



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 26 червня 2018 року № 15-2

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії прокуратури України

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії прокуратури України.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А :

1. Національній академії прокуратури України (далі – Академія) за бюджетною програмою "Здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури" (КПКВК 0901010) на 2016–2018 роки були заплановані видатки в сумі 267,2 млн гривень. Спрямування цих коштів передбачалося на проведення підвищення кваліфікації прокурорів (далі – підвищення кваліфікації) – 3000 осіб щороку, а також на спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора (далі – спеціальна підготовка) – по 800 осіб у 2016–2017 роках та 350 осіб у 2018 році.

Фактичне спрямування коштів за 2016–2017 роки та I квартал 2018 року становило 177,2 млн гривень. Результат – підвищення кваліфікації 5338 працівників (2016 рік – 2576, 2017 рік – 2215, I квартал 2018 року – 547 осіб).

Спеціальна підготовка за період, що підлягав перевірці, не здійснювалась.

Академія здійснювала свою діяльність в умовах суттєвих законодавчих та організаційних змін, що створило значні корупційні ризики та призвело до численних порушень як на етапі планування, так і на етапі фактичного використання коштів і майна Академії. Як наслідок – нерезультативне і неекономне використання коштів у сумі 98,2 млн грн, а також нецільове та з порушенням законодавства – на 10,2 млн гривень.

2. Законом України від 02.07.2015 № 578 "Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень" (**набрав чинності з 16.07.2015**) статус Академії був змінений з "державного вищого навчально-наукового закладу", який вона мала згідно із законами України "Про прокуратуру" від 05.11.1991 № 1789 і від 14.04.2014 № 1697, на "державну установу із спеціальним статусом", на яку не поширюється законодавство про вищу освіту. Зміна статусу Академії призвела до втрати дії ліцензії, яку вона мала як заклад вищої освіти.

З 23.05.2018 набрали чинності зміни, внесені до постанови Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1187, якими Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності закладів освіти викладено в новій редакції. Цією редакцією Ліцензійні умови приведено у відповідність із вимогами Закону України від 05.02.2017 № 2145 "Про освіту", тобто визначено ліцензійні умови і для освітньої діяльності у сфері післядипломної освіти.

3. Терміни набрання чинності статтею 33 Закону України "Про прокуратуру" щодо спеціальної підготовки, **початку роботи** кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, **розбіжності між обсягами** державного замовлення та календарними планами, **недотримання вимог** постанов Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ" (далі – постанова № 228), від 01.03.2014 № 65 "Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету" (далі – постанова № 65) і від 11.10.2016 № 710 "Про ефективне використання державних коштів" (далі – постанова № 710) призвели до затвердження планових обсягів видатків у завищених обсягах на суму **85 763,3 тис. грн**, непередбачених законодавством – на **5174,1 тис. грн** та необґрунтованих розрахунками – на **18 669,8 тис. гривень**. Так:

- **спеціальна підготовка**, на проведення якої передбачалися видатки в обсягах **33 059,5 і 44 906,4 тис. грн** на 2016 і 2017 роки відповідно, не здійснювалася: у 2016 році – у зв'язку з ненабранням чинності статтею 33 Закону України "Про прокуратуру", яка визначає законодавчі підстави проведення спеціальної підготовки; у 2017 році – через те, що кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, до повноважень якої віднесені рішення щодо визначення кількості кандидатів на посади в органах прокуратури, розпочала свою роботу лише з 27.04.2017. Фактичне проведення навчання зі спеціальної підготовки в Академії розпочалося з 16.04.2018;

- показники щодо кількості працівників, які мають пройти **підвищення кваліфікації**, затверджені календарними планами (2016 рік – 2606 осіб, 2017 рік – 2430 осіб), були нижчими на 964 одиниці за обсяги, затверджені державним замовленням (3000 осіб щороку). Як наслідок, планові видатки завищені на **7 797,4 тис. грн**;

