

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 26.06.2018 № 15-2

## **ЗВІТ**

**про результати аудиту ефективності використання коштів  
державного бюджету, виділених Національній академії  
прокуратури України**

Київ 2018

**ЗМІСТ**

<b>ПРЕАМБУЛА</b> .....	3
<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>1. АНАЛІЗ СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АКАДЕМІЇ</b> .....	5
<b>2. ПЛАНУВАННЯ І ЗАТВЕРДЖЕННЯ АСИГНУВАНЬ НА ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ АКАДЕМІЄЮ НА 2016–2018 РОКИ ЗА КПКВК 0901010</b> .....	9
2.1. <i>Дотримання бюджетного законодавства при плануванні та затвердженні     видатків загального фонду державного бюджету</i> .....	9
2.2. <i>Затвердження надходжень і видатків за спеціальним фондом державного     бюджету за окремими напрямками</i> .....	12
<b>3. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ВИКОРИСТАННЯ АКАДЕМІЄЮ КОШТІВ ЗА КПКВК 0901010 У 2016–2017 РОКАХ ТА І КВАРТАЛІ 2018 РОКУ</b> .....	13
3.1 <i>Аналіз основних напрямів використання коштів державного бюджету</i> .....	13
3.2. <i>Стан використання коштів державного бюджету на виконання державного     замовлення у 2016–2018 роках</i> .....	15
3.3. <i>Дотримання Академією законодавства при витрачанні коштів державного     бюджету та ефективності використання майна</i> .....	18
<b>4. ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРОЦЕДУР ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ, ПОСЛУГ</b> .....	22
<b>5. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ВНУТРІВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ</b> .....	26
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	27
<b>ПРОПОЗИЦІЇ</b> .....	32

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава для проведення аудиту:** стаття 98 Конституції України, статті 26 і 110 Бюджетного кодексу України, статті 4 і 7 Закону України "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2018 рік, звернення Генерального прокурора України від 16.02.2018 № 01/1-15вих-18.

**Мета аудиту:** встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів Національною академією прокуратури України, а також законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, стану внутрішнього контролю.

**Предмет аудиту:** кошти державного бюджету, виділені Національній академії прокуратури України за КПКВК 0901010 "Здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури", їх рух (визначення джерел, повнота, своєчасність виділення, законність і цільове використання, ефективність управління коштами);

– нормативно-правові, розпорядчі, інші акти і документи, які регулюють діяльність Національної академії прокуратури України;

– планові, бухгалтерські, фінансові документи, фінансова, бюджетна та статистична звітність, а також інша довідкова інформація, що прямо чи опосередковано характеризує стан досягнення результативних показників;

– внутрішні розпорядчі документи Національної академії прокуратури України, прийняті з питань використання коштів Державного бюджету України та інших питань для досягнення максимальної економії ресурсів і забезпечення результативності діяльності за виконання власних повноважень.

**Об'єкт аудиту:** Національна академія прокуратури України (далі – Академія).

**Термін проведення аудиту та підготовки Звіту:** березень-червень 2018 року.

**Критерії оцінки, які використовувалися під час аудиту:**

Оцінка ефективності використання бюджетних коштів, виділених Академії, проводиться виходячи з аналізу прийнятих управлінських рішень, стану внутрішнього контролю, а також результативних показників та критеріїв:

*щодо оцінки законності:*

– встановлення відповідності чинному законодавству прийнятих управлінських рішень щодо планування, затвердження та цільового використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності об'єкта аудиту;

– стан правового та організаційного забезпечення діяльності об'єкта аудиту та вплив прийнятих управлінських рішень на реалізацію повноважень, встановлених **Законом України від 14.10.2014 № 1697 "Про прокуратуру"**;

– дотримання законодавства під час придбання товарів, робіт та послуг, законність здійснення розрахункових операцій за отримані матеріальні

цінності, виконані роботи, отримані комунальні та інші послуги на виконання умов договорів, а також за розрахунками з оплати праці;

*щодо оцінки продуктивності:* встановлення співвідношення між результатами діяльності Академії, що виражається в обсягах: кількості кандидатів, що пройшли спеціальну підготовку на посаду прокурора, кількості прокурорів, що пройшли підвищення кваліфікації, кількості осіб, що здобули науковий ступінь, кількості виданих підручників, навчально-методичних посібників, збірників, лекцій та навчально-лабораторних робіт; кількості проведених наукових досліджень, і використаними для досягнення таких результатів бюджетними коштами;

*щодо оцінки результативності:* встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності Академії запланованим результатам, що виражається: у кількості осіб, які пройшли спеціальну підготовку на посаду прокурора та працевлаштовані до органів прокуратури, кількості прокурорів, які отримали відповідні документи про підвищення кваліфікації, кількості аспірантів та докторантів, які успішно завершили навчання і захистили дисертації;

*щодо оцінки економності:* встановлення стану досягнення Академією запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів щодо таких результатів діяльності Академії: середня вартість проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора; середня вартість підвищення кваліфікації одного працівника прокуратури; середня вартість підготовки одного аспіранта, докторанта; середньомісячний розмір виплати стипендії одному кандидату на посаду прокурора, який проходить спеціальну підготовку; середньомісячна заробітна плата викладача; середньомісячні витрати на утримання 1 кв. метра матеріально-технічної бази Академії;

*щодо оцінки своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень:*

– стан своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень Академією під час виконання завдань та функцій, передбачених чинними нормативно-правовими актами;

– стан внутрішнього контролю.

**Методи збирання даних:** моніторинг нормативно-правових, розпорядчих актів та інших документів, що стосується предмета аудиту; аналіз документів щодо організації роботи та виконання покладених на об'єкт аудиту завдань та повноважень; аналіз договірних відносин об'єкта аудиту; аналіз фінансової, бюджетної, статистичної та іншої звітності, що стосується предмета аудиту; аналіз звітів та інформації, одержаних від внутрішніх аудиторів; проведення контрольних заходів на визначеному об'єкті аудиту; опитування, обстеження та порівняння; отримання усних і письмових пояснень посадових осіб.

**Початкові обмеження щодо проведення аудиту:**

*часові:* 2016–2017 роки, I квартал 2018 року;

*територіальні:* місто Київ.

## ВСТУП

Аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених упродовж 2016–I кварталу 2018 років Академії, проведено як позаплановий захід відповідно до вимог ст. 27 Закону України "Про Рахункову палату" за рішенням засідання Рахункової палати.

Проведення цього позапланового заходу обумовлено зверненням головного розпорядника бюджетних коштів в особі Генерального прокурора України від 16.02.2018 № 01/1-15вих-18, за бюджетною програмою якого здійснювалося фінансування Академії, щодо можливості проведення позачергової комплексної перевірки фінансово-господарської діяльності у зв'язку із зміною керівництва та з метою упорядкування фінансово-господарської діяльності, усунення можливих недоліків фінансової дисципліни та проведення структурної реорганізації установи, пов'язаної з прийняттям нового Закону України "Про прокуратуру", який набрав чинності з 15 липня 2015 року.

Як окремий об'єкт аудиту Академія перевірялася Рахунковою палатою до періоду зазначених законодавчих змін, а саме у 2014 році.

### **1. АНАЛІЗ СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АКАДЕМІЇ**

Законодавчі підстави провадження діяльності та правовий статус Академії визначено статтею 80 Закону України від 14.10.2014 № 1697 "Про прокуратуру" (далі – Закон № 1697).

У першій редакції частини першої статті 80 Закону № 1697 Академія мала статус державного вищого навчально-наукового закладу, який забезпечує підготовку фахівців з вищою освітою, здійснює спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора (далі – спеціальна підготовка), підвищення кваліфікації прокурорів (далі – підвищення кваліфікації), а також науково-дослідну діяльність.

*Довідково.* Аналогічний статус було закріплено за Академією статтею 51<sup>2</sup> Закону України від 05.11.1991 № 1789 "Про прокуратуру", що втратив чинність згідно із Законом № 1697.

**Отже, враховуючи законодавчо визначений статус, на Академію поширювалась дія законодавства про вищу освіту, зокрема в частині ліцензування освітньої діяльності, та законодавчо закріплено повноваження щодо провадження, крім освітньої діяльності, науково-дослідної.**

Натомість, з 16.07.2015 набрали чинності суттєві зміни, внесені до Закону № 1697 Законом України від 02.07.2015 № 578 "Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень". Зокрема, викладено у новій редакції частину першу статті 80 Закону № 1697, згідно з якою Академія є державною установою із спеціальним статусом, що здійснює спеціальну підготовку, підвищення кваліфікації. На Академію не поширюється

законодавство про вищу освіту. Для забезпечення спеціальної підготовки та підвищення кваліфікації до Академії можуть відряджатися прокурори.

**Отже, як вбачається з аналізу цих змін Академія втратила статус вищого навчально-наукового закладу, на неї не поширюється законодавство про вищу освіту, повноваження фактично обмежились спеціальною підготовкою та підвищенням кваліфікації.**

*Довідково.* Встановлено, що Академією жодних дій, спрямованих на усунення невідповідностей, відображених у відкритих державних реєстрах, не здійснювалось.

Так, відповідно до інформації, яка містилась на час проведення аудиту в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДРПОУ), Академія є державною організацією (установою, закладом), вид діяльності – код КВЕД 85.42 Вища освіта (основний), дата державної реєстрації – 25.10.2005, дата останньої реєстраційної дії – 07.02.2018, № 10741070019005132.

