 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 призвели 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 багатoproфільна 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;

- 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.

Після втрати чинності постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1073 потребує розроблення нормативно-правовий акт, який би затверджував зразки форми одягу і знаків 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.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

**1.** Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

**2.** Надіслати відомості про результати зазначеного контрольного заходу 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.

**3.** 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.

Член Рахункової палати

В.І. Невідомий