- недотримання вимог постанови № 228 щодо обґрунтування необхідними розрахунками передбачених обсягів видатків призвело до їх

затвердження в сумі **18 669,8 тис. грн;**

- у порушення вимог постанов № 65 і № 710 заплановані видатки в обсязі **2906,1 тис. грн** на утримання понаднормативних службових автомобілів;

- на оплату праці у **2016–2018 роках** працівників незаконно функціонуючого відділу аспірантури і докторантури та виплату у 2016 році стипендії аспірантам і докторантам передбачені кошти в обсязі **826,8 і 1441,2 тис. грн** відповідно.

4. Фактичне спрямування у 2016–2017 роках 77 965,9 тис. грн, передбачених на спеціальну підготовку, на забезпечення діяльності Академії як бюджетної установи є нерезультативним.

Враховуючи, що із затверджених паспортами бюджетної програми у 2016–2017 роках 6000 осіб фактично підвищили кваліфікацію та отримали свідоцтва 4791 особа, **спрямування 10 192,9 тис. грн, передбачених на підвищення кваліфікації 1209 осіб, яке не здійснювалося, є неекономним використанням коштів.**

Ці кошти необґрунтовано спрямовані переважно на заохочувальні виплати працівникам Академії, які становлять понад 70 відс. заробітної плати, тоді як основна діяльність за згаданими напрямками не здійснювалася в затверджених обсягах. У результаті заплановані витрати на підвищення кваліфікації **одного слухача** за державним замовленням перевищено у 3,9 раза (у 2016 році – 5,3 раза, у 2017 році – 3,3 раза), що коштувало державному бюджету у 2016 році – 24,6 тис. грн та у 2017 році – 35,0 тис. гривень.

Державні контракти між Генеральною прокуратурою України та Академією як виконавцем державного замовлення з підвищення кваліфікації не укладались.

5. Наслідком відсутності внутрішнього контролю став низький рівень фінансової дисципліни Академії. Про це свідчать встановлені факти порушень законодавства при використанні у 2016–2017 роках і I кварталі 2018 року **8 279,0 тис. грн** коштів державного бюджету, **неекономного використання 10 079,3 тис. грн** бюджетних коштів, неефективного управління державним майном і неузаконених правовідносин щодо державного майна із орендарями, що призвело до **втрати 419,3 тис. грн надходжень** до спеціального фонду.

5.1. При використанні бюджетних коштів Академія:

- у порушення статті 49² Кодексу законів про працю України не попереджала працівників про наступне їх вивільнення, продовжуючи виплачувати їм заробітну плату. Як наслідок, у 2016–2017 роках і I кварталі 2018 року 44 працівникам, які у зв'язку зі змінами в структурі Академії перебували на ліквідованих (позаштатних) посадах, виплачено заробітну плату з нарахуваннями в загальній сумі **5709,7 тис. грн** (КЕКВ 2111 – 4 680,1 тис. грн, КЕКВ 2120 – 1 029,6 тис. гривень). Використання коштів на оплату праці таких працівників є **неекономним;**

- у порушення статей 1 і 27 Закону України від 26.11.2015 № 848 "Про наукову та науково-технічну діяльність" Академія здійснювала підготовку аспірантів і докторантів. Фінансування підготовки Академією науково-педагогічних кадрів також не передбачено державним замовленням у 2016–2017 роках, затвердженим постановами Кабінету Міністрів України від 06.07.2016 № 408 і від 12.07.2017 № 511. При цьому на оплату праці з нарахуваннями у 2016 році – I кварталі 2018 року працівників незаконно функціонуючого відділу аспірантури і докторантури за КЕКВ 2111, 2120 і виплату у 2016 році стипендії аспірантам і докторантам за КЕКВ 2700 **неекономно витрачено з державного бюджету 3022,4 і 1347,2 тис. грн відповідно;**