Відповідно до ЄДЕБО (Єдина державна електронна база з питань освіти), розділ Реєстр суб'єктів освітньої діяльності, підрозділ Вищі навчальні заклади, Академію на сьогодні очолює ректор М. В. Лошицький.

Слід зазначити, що при зміні положення статті 80 Закону № 1697 **не було визначено механізму її реалізації**, а саме припинення діяльності шляхом ліквідації або реорганізації як **вищого навчального закладу на державну установу зі спеціальним статусом**.

Також невизначеним у законодавстві є поняття "спеціальний статус" Академії, що призводить до правової невизначеності статусу (в тому числі компетенції).

Частинами другою та третьою статті 80 Закону № 1697 (редакція не змінювалась) визначено, що Академія є юридичною особою, що діє на підставі законодавства України та статуту, який затверджується Радою прокурорів України. Академія функціонує при Генеральній прокуратурі України (далі – Генпрокуратура).

**Положення частин першої та другої статті 80 Закону № 1697 не в повній мірі кореспондуються між собою**, оскільки частиною першою цієї статті діяльність Академії фактично обмежено двома повноваженнями – спеціальною підготовкою та підвищенням кваліфікації, при цьому положення частини другої цієї статті мають більш загальний характер.

Так, до основних завдань Академії Статутом<sup>1</sup> Національної академії прокуратури України, затвердженим рішенням Ради прокурорів України<sup>2</sup> від 01.11.2017 № 49 (пункт 1.11) (далі – Статут), віднесено, зокрема:

- здійснення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора;
- підвищення кваліфікації працівників прокуратури, у тому числі військових прокурорів;
- **організацію та проведення наукових досліджень у галузі права.**

---

<sup>1</sup> Статут розміщено на офіційному сайті Академії.

<sup>2</sup> Норми щодо функціонування Ради прокурорів України як вищого органу прокурорського самоврядування у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів (ст. 71) запроваджені з 15.04.2017, враховуючи вимоги абзацу третього пункту 1 розділу XII "Прикінцеві положення" Закону № 1697, з урахуванням змін, внесених Законом України від 12.05.2016 № 1355.

На Академію можуть бути покладені інші завдання, що не суперечать законодавству України (пункт 1.12 Статуту).

**Отже, визначені Статутом повноваження Академії є більш ширшими, ніж визначено частиною першою статті 80 Закону № 1697, що потребує відповідного правового врегулювання.**

Слід зазначити, що поняття "спеціальна підготовка" законодавством, яким регламентовано провадження освітньої діяльності, також не визначено.

Умови проведення спеціальної підготовки кандидата на посаду прокурора Академією встановлено статтею 33 Закону № 1697, норми якої набрали чинності лише з 15.04.2017.

Порядок підвищення кваліфікації в Академії Законом № 1697 не деталізовано.

Слід зазначити, що **підвищення кваліфікації віднесено до післядипломної освіти**, надання якої до 28.09.2017 регулювалось Законом України від 23.05.1991 № 1060 "Про освіту"<sup>3</sup> (частина друга статті 47) (далі – Закон № 1060).

Крім того, частиною другою статті 12 Закону № 1060 визначалось, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, зокрема, **здійснює в установленому порядку ліцензування та акредитацію закладів післядипломної освіти.**

Частиною п'ятою статті 18 Закону № 1060 передбачалось, що **діяльність навчального закладу розпочинається за наявності ліцензії на здійснення діяльності**, пов'язаної з наданням послуг для одержання освіти і підготовкою фахівців різних рівнів кваліфікації, яка видається у порядку, що встановлюється **Кабінетом Міністрів України.**

Отже, норми Закону № 1060 містили фактично посилання на порядок, встановлений Урядом.

Натомість Ліцензійними умовами провадження освітньої діяльності закладів освіти, затвердженими Кабінетом Міністрів України постановою від 30.12.2015 № 1187 (до **23.05.2018**), запроваджені були лише ліцензійні умови у сфері вищої, професійно-технічної, загальної середньої та дошкільної освіти.

На сьогодні відповідно до положень статті 18 Закону України від **05.09.2017 № 2145 "Про освіту"** (далі – Закон № 2145), **підвищення кваліфікації є складовою післядипломної освіти, яка відноситься до освіти дорослих. Частиною одинадцятою цієї статті чітко визначено, що заклади освіти, що провадять освітню діяльність з підвищення кваліфікації працівників, обов'язковість якої передбачена законом, мають отримати ліцензію на відповідну діяльність та/або акредитувати відповідні освітні програми. Затвердження ліцензійних умов провадження освітньої діяльності також віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України (стаття 63 Закону № 2145).**

---

<sup>3</sup> Втратив чинність 28.09.2017 на підставі Закону України від 05.09.2017 № 2145 "Про освіту".

Відповідно до положень статті 22 Закону № 2145, **юридична особа має статус закладу освіти, якщо основним видом її діяльності є освітня діяльність. Освітня діяльність вважається основним видом діяльності, якщо надходження на цей вид діяльності та/або від цього виду діяльності перевищують половину загальних надходжень цієї юридичної особи.**

**Беручи до уваги положення статті 22 Закону № 2145 та обсяги фінансування за 2016–2017 роки (загальний обсяг коштів, використаних Академією на освітню діяльність у 2016 році, становив 93,4 відс., 2017 році – 88,9 відсотка), Академія фактично має статус закладу освіти.**

Положеннями частини другої статті 43 Закону № 2145 визначено, що **освітня діяльність провадиться на підставі ліцензії, що видається органом ліцензування відповідно до законодавства: для закладів вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної) освіти – центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.**

**Таким чином, Закон № 2145 чітко визначає, що провадження освітньої діяльності з підвищення кваліфікації закладами післядипломної освіти можливе лише за наявності ліцензії.**

**Аудитом встановлено, що ліцензія на здійснення підвищення кваліфікації в Академії як державної установи із спеціальним статусом відсутня.**

Як уже зазначалось, Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності закладів освіти, затверджені Кабінетом Міністрів України постановою від 30.12.2015 № 1187 (далі – **Постанова № 1187**), не передбачали ліцензування освітньої діяльності у сфері післядипломної освіти, що не відповідало з 28.09.2017 вимогам Закону № 2145. Лише з 23.05.2018 змінами<sup>4</sup>, внесеними до Постанови № 1187, зазначені ліцензійні умови приведено у відповідність до вимог Закону № 2145 (викладено у новій редакції та передбачено ліцензійні умови, зокрема, і для освітньої діяльності у сфері післядипломної освіти). **Отже, лише з 23.05.2018 запрацював механізм отримання ліцензії на освітню діяльність у сфері післядипломної освіти, визначений Законом № 2145.**

*Довідково. До 16.07.2015 освітня діяльність Академією провадилась на підставі ліцензії Міністерства освіти і науки України АЕ № 285141 від 08.11.2013. Строк дії ліцензії 27.09.2013 – 01.07.2022. Ліцензію було видано Академії як закладу вищої освіти. Згідно з ліцензійними умовами Академія здійснювала свою діяльність за такими напрямками: а) підготовка магістрів у галузі "право" (код 0304) за спеціальністю "правознавство" (код 8.03040101) в обсязі 300 слухачів (денна форма навчання) та 100 слухачів (заочна форма навчання); б) підвищення кваліфікації керівних кадрів і спеціалістів системи Генпрокуратури та інших держав у обсязі 3000 слухачів.*

Окремо слід зазначити, що питання відновлення статусу Академії як вищого закладу освіти неодноразово порушувалося керівництвом Академії у листах на адресу Генпрокуратури (від 31.08.2015 № 04/1884, від 18.09.2015 № 17/2166, від 18.09.2015 № 17/2167, від 19.10.2015 № 17/2318, від 23.10.2015 № 17/2318).

---

<sup>4</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 №347 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1187".



У Верховній Раді України було зареєстровано відповідний законопроект "Про внесення змін до статті 80 Закону України "Про прокуратуру" (щодо визначення правового статусу Національної Академії прокуратури України)" від 04.10.2016 № 5226.

*Довідково. Законопроектом пропонувалось викласти статтю 80 Закону України "Про прокуратуру" у такій редакції: "Національна академія прокуратури України є вищим навчальним закладом державної форми власності, який здійснює: підготовку фахівців з вищою освітою другого (магістерського), третього (освітньо-наукового) та наукового рівнів для потреб органів прокуратури; проведення фундаментальних та/або прикладних наукових досліджень; перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників прокуратури, спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора.*

*Для забезпечення виконання завдань Національної академії прокуратури України до неї можуть відряджатися прокурори.*

*На Академію поширюється законодавство про вищу освіту з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом. Академія функціонує при Генпрокуратурі, є юридичною особою і діє на підставі статуту. Статут, структура та штатна чисельність Академії затверджуються Генеральним прокурором України за поданням ректора. Академію очолює ректор, який призначається на посаду Генеральним прокурором України. Перший проректор та проректори призначаються на посаду і звільняються з посади Генеральним прокурором України за поданням ректора".*

**Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності розглянув зазначений законопроект і запропонував прийняти його в першому читанні за основу та в цілому. Проте під час голосування 06.06.2017 законопроект парламентом не прийнято.**

**Таким чином, визначений з 16.07.2015 статтею 80 Закону № 1697 правовий статус Академії зумовив високі ризики порушень законодавства у сфері освіти та державного замовлення, аналіз якого відображено у Звіті.**

## **2. ПЛАНУВАННЯ І ЗАТВЕРДЖЕННЯ АСИГНУВАНЬ НА ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ АКАДЕМІЄЮ НА 2016–2018 РОКИ ЗА КПКВК 0901010**

### ***2.1. Дотримання бюджетного законодавства при плануванні та затвердженні видатків загального фонду державного бюджету***

Аудитом встановлено, що при плануванні витрат Академією потребу в коштах за окремими напрямками була безпідставно завищено або не обґрунтовано економічними розрахунками.