- у порушення вимог частини четвертої статті 13 Бюджетного кодексу України за рахунок коштів загального фонду державного бюджету виплачено **4976,4 тис. грн** заробітної плати з нарахуваннями працівникам, які були задіяні в наданні **платних послуг** у гуртожитках і типографії. Оплата праці таких працівників **мала бути здійснена за рахунок коштів спеціального фонду**. Це сталося через неналежне планування: невключення до тарифів послуг (вартості продукції) витрат на оплату праці працівників і непередбачення відповідних видатків за рахунок надходжень до спеціального фонду;

- у порушення вимог, визначених постановами № 65 і № 710, у 2016–2017 роках та I кварталі 2018 року на експлуатацію та обслуговування понаднормативних автомобілів і на придбання побутової техніки витрачено **3070,4 тис. гривень**. Обмеження 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, виключено згідно з постановою Кабінету Міністрів України лише 04.04.2018 № 268 "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2001 року № 332 і від 11 жовтня 2016 року № 710";

- у 2016 році в порушення Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 12.03.2012 № 333, зареєстрованим у Мін'юсті 27.03.2012 за № 456/20769, за договором з ПП "Газтепломонтаж" за рахунок поточних видатків оплачено виконані роботи з капітального ремонту на загальну суму **131,5 тис. гривень**. Отже, кошти використані **не за цільовим призначенням**, що відповідно до статті 116 Бюджетного кодексу України є **порушенням бюджетного законодавства;**

- у 2016–2017 роках **безпідставно списано** з обліку бензин марки А-95 на суму **48,0 тис. грн**, а також **за фіктивними актами** оплачено невиконані роботи з поточного ремонту приміщень Академії та невикористані матеріали, утримання служби замовника та експертизу проектно-кошторисної документації на суму **18,5 тис. гривень**. Такі дії мають ознаки

кримінального правопорушення згідно зі статтею 366 "Службове підроблення" Кримінального кодексу України;

- у порушення пункту 2 Норм коштів на представницькі цілі бюджетних установ та порядку їх витрачання, затверджених наказом Мінфіну від 14.09.2010 № 1026, зареєстрованим у Мін'юсті 20.10.2010 за № 956/18251, **безпідставно оплачено** представницькі витрати на суму **34,2 тис. гривень**.

5.2. Використання Академією державного майна здійснюється неефективно та з порушенням чинного законодавства:

- Академією в порушення вимог статей 2 і 12 Закону України "Про оренду державного та комунального майна" **не ініційовано** перед Фондом державного майна укладання договору оренди їдальні площею 259,1 м² і **не оформлено** договорів оренди площ до 200 м² (торговельний автомат для приготування гарячих напоїв, банкомат АТ "Райффайзен Банк Аваль", кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокуратури). Як наслідок, **втрачено 5,5 тис. грн надходжень** до спеціального фонду у вигляді орендної плати, не відшкодовано **413,8 тис. грн** комунальних послуг та витрат на ремонт їдальні;

- земельна ділянка площею 17,2 тис. м² і вартістю 27556,4 тис. грн, що знаходиться в постійному користуванні Академії, перебуває в занедбаному стані і тривалий час не використовується. На виготовлення проектно-кошторисної документації щодо її освоєння у **2013 році** було використано нераціонально **24,5 млн грн**, про що Рахункова палата відзначала у попередньому звіті;

- невирішення питання забезпечення ліцензійними програмами обладнання, яке задіяне в навчальному процесі Академії (140 од. із 279 од.), **створює ризики порушень авторських прав**, визначених статтею 50 Закону України "Про авторське право і суміжні права".

6. Комітет з конкурсних торгів (тендерний комітет) Академії фактично був відсторонений від участі у здійсненні процедур закупівель.

Договори з ТОВ "Велес-Плюс", ПП "Газтепломонтаж" і ТОВ "Принт Експерт" укладались Академією як замовником в особі ректора Присяжнюка І. І. без відома та участі тендерного комітету, а також шляхом поділу предмета закупівлі на кілька окремих договорів з метою уникнення тендерних процедур.