Державне замовлення на підвищення кваліфікації на 2016–2017 роки передбачало її проведення в кількості 3000 осіб щороку із забезпеченням асигнувань у сумі 13 800,0 тис. грн і 31 500,0 тис. грн відповідно. Крім того, планувалось проведення спеціальної підготовки 800 осіб щороку із забезпеченням асигнувань у сумах 33 059,5 та 44 906,4 тис. гривень.

Календарні плани підвищення кваліфікації, затверджені Генпрокуратурою, передбачали проходження навчання значно меншої кількості (2016 – 2606 осіб, 2017 – 2430 осіб).

Планування на 2016–2017 роки бюджетних асигнувань на спеціальну підготовку у сумі 77965,9 тис. грн (на 2016 рік – 33059,5 тис. грн, на 2017 рік – 44906,4 тис. грн), яка фактично не здійснювалася, та коштів на підвищення кваліфікації 964 прокурорських працівників в сумі 7797,4 тис. грн (у 2016 – 1812,4 тис. грн, у 2017 – 5985,0 тис. грн), навчання яких передбачено державним замовленням, але фактично не проводилося, **спричинило безпідставне завищення затверджених<sup>5</sup> кошторисних призначень Академії за напрямками на утримання на ці роки на загальну суму 85 763,3 тис. гривень.**

До кошторисів Академії внесено численні зміни: у 2016 – 65, 2017 – 121. Пропозиції щодо додаткової потреби в коштах за окремими напрямками також не обґрунтовано Академією. У результаті остаточно затверджені кошторисні асигнування збільшилися порівняно з початковими затвердженими: у 2016 році – на 16411,1 тис. грн, у 2017 – на 216,8 тис. гривень. Затверджені кошторисні асигнування на 2018 рік<sup>6</sup> у сумі 100 462,5 тис. грн збільшені в I кварталі 2018 року на 3805,6 тис. гривень.

З урахуванням усіх змін **обсяг затверджених асигнувань за загальним фондом становить 245156,9 тис. грн: на 2016 – 63270,6 тис. грн, на 2017 – 77618,2 тис. грн, на 2018 – 104268,1 тис. гривень.**

У зв'язку з початком здійснення спеціальної підготовки у кошторисі на 2018 рік за КЕКВ 2720 "Стипендії" заплановано і затверджено асигнування на суму 15 847,2 тис. гривень.

*Довідково. Виплата стипендій у період проходження кандидатом на посаду прокурора передбачена в обсязі не менше двох третин посадового окладу прокурора місцевої прокуратури (стаття 33 Закону № 1697).*

Аудитом встановлено, що планування Академією кошторисних асигнувань за загальним фондом державного бюджету на 2016, 2017 і 2018 роки здійснювалося з **порушенням пунктів 20, 22, Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок № 228):**

- з порушенням пункту 20<sup>7</sup> Порядку № 228 заплановані та затверджені кошторисами видатки, які не передбачені законодавством, а саме:

- на оплату праці згідно зі штатним розписом у 2016–2018 роках працівників незаконно функціонуючого відділу аспірантури і докторантури за КЕКВ 2111 у сумі **826,8 тис. грн** та виплату у 2016 році стипендії аспірантам і докторантам за КЕКВ 2700 у сумі **1441,2 тис. грн;**

- на придбання пального для понаднормативних автомобілів (з січня 2016 по вересень 2017 – 9 автомобілів, з жовтня 2017 – 6), проведення їх експертної оцінки, технічного обслуговування, діагностики, обов'язкового

---

<sup>5</sup> Кошториси затверджені: на 2016 рік – першим заступником Генпрокурора 03.02.2016, на 2017 рік – першим заступником Генпрокуратури 27.01.2017.

<sup>6</sup> Затверджений 05.01.2018 заступником Генпрокурора Ю. В. Столярчуком.

<sup>7</sup> До кошторисів можуть включатися тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких обумовлена характером діяльності установи.

страхування цивільно-правової відповідальності для 7 водіїв, оплату їх праці у 2016–I кварталі 2018 року у сумі 1 288,4 тис. грн (КЕКВ 2111 – 318,7 тис. грн, КЕКВ 2210 – 672,4 тис. грн, КЕКВ 2240 – 297,3 тис. грн). У подальшому довідками про внесення змін до кошторисів бюджетні асигнування на вказані цілі збільшено в цілому до **2906,1 тис. грн**. Передбачення та затвердження видатків на обслуговування більше одного автомобіля заборонено вимогами 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 (пункт 5 Заходів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 "Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету" (далі – Постанова № 65) та пунктом 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") (далі – Постанова № 710);

- за відсутності обґрунтувань з порушенням **пункту 22** Порядку № 228<sup>8</sup> заплановано видатки у сумі **2629,7 тис. грн:** у 2016–2018 роках на придбання матеріалів, обладнання, інвентарю, меблів, джерел безперебійного живлення, комплектуючих деталей за КЕКВ 2210 – 1517,1 тис. грн та на відрядження за КЕКВ 2250 – 916,6 тис. грн; на 2018 рік – на медикаменти за КЕКВ 2220 – 100,0 тис. грн та представницькі витрати за КЕКВ 2240 – 96,0 тис. грн. Видатки за цими напрямками не обґрунтовані нормативами забезпечення або укомплектованості, наявними залишками, дефектними актами, планами відряджень, планами проведення заходів із розрахунками витрат тощо.

Генпрокуратурою як головним розпорядником бюджетних коштів у порушення **пункту 29** Порядку № 228 допущено прийняття в кошторисах показників зазначених видатків, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями, що пунктом 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України віднесено до порушень бюджетного законодавства.

Крім цього, з порушенням **пункту 43<sup>9</sup> Порядку № 228** затверджено на 2016–2018 роки видатки в сумі **16040,1 тис. грн** на оплату комунальних послуг та енергоносіїв (КЕКВ 2270), послуг зв'язку (КЕКВ 2240) за

---

<sup>8</sup> Затвердження у кошторисах показників видатків, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями, п. 16 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України віднесено до порушень бюджетного законодавства.

<sup>9</sup> Розпорядники мають затвердити у кошторисах обсяг коштів для проведення розрахунків за електричну і теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами, у повному обсязі в розрахунку на рік з урахуванням коштів загального та спеціального фондів відповідно до статті 51 Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України. До кошторисів додаються детальні розрахунки на підставі затверджених в установленому порядку лімітів.

відсутності затверджених Генпрокуратурою в установленому порядку лімітів споживання цих послуг.

**Таким чином, планування та затвердження кошторисних призначень Академією у 2016–2018 роках у загальній сумі 109 607,2 тис. грн здійснено з порушенням чинного законодавства в завищених обсягах та за відсутності економічних обґрунтувань.**

## ***2.2. Затвердження надходжень і видатків за спеціальним фондом державного бюджету за окремими напрямками***

Обсяг затверджених кошторисом асигнувань за спеціальним фондом становить 22 024,1 тис грн: на 2016 рік – 4 434,9 тис. грн, 2017 – 10 980,3 тис. грн, 2018 – 6 608,9 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що в кошторисах за спеціальним фондом у підгрупі 25010200 "Надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності" на 2016–2018 роки Академією не враховано фактичних надходжень від плати за послуги гуртожитків і типографії за попередні періоди. Так, на 2016 рік затверджено менше на **1 175,8 тис. грн** (отримано в 2015 році 3 175,8 тис. грн, заплановано на 2016 рік – 2 000,0 тис. грн), в 2017 році – на **1 604,4 тис. грн** (заплановано – 3 000,0 тис. грн, отримано у 2016 році – 4 604,4 тис. грн), в 2018 році – на **3 634,2 тис. грн** (заплановано – 6608,9 тис. грн, отримано у 2017 році – 10243,1 тис. грн). Отже, за три роки занижено надходження за спеціальним фондом на **6 414,4 тис. гривень**. Зазначене є **порушенням пункту 17 Порядку № 228**, яким передбачено планування в кошторисах надходжень до спеціального фонду з урахуванням фактичних надходжень за попередній період.

Невключення Академією до тарифів на проживання в гуртожитках та на виготовлення друкованої продукції прямих витрат на оплату праці працівників, зайнятих у наданні цих послуг, що є **порушенням пунктів 2, 4 розділу IV** Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку запасів суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 23.01.2015 №11, та **пунктів 1, 3 розділу IV Національного положення** (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 "Витрати", затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568<sup>10</sup>, та відповідно до пункту 33 статті 116 Бюджетного кодексу України є бюджетним правопорушенням, спричинило їх заниження та відповідно призвело до зменшення надходжень до спеціального фонду. Як наслідок, у складі видатків спеціального фонду **в порушення вимог частини четвертої статті 13 Бюджетного кодексу України не були закладені витрати на заробітну плату таких працівників**.

Загальний обсяг затверджених кошторисом асигнувань за загальним і спеціальним фондом на 2016-2018 роки становить **267 181,0 тис. грн** (2016 – 67705,5 тис. грн, 2017 – 88598,5 тис. грн, 2018 – 110877,0 тис. гривень).

---

<sup>10</sup> Якими визначено, що до виробничої собівартості продукції (робіт, послуг) включаються прямі витрати на оплату праці, тобто заробітна плата та інші виплати робітникам, зайнятим у виробництві продукції, виконанні робіт або наданні послуг.

Таким чином, з порушенням вимог бюджетного законодавства (Бюджетного кодексу України, Порядку № 228) заплановано видатки на 2016-2018 роки за КПКВК 0901010 за загальним і спеціальним фондом державного бюджету, які затверджені в кошторисі Академії.

### 3. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ВИКОРИСТАННЯ АКАДЕМІЄЮ КОШТІВ ЗА КПКВК 0901010 У 2016–2017 РОКАХ ТА І КВАРТАЛІ 2018 РОКУ

#### 3.1. Аналіз основних напрямів використання коштів державного бюджету

У 2016–2017 роках і I кварталі 2018 року Академією було використано загалом **177 242,9 тис. грн** (161693,8 тис. грн за загальним фондом, 15549,1 тис. грн за спеціальним). Інформація про обсяги затверджених і використаних коштів бюджетної програми за КПКВК 0901010 у 2016–2017 роках і I кварталі 2018 року наведена в таблиці 1.

Таблиця 1

#### Інформація про обсяги затверджених і використаних коштів бюджетної програми за КПКВК 0901010 у 2016–2017 роках і I кварталі 2018 року

(тис. грн)

	Затверджено кошторисом видатків (з урахуванням змін)				Касові видатки			
	2016 рік	2017 рік	2018 рік	всього	2016 рік	2017 рік	I квартал 2018 року	всього
Загальний фонд	63270,6	77618,2	104268,1	245156,9	63267,7	77241,2	21184,9	161693,8
Спеціальний фонд	4434,9	10980,3	6 608,9	22024,1	4434,9	10046,7	1067,5	15549,1
<b>Разом</b>	<b>67705,5</b>	<b>88598,5</b>	<b>110877,0</b>	<b>267181,0</b>	<b>67702,6</b>	<b>87287,9</b>	<b>22252,4</b>	<b>177242,9</b>

Із затверджених кошторисом асигнувань на 2016 рік за загальним фондом (63270,6 тис. грн) використано 63 267,7 тис. грн, невикористані 2,9 тис. грн повернено до державного бюджету (видатки на відрядження за КЕКВ 2250).

Із затверджених кошторисом асигнувань на 2017 рік за загальним фондом (77 618,2 тис. грн) використано 77 241,2 тис. грн, невикористаний залишок у сумі 377,0 тис. грн повернуто до державного бюджету (з них найбільші за КЕКВ 2240 "Оплата послуг" – 236,5 тис. грн – економія в зв'язку з невиконанням запланованих робіт і послуг; КЕКВ 2273 "Оплата електроенергії" – 75,5 тис. грн – економія внаслідок встановлення лед-ламп, КЕКВ 2250 "Видатки на відрядження" – 43,3 тис. грн – економія відряджень які не відбулися).

Із затверджених кошторисом асигнувань на 2018 рік у сумі 110877,0 тис. грн (загальний фонд – 104 268,1 тис. грн, спеціальний – 6 608,9 тис. грн) у I кварталі 2018 року використано 22 252,4 тис. грн (загальний фонд – 21 184,9 тис. грн, спеціальний – 1 067,5 тис. гривень).

У структурі видатків загального фонду державного бюджету (161693,8 тис. грн) частка видатків на поточні витрати становить 99,4 відс. (160727,1 тис. грн), капітальні – 0,6 відс. (966,7 тис. гривень). Найбільше коштів

спрямовано на оплату праці. Так, частка видатків на заробітну плату з нарахуваннями становить **85,2 відс.** у 2016 році, **89 відс.** – у 2017, **94,3 відс.** – у 2018. Інформація про основні напрями видатків загального фонду за 2016–2017 роки та I квартал 2018 року наведена в таблиці 2.

Таблиця 2

**Інформація про основні напрями видатків Академії із загального фонду державного бюджету за 2016–2017 роки та I квартал 2018 року**

Найменування видатків	КЕКВ	2016 рік			2017 рік			2018 рік		
		затверджено кошторисом зі змінами, тис. грн	касові видатки, тис. грн	питома вага, %	затверджено кошторисом зі змінами, тис. грн	касові видатки, тис. грн	питома вага, %	затверджено кошторисом зі змінами на 2018 рік, тис. грн	касові видатки I кварталу 2018 року, тис. грн	питома вага, %
<b>Поточні видатки, з них:</b>	2000	62915,8	62912,9	99,4	77006,3	76629,3	99,2	104268,1	21184,9	100
Оплата праці з нарахуваннями	2110, 2120	53866,5	53866,5	85,2	68732,6	68732,6	89,0	78231,0	19977,1	94,3
Стипендія	2720	1 347,2	1 347,2	2,1	0	0	0	15 847,2	0	0
<b>Капітальні видатки</b>	3000	354,8	354,8	0,6	611,9	611,9	0,8	0	0	0
<b>Всього</b>	<b>х</b>	<b>63 270,6</b>	<b>63 267,7</b>	<b>100</b>	<b>77 618,2</b>	<b>77 241,2</b>	<b>100</b>	<b>104 268,1</b>	<b>21 184,90</b>	<b>100,0</b>

Загальний обсяг надходжень від здійснення додаткової (господарської) діяльності Академії у періоді 2016 – 2017 років, I кварталу 2018 року становив **17 998,2 тис. грн** (в т.ч.: 2016 – 4 604,5 тис. грн, 2017 – 11 288,3 тис. грн, I квартал 2018 – 2 105,4 тис. грн). Основними джерелами наповнення спеціального фонду були: оплата за проживання в гуртожитках – 75,5 відс. загального обсягу надходжень (13 584,5 тис. грн), надходження від виготовлення поліграфічної продукції – 13,4 відс. (2 410,4 тис. гривень).

У структурі видатків спеціального фонду (15549,1 тис. грн) частка видатків на поточні витрати становить 94,7 відс. (14725,6 тис. грн), на капітальні – 5,3 відс. (823,3 тис. грн). Переважно видатки спеціального фонду спрямовані на придбання товарів і послуг – 77,3 відс. у 2016 році, 73,3 відс. – у 2017 році, 61,5 відс. – у I кварталі 2018 року. Інформація про основні напрями видатків, здійснених зі спеціального фонду за 2016–2017 роки та I квартал 2018 року, наведена в таблиці 3.

Таблиця 3

**Інформація про основні напрями видатків Академії із спеціального фонду за 2016–2017 роки та I квартал 2018 року**

КЕКВ	Показники	2016 рік		2017 рік		I квартал 2018 року	
		тис. грн	відс.	тис. грн	відс.	тис. грн	відс.
<b>2000</b>	<b>Поточні видатки, в тому числі:</b>	<b>4 184,2</b>	<b>94,3</b>	<b>9 473,9</b>	<b>94,3</b>	<b>1067,5</b>	<b>100,0</b>
2100	Оплата праці з нарахуваннями	–	–	605,4	6,0	303,8	28,5
2200	Використання товарів і послуг	3 230,9	72,8	6040,7	60,1	276,6	25,8
2270	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	196,7	4,4	1 325,2	13,2	380,8	35,7
2800	Інші поточні видатки	756,5	17,1	1 502,6	14,9	106,3	10,0
<b>3000</b>	<b>Капітальні видатки</b>	<b>250,6</b>	<b>5,7</b>	<b>572,7</b>	<b>5,7</b>	–	–
<b>Разом</b>		<b>4 434,9</b>	<b>100</b>	<b>10 046,6</b>	<b>100</b>	<b>1067,5</b>	<b>100</b>

Аналіз структури заробітної плати загального і спеціального фондів свідчить, що частка додаткових видів заробітної плати (матеріальні допомоги, премії, надбавки, доплати) була більшою, ніж основні види (оклад,

ранг, класний чин, вислуга років) майже в 4 рази і становила в середньому **71,3 відсотка**. Так, у **2016 році** частка виплат основної заробітної плати становила 18,1 відс. (8247,1 тис. грн), **додаткової – 70,1 відс.** (31885,9 тис. грн), інші виплати – 11,8 відс. (5347,2 тис. грн). Аналогічно у **2017 році:** частка виплат основної заробітної плати – 18 відс. (10303,8 тис. грн), додаткової – **72,6 відс.** (41630,2 тис. грн), інші виплати – 9,4 відс. (5429,6 тис. гривень). Фактично основна (тарифна) частина заробітної плати працівників Академії є меншою, ніж додаткові її види.

### **3.2. Стан використання коштів державного бюджету на виконання державного замовлення у 2016–2018 роках**

Встановлено, що на підставі затверджених бюджетних призначень за КПКВК 0901010 Генпрокуратурою як державним замовником до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України надіслано пропозиції щодо обсягів державного замовлення на спеціальну підготовку, **яка у відповідних рішеннях Уряду про держзамовлення відображена як перепідготовка**, та підвищення кваліфікації: на 2016 рік – 46 859,5 тис. грн (на підвищення кваліфікації 3000 осіб – 13 800,0 тис. грн, спеціальну підготовку 800 осіб – 33 059,5 тис. грн); на 2017 рік – 76 401,4 тис. грн (на підвищення кваліфікації 3000 осіб – 31 500,0 тис. грн, спеціальну підготовку 800 осіб – 44 907,4 тис. грн), на 2018 рік – 100 462,5 тис. грн (на підвищення кваліфікації 3000 осіб – 33900,0 тис. грн, на спеціальну підготовку 350 осіб – 66 562,5 тис. гривень)<sup>11</sup>. Водночас **календарні плани з підвищення кваліфікації**, затверджені Генпрокуратурою на 2016 і 2017 роки, передбачали проходження навчання меншої кількості працівників – 2 606 осіб і 2 430 осіб відповідно.

Відповідні обсяги державного замовлення за пропозиціями Генпрокуратури на 2016 і 2017 роки затверджені постановами Кабінету Міністрів України від 06.07.2016 № 408<sup>12</sup> (далі – Постанова № 408) та від 12.07.2017 № 511<sup>13</sup> (далі – Постанова № 511) з видатками за вказаними напрямками в обсягах **46 859,5 і 76 401,4 тис. грн** відповідно. Станом на час проведення аудиту обсяги державного замовлення на 2018 рік Урядом не затверджені.

Водночас **формування державного замовлення на спеціальну підготовку не відповідає вимогам профільного закону** (Закон України

<sup>11</sup> Листи від 26.04.2016 № 18-869 вих-16, від 06.04.2017 № 18-404 вих-17. від 05.04.18 № 18-529 вих-18.

<sup>12</sup> "Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2016 році".

<sup>13</sup> "Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2017 році".

від 20.11.2012 № 5499<sup>14</sup> (далі – Закон № 5499)), який регулює **правові відносини**, що виникають у зв'язку з формуванням і розміщенням державного замовлення **на підготовку фахівців**, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, **підвищення кваліфікації** та **перепідготовку кадрів**, тобто **Закон № 5499 не передбачає державного замовлення на "спеціальну підготовку"**.

Як вбачається із вимог статті 47 Закону № 1060 (чинного до 28.09.2017) та статті 18 Закону № 2145 (чинного з 28.09.2017) під терміном "перепідготовка" розуміється професійне навчання з метою оволодіння іншою (іншими) професією (професіями). Водночас, згідно із частиною четвертою статті 32 Закону № 1697, кандидати на посаду прокурора, зараховані до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів, направляються Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів для проходження спеціальної підготовки в Академії. Кандидат на посаду прокурора проходить протягом одного року спеціальну підготовку в Академії з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики (частина перша статті 33 Закону № 1697). **Тобто при спеціальній підготовці кандидата на посаду прокурора професія не змінюється.**

Крім того, в порушення вимог частини третьої статті 3 Закону № 5499 державні контракти на здійснення спеціальної підготовки та підвищення кваліфікації **протягом 2016–2017 років між виконавцем державного замовлення – Академією та державним замовником – Генпрокуратурою, які є обов'язковою та єдиною формою розміщення державного замовлення і визначають економічні та правові зобов'язання сторін, не оформлялися, тобто кошти фактично використовувались на забезпечення діяльності Академії як бюджетної установи.**

Аналіз формування державного замовлення на 2016–2017 роки засвідчив, що на час його затвердження Урядом на **2016 рік вимоги статті 33 Закону № 1697 щодо спеціальної підготовки не набрали чинності**, а на **2017 рік (12.07.2017) – Генпрокуратурою не було прийнято рішень** щодо кількості кандидатів на посади в органи прокуратури, оскільки Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, до повноважень якої це віднесено, розпочала роботу лише з 27.04.2017<sup>15</sup>, а рішення, яким оголошено добір кандидатів на посади на конкурсній основі з 28.07.2017, прийняла **26.07.2017**<sup>16</sup>.

Слід зазначити, що фактичне проведення навчання зі спеціальної підготовки в Академії розпочалося під час аудиту, а саме з 16.04.2018.

---

<sup>14</sup> "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів"

<sup>15</sup> На підставі Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийнятого Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27.04.2017.

<sup>16</sup> Рішення № 1дк-17



**Отже, обсяги державного замовлення, затверджені постановами № 408, № 511, не базуються на нормах законодавства, оскільки є безпідставними в частині спеціальної підготовки.**

При тому, що державне замовлення в частині спеціальної підготовки не виконувалося, Генпрокуратурою не подано відповідних пропозицій для зменшення обсягів фінансування. Зазначене є **недотриманням вимог частини сьомої статті 2 Закону № 5499**, відповідно до яких Генпрокуратура мала вжити заходів для подання не пізніше 1 листопада року Міністерству економічного розвитку і торгівлі України відповідних пропозицій щодо зменшення обсягів фінансування на зазначені цілі або їх перерозподілу на інші заходи.

**Таким чином, кошти в сумі 77 965,9 тис. грн (33 059,5 тис. грн у 2016 році та 44 906,4 тис. грн у 2017 році) використані нерезультативно.**

Як вже зазначалося, календарними планами передбачалося підвищення кваліфікації меншої на 964 одиниці кількості працівників, ніж встановлено державним замовленням. Фактично протягом 2016–2017 років за державним замовленням з підвищення кваліфікації навчалося 4 793 працівники прокуратури, з яких отримали відповідні свідоцтва **4791** (у т. ч. 2576 у 2016 році, 2215 у 2017 році). Враховуючи, що кошти, передбачені на підвищення кваліфікації 6000 працівників у 2016–2017 роках, фактично були спрямовані на навчання 4793 осіб, **10 192,9 тис. грн** (у 2016 році – 1950,4 тис. грн, у 2017 році – 8 242,5 тис. грн) **використано неекономно**. Слід зазначити, що дві особи у 2017 році через нескладання іспитів свідоцтва не отримали. У I кварталі 2018 року підвищення кваліфікації пройшли 547 осіб.

Водночас відповідно до звітів про виконання державного замовлення в натуральному виразі, що направлялись до Мінекономрозвитку, **фактичне виконання з підвищення кваліфікації як у 2016, так і у 2017 році становить 3000 осіб, при затверджених обсягах 3000 осіб.**

**Тобто Генпрокуратура як державний замовник прозвітувала про стовідсоткове виконання державного замовлення з підвищення кваліфікації у натуральному вигляді.**

За два роки на підвищення кваліфікації 4 793 осіб спрямовано **140 888,8 тис. грн** (2016 – 63 270,6 тис. грн, 2017 – 77 618,2 тис. гривень).

*Довідково.* Планові видатки на щорічне підвищення кваліфікації 3000 осіб становили 45300 тис. грн (13800,0 тис. грн у 2016 та 31500,0 тис. грн у 2017 році), або в середньому 7,6 тис. грн на одну особу (4,6 тис. грн у 2016 та 10,5 тис. грн у 2017 році).

**Отже, показники видатків на підвищення кваліфікації перевищили планові у 2016–2017 роках в середньому в 3,9 раза (в 5,3 раза в 2016 році та в 3,3 раза в 2017).** Виходячи з обсягів використаних коштів, розрахунково витрати в середньому на одну особу становили 29,4 тис. грн (24,6 тис. грн у 2016 та 35,0 тис. грн у 2017 році). Із загальної суми безрезультативно та неекономно використаних коштів **88 158,8 тис. грн** розрахунково **70,0 тис. грн витрачено непродуктивно** на навчання двох осіб, які не отримали свідоцтв про підвищення кваліфікації.

Показник ефективності "вартість підготовки 1 фахівця для органів прокуратури" (без розподілу на підвищення кваліфікації та спеціальну

підготовку) у звіті про виконання паспорта бюджетної програми за 2016 рік становить 7,0 тис. грн, фактично – 24,6 тис. грн, на 2017 рік (без розподілу) – 10,5 тис. грн, фактично – 35,0 тис. грн; показник "продукту" ("кількість осіб, що пройшли перепідготовку") у звіті за 2016 рік становить 3000 осіб, фактично – 2576 осіб (завищений на 424 особи), у 2017 році – 3000 осіб, фактично – 2215 осіб (завищений на 785 осіб).

**Таким чином, викривленою на 1 209 осіб в сторону збільшення є подана до Мінекономрозвитку інформація щодо кількості осіб, які підвищили кваліфікацію, а також відображена у звітах про виконання паспортів бюджетної програми.**

Зазначене є порушенням вимог пункту 6 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536. Відповідно до **пункту 36 статті 116 Бюджетного кодексу України**, включення недостовірних даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) є **порушенням бюджетного законодавства.**

**Отже, державне замовлення на підвищення кваліфікації та спеціальну підготовку протягом 2016–2017 років здійснено всупереч Закону № 5499, оскільки безпідставно включено спеціальну підготовку до рішень Уряду про державне замовлення на відповідні роки; контракт між Генпрокуратурою та Академією не укладався та обсяги фінансування не переглядались.**

**Враховуючи, що обсяг виділених бюджетних коштів також передбачав проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора, проведення якої з незалежних від Академії обставин було відтерміновано, то видатки на підвищення кваліфікації одного працівника органів прокуратури перевищили планові показники видатків в середньому в 3,9 рази, що коштувало платникам податків 24,6 тис. грн у 2016 році та 35,0 тис. грн у 2017 році відповідно.**

### ***3.3. Дотримання Академією законодавства при витрачанні коштів державного бюджету та ефективності використання майна***

Аудитом встановлено факти порушень вимог законодавства при використанні коштів державного бюджету:

- в порушення статті 49<sup>2</sup> Кодексу законів про працю України Академія не попереджала працівників про наступне скорочення штату, продовжуючи виплачувати їм заробітну плату. Як наслідок, у 2016–2017 роках та I кварталі 2018 року 44 працівникам, які в зв'язку зі змінами у структурі Академії<sup>17</sup> 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. грн). Наприклад, згідно з наказом Генпрокуратури

---

<sup>17</sup> Структура Академії затверджена наказами Генеральної прокуратури України від 21.12.2015 № 119ш в кількості 187 штатних одиниць (зі змінами та доповненнями від 21.06.2017 – в кількості 258 штатних одиниць), від 22.02.2018 № 21ш – в кількості 258 штатних одиниць.

від 18.08.2016 б/н ліквідовано управління із спеціальної підготовки та підвищення кваліфікації (керівник Шулякова В. Ф.). В порушення статті 49<sup>2</sup> Кодексу законів про працю України рішення про звільнення або призначення цієї особи на іншу посаду не приймалося. Шулякова В. Ф. перебувала на ліквідованій посаді з 19.08.2016 по 16.03.2018. Використання коштів на оплату праці позаштатних працівників є **неекономним**;

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

- у 2016–2017 роках та I кварталі 2018 року за **рахунок коштів загального фонду виплачено заробітну плату** з нарахуваннями на суму **4976,4 тис. грн** (2016 – 1698,7 тис. грн, 2017 – 2570,6 тис. грн, 2018 – 680,1 тис. грн станом на 01.04.2018) працівникам, які були задіяні у наданні платних послуг у гуртожитках та типографії (оплата праці мала бути здійснена за рахунок коштів спеціального фонду). Вказане є **порушенням вимог частини четвертої статті 13 Бюджетного кодексу України<sup>18</sup>**.

**Зазначене зумовлено неналежним плануванням:** невиключення до тарифів на проживання в гуртожитках та на виготовлення друкованої продукції прямих витрат на оплату праці та непередбачення відповідних видатків за рахунок надходжень спеціального фонду;

- у 2016–2017 роках та I кварталі 2018 року в порушення вимог 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, використано **3070,4 тис. гривень**:

на експлуатацію та обслуговування понаднормативних автомобілів Академією використано **2906,1 тис. грн** (порушення пункту 5 Заходів, затверджених Постановою № 65, та пункту 4 Заходів, затверджених Постановою № 710);

на придбання побутової техніки (кавоварка, кондиціонери, ваги, пилососи, пральні машини, холодильники) Академією використано **164,3 тис. грн**, що заборонено п.1 Заходів, затверджених Постановою № 65;

**Зазначені обмеження були виключені** постановою Кабінету

---

<sup>18</sup> Надходження коштів від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, а саме надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності (друга група першої підгрупи), використовуються на організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ, тощо.

Міністрів України від 04.04.2018 № 268<sup>19</sup>;

- за договором з ПП "Газтепломонтаж" у 2016 році оплачено виконані роботи на загальну суму **131,5 тис. грн** за рахунок поточних видатків (КЕКВ 2240). Пунктом 2.12 Примірного переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд, затвердженого наказом Держкомітету України з питань ЖКГ від 10.08.2004 № 150, виконані роботи віднесені до капітального ремонту і мали оплачуватися за рахунок капітальних видатків (КЕКВ 3130). Зазначене є **порушенням 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 таких умов згідно зі статтею 119 Бюджетного кодексу України кошти використані не за цільовим призначенням, **що відповідно до статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства;**

- **безпідставно списано з обліку бензин марки А-95, загалом – 2 524,74 літра (1 249,43 літра у 2016 році та 1 275,31 літра у 2017 році) на суму 48,0 тис. грн** (23,6 тис. грн за 2016 рік та 24,4 тис. грн за 2017 рік). Факт встановлено шляхом співставлення показників пробігу автомобілів, зазначених у подорожніх листах, та показників, зазначених в актах виконаних робіт з обслуговування автомобілів на станціях технічного обслуговування. Так, відповідно до акта виконаних робіт з технічного обслуговування автомобіля TOYOTA AVALON, державний номер AA0077AK, складеного ТОВ "ВІП-АГ" 05.12.2016 № VAG00001476 (скріплено підписами ректора Академії Присяжнюка І. І. та заступника директора ТОВ "ВІП-АГ" Огійчук В. В.), пробіг спідометра на 05.12.2016 становив 227 256 кілометрів. Водночас відповідно до записів у подорожньому листі на цю ж дату пробіг зазначеного автомобіля становив 233 728 км, що більше показника, зазначеного в акті виконаних робіт, на 6472 кілометри. Аналогічні розбіжності встановлено і по автомобілях: TOYOTA CAMRY, A2599IE; TOYOTA CAMRY, AA0011MO; SKODA RAPID, AA4900OA; MERCEDES BENZ, AA5357OC; TOYOTA COROLLA, AA5070MX. Факт безпідставного списання бензину має ознаки **кримінального правопорушення** за статтею 366 "Службове підроблення" Кримінального кодексу України, про що відповідно до статті 41 Закону України "Про Рахункову палату" мають бути повідомлені правоохоронні органи.

Про відсутність контролю за використанням службового автотранспорту свідчить і такий факт. Відповідно до акта виконаних робіт від 21.08.2017 № VAG00001406, підписаного між Академією та ТОВ "ВІП-АГ" (скріплено підписами ректора Академії Присяжнюка І. І. та заступника директора ТОВ "ВІП-АГ" Огійчука В. В.), 21.08.2017 здійснювалось технічне обслуговування автомобіля TOYOTA CAMRY, державний номер AA7100HK. Пробіг цього автомобіля під час технічного обслуговування становив 265 001 кілометр, водночас пробіг, зазначений станом на цю ж дату у подорожньому листі, 246 256 кілометрів. Тобто

---

<sup>19</sup> "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2001 р. № 332 від 11 жовтня 2016 р. № 710".

фактично на 18 745 кілометрів менше. Зазначене є свідченням того, що автомобіль TOYOTA CAMRY, державний номер АА7100НК, у 2017 році фактично проїхав на 18 745 кілометрів більше, ніж відображено в облікових документах, та використовувався не для поїздок, пов'язаних із службовою діяльністю посадових осіб Академії, що відповідно є порушенням абзацу третього пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2003 № 848 "Про впорядкування використання легкових автомобілів бюджетними установами та організаціями";

- у 2016–2017 роках оплачено представницькі видатки у сумі **34,2 тис. грн** на заходи, які не передбачали прийом та обслуговування іноземних представників і делегацій. Зазначене є **порушенням пункту 2 Норм** коштів на представницькі цілі бюджетних установ та порядок їх витрачання, затверджених наказом Мінфіну від **14.09.2010 № 1026**, зареєстрованим у Мін'юсті 20.10.2010 за № 956/18251;

- у 2016 році ТОВ "Велес-плюс" за договорами від 04.07.2016 №16/06-16, від 06.07.2016 № 17/06-16, від 09.06.2016 № 24/05-16 сплачено кошти в сумі **18,5 тис. грн, в тому числі: 0,9 тис. грн** – за невиконані роботи з поточного ремонту приміщень Академії та невстановлені матеріали (328 шт. болтів, гвинтів, шпильок, акт виконаних будівельних робіт № 2 за липень 2016 року); 17,6 тис. грн – за утримання служби замовника та експертизу проектно-кошторисної документації службі замовника. Оплата робіт за невиконані роботи з поточного ремонту приміщень та невстановлені матеріали за фіктивними актами має **ознаки кримінального правопорушення** за статтею 366 "Службове підроблення" Кримінального кодексу України, про що відповідно до статті 41 Закону України "Про Рахункову палату" мають бути повідомлені правоохоронні органи.

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

- Академією не ініційовано перед Фондом державного майна відповідно до статей 2 та 12 Закону України від 10.04.1992 № 2269 "Про оренду державного і комунального майна" укладання договору оренди площі 259,1 м<sup>2</sup> (їдальня), яка є державною власністю і знаходиться в користуванні Академії;

- через неоформлення Академією договорів оренди площ до 200 м<sup>2</sup>, на яких розміщено торговельний автомат для приготування гарячих напоїв; банкомат АТ "Райффайзен Банк Аваль"; кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокуратури, **недоотримано (розрахунково) коштів у вигляді орендної плати в сумі 5,5 тис. грн;**

- не здійснювалося відшкодування Академії спожитих третіми особами (по суті орендарями) комунальних послуг. У результаті протягом 2016–2017 років та I кварталу 2018 року Академією **недоотримано 413,8 тис. грн:** за невідшкодовані комунальні послуги – 300,0 тис. грн, за ремонт обладнання їдальні – 113,8 тис. грн, які оплачені за кошти державного бюджету та фактично є втратами надходжень спеціального фонду і **підлягають відшкодуванню;**

- не використовується за цільовим призначення земельна ділянка площею 17233 м<sup>2</sup> (м. Київ, вул. Сім'ї Хохлових, 8), яка перебуває у занедбаному стані тривалий час (первісна вартість – 27556,4 тис. грн). Зазначене свідчить про **неефективне використання державного майна**, що перебуває у постійному користуванні Академії.

*Довідково.* На ділянці передбачалось будівництво адміністративно-навчальних корпусів. У попередньому звіті Рахункової палати, затвердженому постановою Колегії Рахункової палати від 09.09.2014 № 18-1, Генпрокуратурі вказувалося на недоцільність витрачання коштів державного бюджету на розбудову Академії та неефективне використання у 2013 році більш як 24 млн грн бюджетних коштів на виготовлення проектної документації на зазначені цілі. Ці видатки обліковані Академією на субрахунок 1141 "Капітальні видатки за невведеними в експлуатацію основними засобами";

- залишається невирішеним питання забезпечення ліцензійними програмами обладнання, задіяного у навчальному процесі (140 із 279 одиниць). Враховуючи те, що згідно зі статтею 433 Цивільного кодексу України та статтею 8 Закону України від 23.12.1993 № 3792 "Про авторське право і суміжні права" комп'ютерні програми є об'єктом авторського права, такі дії створюють ризики порушень авторських прав, визначених статтею 50 вказаного Закону.

**Таким чином, Академією у 2016–2017 роках і I кварталі 2018 року допущено порушення чинного законодавства і нецільове витрачання коштів державного бюджету на суму 8 279,0 тис. грн, а також неекономне їх використання в сумі 10 079,3 тис. грн Крім того, Академією не забезпечено ефективного управління майном, в результаті чого втрачено надходжень спеціального фонду в сумі 419,3 тис. гривень.**

#### **4. ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРОЦЕДУР ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ, ПОСЛУГ**

Відповідно до частини першої<sup>20</sup> статті 4 Закону України від 10.04.2014 № 1197 "Про здійснення державних закупівель" (далі – **Закон № 1197**, чинний до 01.08.2016) закупівля здійснюється згідно з річним планом, відповідальним за складання та затвердження якого згідно з частиною четвертою<sup>21</sup> статті 11 Закону № 1197 є комітет з конкурсних торгів, який утворюється замовником (генеральним замовником) для організації та проведення процедур закупівель.

Частиною першою статті 11 Закону України від 25.12.2015 № 922 "Про публічні закупівлі" (далі – **Закон № 922**) передбачено, що для організації

---

<sup>20</sup> Закупівля здійснюється відповідно до річного плану. Річний план та зміни до нього безоплатно оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель (далі – веб-портал Уповноваженого органу) протягом п'яти робочих днів з дня затвердження річного плану або змін до нього.

<sup>21</sup> Частиною четвертою статті 11 встановлено, що комітет з конкурсних торгів: планує проведення процедур закупівель; складає та затверджує річний план державних закупівель; здійснює вибір процедури закупівлі; проводить процедури закупівель, попередню кваліфікацію учасників; забезпечує рівні умови для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця; забезпечує складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань державних закупівель, визначених цим Законом; здійснює інші дії, передбачені цим Законом.

та проведення процедур закупівель замовник утворює тендерний комітет (комітети) або визначає уповноважену осіб (особу), які, зокрема, складають та затверджують річний план закупівель (частина 3 статті 11 Закону № 922).

Таким чином, планування та здійснення процедур закупівель належить виключно до повноважень комітету з конкурсних торгів/тендерного комітету замовника.

**Аудитом встановлено невідповідність запланованих тендерним комітетом (комітетом з конкурсних торгів) обсягів закупівель на 2016 і 2018 роки (у I кварталі) затвердженим кошторисним асигнуванням у сумі 3 456,1 тис грн: у 2016 році – на суму 2 760,5 тис. грн (затверджено асигнувань 7 648,1 тис. грн, заплановано 4 887,6 тис. грн), в 2018 році – 695,6 тис. грн (затверджено асигнувань 4 973,8 тис. грн, заплановано 4 278,2 тис. грн). Існує ризик непрозорого використання в 2018 році бюджетних коштів в обсязі 695,6 тис. гривень.**

Вибірковою перевіркою встановлено укладання Академією у періоді 2016–2017 років господарських договорів на закупівлю **однакових комплексних видів послуг (робіт)**, що є поділом одного предмета закупівлі на декілька частин. Це призвело до ухилення від проведення процедур закупівель та є **порушенням** вимог частини п'ятої<sup>22</sup> статті 2 та частини четвертої<sup>23</sup> статті 40 Закону № 1197, частини сьомої<sup>24</sup> статті 2, частини третьої<sup>25</sup> статті 36 Закону № 922. Зокрема:

у 2016 році укладено договори:

- **виконання робіт з поточного ремонту покрівлі в гуртожитку Академії за адресою: м. Київ, вул. Мельникова, 24 (ДК 021:2015<sup>26</sup>-45261900-3 Ремонт і технічне обслуговування дахів)**, здійснювалося ТОВ "Велес-Плюс" за трьома окремими договорами, за виконані роботи сплачено **575,8 тис. грн**, тобто штучно поділено предмет закупівлі зазначених робіт з метою ухилення від проведення процедур державних закупівель, передбачених

<sup>22</sup> Частиною п'ятою статті 2 визначено, що забороняється укладання договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур, визначених цим Законом. Замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування цього Закону.

<sup>23</sup> Частиною четвертою статті 40 визначено, що забороняється укладання договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель, крім випадків, передбачених цим Законом.

<sup>24</sup> Частиною сьомою статті 2 визначено, що забороняється придбання товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур, визначених цим Законом, та укладання договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур, визначених цим Законом. Замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування цього Закону.

<sup>25</sup> Частиною третьою статті 36 визначено, що забороняється укладання договорів, що передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель, крім випадків, передбачених цим Законом.

<sup>26</sup> Предмет закупівлі товарів і послуг визначається замовником на основі національного класифікатора України ДК 021:2015 "Єдиний закупівельний словник", затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23.12.2015 № 1749.

Законом № 1197, що є порушенням частини п'ятої статті 2 та частини четвертої статті 40 Закону № 1197;

*Довідково.* Зведений кошторисний розрахунок, локальний та об'єктні кошториси затверджено ректором Академії Присяжнюком І. І. Договір від 04.07.2016 № 16/06-16 на проведення робіт з демонтажу та монтажу систем та конструкцій покрівлі гуртожитку (Код ДКПП 016-2010-43.99.9 – Роботи будівельні спеціалізовані, н.в.і.у) укладено на суму 199,8 тис. гривень. Відповідно до актів виконаних будівельних робіт (ф. кб-2в) та довідок про вартість виконаних будівельних робіт та витрат (ф. кб-3) від 06.07.2016 та 27.07.2016 (за підписами ректора Академії Присяжнюка І. І., директора ТОВ "Велес-плюс") роботи виконано на загальну суму 199,8 тис. грн та оплачено в повному обсязі;

Договір від 06.07.2016 № 17/06-16 на проведення робіт з ремонту покрівлі гуртожитку (Код ДКПП 016-2010-43.91.1 – Роботи покрівельні) на суму 199,9 тис. гривень. Відповідно до актів виконаних будівельних робіт (ф. кб-2в) та довідок про вартість виконаних будівельних робіт та витрат (ф. кб-3) від 07.07.2016 та 20.07.2016 (за підписами ректора Академії Присяжнюка І. І., директора ТОВ "Велес-плюс") роботи виконано на загальну суму 199,9 тис. грн та оплачено в повному обсязі.

Договір від 09.06.2016 № 24/05-16 на проведення робіт з демонтажу та монтажу водостічних труб гуртожитку ((Код ДКПП 016-2010-43.99.1 – Роботи гідроізоляційні) на суму 176,13 тис. гривень. Відповідно до актів виконаних будівельних робіт (ф. кб-2в) та довідок про вартість виконаних будівельних робіт та витрат (ф. кб-3) від 16.06.2016 та 24.06.2016 (за підписами ректора Академії Присяжнюка І. І., директора ТОВ "Велес-плюс") роботи виконано на загальну суму 176,13 тис. грн та оплачено в повному обсязі;

**- виконання ремонтних робіт на системах опалювання, водопостачання та каналізації в приміщеннях Академії** за адресою: м. Київ, вул. Мельникова 81-б, визначаються за кодом ДК 021:2015 – 45450000-6 "Інші завершальні будівельні роботи" як один предмет закупівлі, при цьому Академією в порушення частини сьомої статті 2 та частини третьої статті 36 Закону № 922 штучно поділено предмет закупівлі з метою уникнення проведення процедур публічних закупівель, передбачених Законом № 922, та укладено з ПП "Газтепломонтаж" три окремі договори (в особі ректора Академії Присяжнюка І. І.) на загальну суму **440,0 тис. грн**, за якими за надані послуги виконавцю кошти сплачено в повному обсязі.

*Довідково.* Зведені кошторисні розрахунки затверджено 26.08.2016, 02.09.2016 та 13.10.2016 ректором Академії Присяжнюком І. І. Довідки про вартість виконаних будівельних робіт та витрат (ф. кб-3) за всіма трьома укладеними договорами засвідчені підписами ректора Академії Присяжнюка І. І., директора ПП "Газтепломонтаж" Договір від 26.08.2016 № 1 на проведення робіт з монтажу водопровідних та каналізаційних систем на суму 103,0 тис. гривень. Відповідно до акта виконаних будівельних робіт № 1(ф. кб-2в) та довідки про вартість виконаних будівельних робіт та витрат (ф. кб-3) від 29.08.2016 роботи виконані на загальну суму 103,0 тис. грн та оплачено в повному обсязі; договір від 02.09.2016 № 2 на проведення ізоляційних робіт (систем водопостачання, опалення, вентиляції) в приміщеннях на суму 139,0 тис. гривень. Відповідно до акта виконаних будівельних робіт № 1 (ф. кб-2в) та довідки про вартість виконаних будівельних робіт та витрат (ф. кб-3) від 12.09.2016 роботи виконано на загальну суму 139,0 тис. грн та оплачено в повному обсязі; договір від 13.10.2016 № 1/10/2016 на проведення робіт з ремонту системи опалення на горіщі корпусу №2 на суму 198,0 тис. гривень. Відповідно до акта виконаних будівельних робіт № 1 (ф. кб-2в) та довідки про вартість виконаних будівельних робіт та витрат (ф. кб-3) від 21.10.2016 роботи виконано на загальну суму 198,0 тис. грн та оплачено в повному обсязі.



Наказом Генпрокуратури від 10.06.2016 № 60-ш в Академії створено відділ інформатизації та телекомунікацій. З метою створення захищеної локальної мережі новоствореним відділом розроблено стратегію "Модернізація ІТ інфраструктури Національної академії прокуратури України" (далі – Модернізація ІТ) та відповідний кошторис, про що було поінформовано<sup>27</sup> Генпрокуратуру.

У листопаді 2016 року розпочато **проведення Модернізації ІТ** (комп'ютерної мережі Академії), що визначалась за кодом ДКПП 1016:2010-61.90.1; ДК 021:2015-32410000-7 Локальні мережі. Очікувана вартість закупівлі становила 780,2<sup>28</sup> тис. гривень. При цьому Академією в порушення частини сьомої статті 2 та частини третьої статті 36 Закону № 922 штучно поділено один комплексний вид послуг з метою ухилення від проведення процедур публічних закупівель, передбачених Законом № 922, та укладено три окремі договори (в особі ректора Присяжнюка І. І.) з виконавцем ТОВ "Принт Експерт" (код ЄДРПОУ 30436824) на загальну суму **580,1 тис. грн**, за якими за надані послуги виконавцю кошти сплачено в повному обсязі.

*Довідково.* Договір від 18.11.2016 № 1 на надання послуг щодо керування комп'ютерними засобами (ДК 016:2010:62.03.1) на загальну суму 198,3 тис. грн (з ПДВ). Згідно з двома актами виконаних послуг (засвідчені підписами начальника відділу інформатизації та телекомунікації Академії Микитенка В. В. та директора ТОВ "Принт Експерт") за укладеним договором ТОВ "Принт Експерт" сплачено 198,3 тис. грн (з ПДВ) (акт від 22.11.2016 № РН-0017698 – 99,2 тис. грн, від 29.11.2016 № РН-0017702 – 99,1 тис. гривень); договір від 28.11.2016 № 2 на надання послуг щодо технічної допомоги у сфері інформаційних технологій (ДК 016:2010:62.02.3) укладено на загальну суму 198,1 тис. грн (з ПДВ). Згідно з двома актами виконаних послуг (засвідчені підписами начальника відділу інформатизації та телекомунікації Академії Микитенка В. В. та директора ТОВ "Принт Експерт") за укладеним договором ТОВ "Принт Експерт" сплачено 198,1 тис. грн (з ПДВ) (акт від 29.11.2016 № РН-0017705 – 98,8 тис. грн, від 13.12.2016 № РН-0017706/2 – 99,3 тис. гривень); договір від 19.12.2016 № 3 на надання послуг щодо встановлення комп'ютерів та периферійного устаткування (ДК 016:2010:62.09.1) на загальну суму 183,7 тис. грн (з ПДВ). Згідно з двома актами виконаних послуг (засвідчені підписами начальника відділу інформатизації та телекомунікації Академії Микитенка В. В. та директора ТОВ "Принт Експерт") за укладеним договором ТОВ "Принт Експерт" сплачено 183,7 тис. грн (з ПДВ) (акт від 19.12.2016 № РН-0017705 – 83,1 тис. грн, від 21.12.2016 № РН-0017706 – 100,6 тис. гривень).

**У 2017 році** Академією за одним предметом закупівлі послуг код ДК 021:2015 72700000 "Послуги у сфері комп'ютерних мереж", за двома окремими договорами, укладеними з ТОВ "Принт-Експерт", закуплено один комплексний вид **послуг зі створення бездротового**

---

<sup>27</sup> Лист від 23.08.2016 № 16/1436 за підписом ректора Академії Присяжнюка І. І.

<sup>28</sup> З метою створення захищеної локальної мережі новоствореним відділом розроблено стратегію "Модернізація ІТ інфраструктури Національної академії прокуратури України", про що було поінформовано Генеральну прокуратуру (лист від 23.08.2016 № 16/1436 (за підписом ректора Академії Присяжнюка І. І.). У Модернізації виділено етапи із зазначенням вартості кожного, зокрема: побудова оптичного сегмента ЛОМ – 326,1 тис. грн; дизайн побудови мережі бездротового доступу – 287,3 тис. грн, серверна інфраструктура Академії – 166,8 тис. гривень.

доступу Wi-Fi<sup>29</sup> до гуртожитків Академії № 1 і № 2, які розташовані за адресою: вул. Мельникова 81-б, на загальну суму **299,4 тис. грн**, чим порушено вимоги частини сьомої статті 2 та частини третьої статті 36 Закону № 922.

Рішення комітету з конкурсних торгів та обґрунтування, зокрема посилення на службові документи, за якими необхідно внести зміну до річного плану закупівель і в додатку до закупівлі *послуг з ремонту покрівлі в гуртожитку Академії; послуг з виконання відновлювальних робіт на водопровідних та каналізаційних системах у приміщеннях Академії; послуг з Модернізації ІТ, а саме побудови оптичного сегмента ЛОМ Академії та дизайну побудови мережі бездротового доступу; послуг зі створення бездротового доступу Wi-f до гуртожитків Академії*, **відсутнє**. У річних планах і додатках до них такі закупівлі **не відображено**. З пояснення голови тендерного комітету – директора НДІ Попова Г. В. вбачається, що на розгляд тендерного комітету **не надходило жодних документів від структурних підрозділів Академії** щодо необхідності здійснення таких закупівель. Договори з ТОВ "Велес-Плюс", з ПП "Газтепломонтаж" та ТОВ "Принт Експерт" укладались Академією як замовником в особі ректора Академії Присяжнюка І. І. **без відома та участі тендерного комітету**. В акті аудиту враховано пояснення голови тендерного комітету директора НДІ Попова Г. В.

Таким чином, Академією в 2016 та 2017 роках з порушенням вимог частини п'ятої статті 2 та частини четвертої статті 40 Закону № 1197, частини 7 статті 2 та частини 3 статті 36 Закону № 922 за укладеними без проведення тендерних процедур договорами використано **1 895,3 тис. грн** (в 2016 році – 1 595,9 тис. грн, 2017 – 299,4 тис. гривень). Виявлені порушення мають ознаки адміністративного правопорушення ректором Академії Присяжнюком І. І., якого звільнено з посади наказом Генпрокуратури від 17.11.2017 № 199к, що унеможливує оформлення протоколу про адміністративне правопорушення.

## **5. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ВНУТРІВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ**

Облікову політику в Академії визначено Положенням про організацію бухгалтерського обліку та облікову політику Національної академії прокуратури України, яке затверджене наказом Академії від 01.07.2015 № 165-од (далі – Положення № 165), що діяло до 20.12.2017. На час проведення аудиту чинним є нове Положення про облікову політику Національної академії прокуратури України, затверджене наказом Академії від 20.12.2017 № 151-од (далі – Положення № 151), в якому не передбачено

---

<sup>29</sup> Термін Wi-Fi є скороченням від англ. "Wireless Fidelity" і перекладається приблизно як "бездротова точність" або навіть "відданість". Суть цієї технології - передача даних і створення локальної мережі між портативними пристроями, комп'ютерами і схожими пристроями, що знаходяться в зоні покриття Wi-Fi, яке зазвичай охоплює "пляму" до 100–200 метрів. (використано роз'яснення з інтернет – ресурсу <http://www.mobtech.com.ua>).

згідно з законодавством відповідальності посадових осіб за несвоєчасне та недостовірне відображення даних з бухгалтерського обліку.

Бухгалтерський облік в Академії здійснювався відділом планування, бухгалтерського обліку та звітності, загальне керівництво роботою якого забезпечує ректор відповідно до наказу про розподіл обов'язків між керівництвом Академії. Слід зазначити, що окремого структурного підрозділу чи особи, до функціональних обов'язків яких було б віднесено здійснення внутрішнього контролю чи аудиту, Академією не визначено.

Генпрокуратурою проводились чотири контрольні заходи, що стосувались окремих питань діяльності Академії у період 2016–2017 років.

За результатами службових розслідувань, проведених у 2016–2017 роках Генпрокуратурою в Академії, встановлено низку порушень фінансової дисципліни в частині нарахувань заробітної плат, доплат, премій, компенсацій та інших виплат, стипендій у 2016 році, незаконного функціонування відділу аспірантури і докторантури, здійснення закупівель товарно-матеріальних цінностей та послуг за бюджетні кошти. При тому, що в матеріалах розслідування зазначалося про неефективне використання коштів та завдані збитки, рішень Генпрокуратури щодо повернення коштів до державного бюджету не прийнято. Отже, контроль за використанням бюджетних коштів з боку головного розпорядника є недостатнім і неефективним.

Через відсутність підрозділу внутрішнього аудиту чи посадової особи з відповідними функціональними обов'язками керівництво Академії не має змоги отримати об'єктивну та достовірну інформацію про стан використання фінансових і матеріальних ресурсів та прийняті управлінські рішення, що призвело до численних порушень законодавства, неекономного, нерезультативного і нецільового використання бюджетних коштів.

## ВИСНОВКИ

**1. Національній академії прокуратури України 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 – 3000 осіб щороку, а також на спеціальну підготовку – по 800 осіб у 2016–2017 роках і 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 44906,4 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 49<sup>2</sup> 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 м<sup>2</sup> і **не оформлено** договорів оренди площ до 200 м<sup>2</sup> (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. м<sup>2</sup> 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.

## ПРОПОЗИЦІЇ

**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 м<sup>2</sup>;

- 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 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.

Член Рахункової палати

О. С. Яременко