Загалом у 2016–2017 роках з порушенням вимог частини п'ятої статті 2, частини четвертої статті 40 Закону України від 10.04.2014 № 1197 "Про здійснення державних закупівель", частини сьомої статті 2, частини третьої статті 36 Закону України від 25.12.2015 № 922 "Про публічні закупівлі" за укладеними без проведення тендерних процедур договорами використано 1895,3 тис. грн (у 2016 році – 1 595,9 тис. грн, у 2017 році – 299,4 тис. гривень). Виявлені порушення мають ознаки адміністративного правопорушення, допущеного ректором Академії Присяжнюком І. І., який звільнений з посади наказом Генеральної прокуратури України від 17.11.2017 № 199к.

7. Внутрішній контроль Генеральної прокуратури України як головного розпорядника бюджетних коштів **не був дієвим** оскільки рішень щодо усунення порушень, встановлених контрольним заходом у 2017 році, не прийнято.

Відсутність внутрішнього аудиту (відповідного підрозділу чи посадової особи закладу) обмежує керівництво Академії в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан використання фінансових і матеріальних ресурсів для прийняття відповідних управлінських рішень, що призвело до численних порушень законодавства, неекономного, нерезультативного і нецільового використання бюджетних коштів.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії прокуратури України затвердити.

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

3. Відомості у формі рішення про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії прокуратури України, надіслати **Кабінету Міністрів України**.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати **Генеральній прокуратурі України** і запропонувати:

- результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії прокуратури України, розглянути на засіданні колегії Генеральної прокуратури України із запрошенням члена Рахункової палати;

- матеріали щодо безпідставного списання бензину на суму 48,0 тис. грн, оплати невиконаних робіт з поточного ремонту на суму 18,5 тис. грн і порушення законодавства про закупівлі на суму 1 895,3 тис. грн спрямувати до правоохоронних органів за підслідністю;

- вжити вичерпних заходів для здійснення внутрішнього контролю за діяльністю Академії, притягнути до відповідальності посадових осіб Академії, що причетні до порушень;

- оптимізувати структуру і штатну чисельність Академії з урахуванням вимог чинного законодавства;

- визначитися стосовно використання відповідно до цільового призначення земельної ділянки площею 17233 м²;

- забезпечити укладання державних контрактів з Академією як виконавцем державного замовлення;

- розробити і затвердити заходи щодо усунення недоліків і порушень що виявлені під час аудиту, з визначенням термінів їх виконання та відповідальних осіб, надіслати копію рішення та заходи Рахунковій палаті;

- поінформувати Рахункову палату в місячний строк про результати розгляду матеріалів Звіту та вжиті заходи.

5. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Академії та запропонувати:

- розробити і затвердити заходи щодо усунення недоліків і порушень, виявлених під час здійснення аудиту;
- забезпечити отримання ліцензії на освітню діяльність у сфері післядипломної освіти відповідно до вимог чинного законодавства;
- здійснювати діяльність відповідно до затверджених обсягів державного замовлення;
- розробити калькуляцію та затвердити тарифи на проживання в гуртожитках та виготовлення друкованої продукції з урахуванням витрат на оплату праці працівників, зайнятих у наданні цих послуг. Оплату праці таких працівників здійснювати за рахунок коштів спеціального фонду установи;
- забезпечити укладання договорів оренди з юридичними особами, які розташовані в приміщеннях Академії;
- забезпечити повернення Академії 413,8 тис. грн невідшкодованих суб'єктами господарювання комунальних послуг і витрат на ремонт їдальні;
- притягнути до відповідальності працівників, винних у допущених порушеннях;
- поінформувати Рахункову палату в місячний строк про результати розгляду матеріалів аудиту та вжиті заходи.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Яременка О. С.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан