

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 24.03.2020 № 7-2

## **ЗВІТ**

**ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ  
БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ ГЕНЕРАЛЬНІЙ ПРОКУРАТУРИ  
УКРАЇНИ НА ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРСЬКО – СЛІДЧОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ, ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ  
КАДРІВ ПРОКУРАТУРИ**

Київ 2020

**ЗМІСТ**

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП .....	4
1. ОЦІНКА СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ АУДИТІВ.....	4
2. ОЦІНКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ .....	7
3. ОЦІНКА СТАНУ ПЛАНУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ ГЕНЕРАЛЬНІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ НА ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРСЬКО-СЛІДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КАДРІВ ПРОКУРАТУРИ.....	17
3.1. Оцінка стану планування видатків на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури .....	20
3.2. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів, виділених на відрядження, оплату праці та інші соціальні виплати .....	23
3.3. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів, виділених на проведення поточних і капітальних ремонтів, придбання автомобільного транспорту та інші витрати .....	28
3.4. Оцінка управління об'єктами в нерухомості, у тому числі земельними ділянками, та їх використання .....	36
4. ОЦІНКА СТАНУ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ .....	41
ВИСНОВКИ .....	45
ПРОПОЗИЦІЇ.....	48

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):** стаття 98 Конституції України, статті 26 і 110 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456, статті 4 і 7 Закону України від 02.07.2015 № 576 "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2020 рік, доручення члена Рахункової палати для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 02.12.2019 № 07-66.

**Мета аудиту:** встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, стану внутрішнього контролю.

### **Предмет аудиту:**

- кошти державного бюджету за бюджетною програмою "Здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури" (КПКВК 0901010), їх рух (визначення джерел, повнота і своєчасність виділення, ефективність управління коштами);
- нормативно-правові, організаційно-розпорядчі акти та інші документи, які регулюють діяльність Генеральної прокуратури України;
- управлінські рішення Генеральної прокуратури України щодо реалізації бюджетної програми "Здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури" (КПКВК 0901010);
- планові, бухгалтерські, фінансові документи, бюджетна, фінансова й статистична звітність та інша інформація, що прямо чи опосередковано характеризує стан досягнення результативних показників.

### **Об'єкти аудиту:**

Генеральна прокуратура України (далі – Генпрокуратура) як головний розпорядник бюджетних коштів, що виділяються на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури; прокуратури Дніпропетровської, Львівської, Одеської, Харківської областей та міста Києва як розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня.

**Термін проведення аудиту:** 12.12.2019 – 28.02.2020.

### **Критерії оцінки:**

**продуктивність** – встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядників бюджетних коштів і обсягами використаних бюджетних коштів для досягнення таких результатів;

**результативність** – встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядників бюджетних коштів запланованим;

**економність** – стан досягнення розпорядниками бюджетних коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу таких

коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

**законність** – дотримання вимог чинного законодавства при прийнятті управлінських рішень під час управління наявними фінансовими та матеріальними ресурсами, спрямованими на досягнення результативних показників бюджетної програми;

**своєчасність і повнота прийняття управлінських рішень** – стан своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, що стосуються використання бюджетних коштів, виділених на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури;

**стан внутрішнього контролю** за використанням бюджетних коштів.

**Початкові обмеження щодо проведення аудиту:**

**часові обмеження:** 2018–2019 роки;

**географічні:** Генпрокуратура, прокуратури Дніпропетровської, Львівської, Одеської, Харківської областей та міста Києва.

**Методи збирання даних:** об'єкти аудиту перевірено шляхом вивчення та аналізу нормативно-правових і організаційно-розпорядчих актів, прийнятих управлінських рішень, даних бюджетної, фінансової та статистичної звітності, первинних документів, а також даних, отриманих на відповідні запити Рахункової палати.

## ВСТУП

Згідно із статтею 1 Закону України від 14.10.2014 № 1697 "Про прокуратуру" (далі – Закон № 1697) прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює **встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.**

Генпрокуратура, яка фінансується з державного бюджету, останній раз перевірялася Рахунковою палатою у 2016 році. Оскільки з часу перевірки минуло три роки, а з державного бюджету на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури у 2018–2019 роках виділено значний обсяг коштів (14,3 млрд грн), на засіданні Рахункової палати прийнято рішення провести аудит і дати оцінку ефективності використання цих коштів.

### 1. ОЦІНКА СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ АУДИТІВ

Як зазначалося, питання використання Генпрокуратурою бюджетних коштів останній раз досліджувалося Рахунковою палатою у 2016 році під час проведення фінансового аудиту Генеральної прокуратури України<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Звіт про результати фінансового аудиту Генеральної прокуратури України затверджено рішенням Рахункової палати від 13.09.2016 № 17-1.

Про результати аудиту поінформовано Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Генпрокуратуру та надано відповідні пропозиції.

Як засвідчили результати аудиту, більшість наданих Рахунковою палатою рекомендацій реалізовано.

З метою забезпечення збереження майна, що належить Генпрокуратурі, наказом Генпрокуратури від 20.12.2016 № 1686 "Про укладання договорів про повну матеріальну відповідальність з працівниками, які займають посади або виконують роботи, безпосередньо зв'язані із прийманням, зберіганням відпуском тощо переданих їм цінностей" кадровому підрозділу, підрозділу інформаційних технологій та матеріально-технічного забезпечення, бухгалтерській службі Генпрокуратури доручено визначити осіб, відповідальних за приймання, зберігання та відпуск цінностей, у тому числі грошових коштів, а також укласти договори про повну індивідуальну матеріальну відповідальність з працівниками Генпрокуратури. Ці заходи виконано усіма структурними підрозділами Генпрокуратури, за винятком департаменту кадрової роботи та державної служби.

Наказом Генпрокуратури від 20.03.2017 № 88 затверджено Положення про Департамент інформаційних технологій, документального та матеріального забезпечення Генеральної прокуратури України<sup>2</sup>, пунктом 3.1 якого на управління інформаційних технологій цього департаменту покладено завдання щодо забезпечення безперебійної та ефективної експлуатації в Генпрокуратурі інформаційних систем, проведення робіт з технічного захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах та автоматизованих системах на об'єктах інформаційної діяльності. Цим же наказом визначено структурні підрозділи та посадові особи департаменту, відповідальні за адміністрування та здійснення комплексу заходів щодо захисту персональних даних в інформаційній системі "Єдиний реєстр досудових розслідувань".

З метою удосконалення організації роботи Генпрокуратури наказом Генпрокуратури від 25.04.2019 № 22щц до структури та штатного розпису включено управління внутрішнього аудиту та контролю Генеральної прокуратури України як самостійний структурний підрозділ, підпорядкований безпосередньо Генеральному прокуророві.

Крім того, з метою узгодження з вимогами чинного законодавства питання надання у користування службових приміщень Генпрокуратура уклала низку договорів оренди державного майна: від 30.05.2017 № 30/05/17-1 з ТОВ "ЕРІК'С ФЕМІЛІ" на використання частини службових приміщень загальною площею 93,8 кв. м (їдальня, буфет) в адміністративній будівлі Генпрокуратури за адресою: м. Київ, вул. Різницькій, 13/15; від 19.12.2017 № 19/12/2017-1 на передане товариству в строкове користування державне майно, розміщене у цих приміщеннях; від 24.01.2018 № 01/01/18-1 і № 01/01/18-2 з ПАТ "Державний

---

<sup>2</sup> Наказом Генерального прокурора від 21.12.2019 № 99щц Департамент інформаційних технологій, документального та матеріального забезпечення реорганізовано у Департамент інформаційних технологій, логістики, ресурсного та матеріально-технічного забезпечення та Департамент документального забезпечення.

ощадний банк України" та ПАТ "Райффайзен Банк Аваль" на використання частини першого поверху адміністративної будівлі Генпрокуратури загальною площею 3,0 кв. м, де розміщено їхні банкомати.

Частково виконано пропозицію щодо проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок загальною площею 2,532 га з подальшим відображенням їх у бухгалтерському обліку. Із семи закріплених за Генпрокуратурою земельних ділянок проведено експертну грошову оцінку трьох загальною площею 1,4 га, які відображено в бухгалтерському обліку на балансовому рахунку 1011 "Земельні ділянки".

Крім фінансового аудиту Генпрокуратури, Рахункова палата у 2018 році провела **аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії прокуратури України**<sup>3</sup>.

За результатами цього аудиту зроблено такий висновок: внутрішній контроль Генпрокуратури як головного розпорядника бюджетних коштів не був дієвим, що обмежувало керівництво Національної академії прокуратури України (далі – Академія) в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан використання фінансових і матеріальних ресурсів для прийняття відповідних управлінських рішень та призвело до численних порушень законодавства, неекономного і нерезультативного використання бюджетних коштів. Наслідком відсутності внутрішнього контролю став низький рівень фінансової дисципліни Академії.

Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії прокуратури України, надіслано Генпрокуратурі з відповідними пропозиціями (лист від 06.07.2018 № 1583).

З метою вжиття заходів щодо усунення виявлених Рахунковою палатою недоліків і порушень Генпрокуратурою наказом від 07.08.2018 № 706 затверджено План заходів щодо усунення недоліків і порушень, виявлених Рахунковою палатою під час проведення аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії прокуратури України впродовж 2016 – першого кварталу 2018 років, в якому визначено заходи та відповідальних за їх виконання. Термін виконання заходів – до кінця 2018 року.

Із наданих Рахунковою палатою пропозицій реалізовано пропозицію щодо подальшого використання земельної ділянки площею 1,7 га (кадастровий номер 8000000000:91:088:0076) за адресою: м. Київ, вул. Сім'ї Хохлових, 8. Так, Генпрокуратурою листом від 21.11.2018 №1312-553вих-18 надано Академії згоду на укладання договору про пайову участь у будівництві житлового будинку на цій земельній ділянці, на підставі чого Академією укладено з ТОВ "Земля–2000" договір від 29.12.2018 № 1229-248-К на виготовлення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (зміна цільового призначення)

---

<sup>3</sup> Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії прокуратури України, затверджено рішенням Рахункової палати від 26.06.2018 № 15-2.

для будівництва, експлуатації та обслуговування житлово-громадського комплексу та листом від 17.01.2019 № 19/46 надіслано Київській міській державній адміністрації проект землеустрою щодо її відведення (зміни цільового призначення) з пропозицією видати відповідне розпорядження. Київською міською держадміністрацією розпорядженням від 22.03.2019 № 502 змінено цільове призначення земельної ділянки площею 1,7 га та дозволено Академії використовувати її для будівництва, експлуатації та обслуговування житлово-громадського комплексу.

На пропозицію оптимізувати структуру і штатну чисельність Академії з урахуванням вимог чинного законодавства Генпрокуратурою наказом від 14.01.2019 № 3ш затверджено нову структуру та штатний розпис, згідно з яким штатну чисельність Академії зменшено за загальним фондом з 250 до 246 од., при цьому кількість штатних одиниць за рахунок спеціального фонду збільшено з 8 до 54.

Водночас Генпрокуратура не відреагувала на пропозицію Рахункової палати передати правоохоронним органам матеріали стосовно посадових осіб Академії, причетних до безпідставного списання бензину на суму 48,0 тис. грн, оплати невиконаних робіт з поточного ремонту на суму 18,5 тис. грн та порушень законодавства про закупівлі товарів, робіт, послуг на суму 18953,0 тис. гривень. Цю пропозицію, як і пропозицію притягнути до відповідальності посадових осіб Академії, причетних до виявлених порушень, навіть не включено до Плану заходів.

**Таким чином, вжиті Генпрокуратурою заходи щодо виконання пропозицій Рахункової палати за результатами попередніх аудитів були недостатніми. Як наслідок, не усунуто ризиків зловживань посадовими особами органів прокуратури службовим становищем і порушень щодо використання бюджетних коштів.**

## **2. ОЦІНКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

Законодавчі підстави діяльності прокуратури України визначено Основним Законом. Так, статтею 131<sup>1</sup> Конституції України (із змінами, внесеними Законом України від 02.06.2016 № 1401) встановлено, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Згідно з пунктом 9 розділу XV "Перехідні положення" Конституції України<sup>4</sup> прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів **функцію досудового розслідування** до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також **функцію нагляду за додержанням законів** при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

**Кримінальним процесуальним кодексом України** (далі – КПК України) визначено порядок *кримінального провадження*<sup>5</sup> на території України, у тому числі і повноваження прокуратури України.

*Довідково. Згідно із частиною другою статті 36 КПК України прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений:*

*- починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених цим Кодексом;*

*- мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування;*

*- доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій/або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному цим Кодексом;*

*- скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих;*

*- здійснювати інші повноваження, передбачені цим Кодексом.*

Відповідно до частини першої статті 38 КПК України (із змінами, внесеними Законом України від 04.10.2019 № 187) **органами досудового розслідування** (органами, що здійснюють дізнання і досудове слідство) є:

*- слідчі підрозділи органів Національної поліції; органів безпеки; органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; органів Державного бюро розслідувань;*

*- підрозділи детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України.*

Підслідність слідчих органів Державного бюро розслідувань щодо кримінальних проваджень визначена частиною четвертою статті 216 КПК України, детективів Національного антикорупційного бюро України – частиною п'ятою цієї статті.

Пунктом 1 розділу XI "Перехідні положення" КПК України (із змінами, внесеними Законом України від 19.09.2019 № 113) визначено: **до дня введення в дію положень частини четвертої статті 216 цього Кодексу** (не

<sup>4</sup> Із змінами, внесеними Законом України від 02.06.2016 № 1401.

<sup>5</sup> Кримінальне провадження – досудове розслідування і судове провадження, процесуальні дії у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність (пункт 10 частини першої статті 3 КПК України).



пізніше 20.11.2017)<sup>6</sup> повноваження щодо досудового розслідування здійснюють слідчі органів прокуратури, які користуються повноваженнями слідчих, визначеними цим Кодексом, – щодо злочинів, передбачених частиною четвертою статті 216 цього Кодексу. У разі неможливості закінчити досудове розслідування у таких провадженнях до спливу дворічного строку, а так само за наявності інших передбачених законом підстав питання про доручення його здійснення іншим органам досудового розслідування вирішується в установленому цим Кодексом порядку. Передача кримінальних проваджень до Державного бюро розслідувань здійснюється з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про Державне бюро розслідувань".

До дня введення в дію частини п'ятої статті 216 КПК України (не пізніше 20.11.2015)<sup>7</sup> повноваження щодо досудового розслідування передбачених нею злочинів здійснюють слідчі органів прокуратури, які користуються повноваженнями слідчих, визначеними цим Кодексом.

Після введення в дію частини п'ятої статті 216 КПК України розпочаті слідчими органів прокуратури кримінальні провадження продовжують здійснюватися слідчими органів прокуратури, які користуються повноваженнями слідчих, визначеними цим Кодексом, до закінчення досудового розслідування, але не пізніше дня початку діяльності відповідно Офісу Генерального прокурора (не пізніше 02.01.2020), обласних прокуратур.

Водночас зміни до пункту 4 розділу XIII "Перехідні положення" Закону України "Про прокуратуру" та до пункту 7 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" у зв'язку із змінами до пункту 1 розділу XI "Перехідні положення" КПК України щодо кінцевого терміну здійснення слідчими органів прокуратури досудового розслідування не вносились.

*Довідково.* Пунктом 4 розділу XIII "Перехідні положення" Закону України від 14.10.2014 № 1697 "Про прокуратуру" визначено, що до початку діяльності Державного бюро розслідувань, але не пізніше п'яти років після набрання чинності КПК України (тобто до 20.11.2017) слідчі органів прокуратури здійснюють досудове розслідування у визначеному КПК України порядку. Пунктом 7 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України від 14.10.2014 № 1698 "Про Національне антикорупційне бюро України" встановлено, що питання подальших досудових розслідувань, які були розпочаті до набрання чинності цим Законом (набрав чинності з 25.02.2015), у кримінальних провадженнях, що відповідно до закону віднесені до підслідності Національного антикорупційного бюро України, вирішуються прокурором.

---

<sup>6</sup> Положення частини четвертої статті 216 КПК України вводяться в дію з дня початку діяльності Державного бюро розслідувань, але не пізніше п'яти років з дня набрання чинності цим Кодексом (не пізніше 20.11.2017).

<sup>7</sup> Положення частини п'ятої статті 216 КПК України вводяться в дію з дня початку діяльності Національного антикорупційного бюро України, але не пізніше трьох років з дня набрання чинності цим Кодексом (не пізніше 20.11.2015).

**Отже, законодавство з цього питання є неузгодженим між собою, що призводить до численних трактувань норм у частині кінцевого терміну виконання прокуратурою України тимчасово покладеної на неї функції досудового розслідування.**

**На час проведення аудиту не розроблено й закону про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Як наслідок, прокуратура продовжує виконувати тимчасово покладену на неї Конституцією України функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.**

На запит Рахункової палати від 30.01.2020 № 07-242 щодо підготовки законопроекту про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій Міністерство юстиції України листом від 11.02.2020 № 16/08.02/22-20 поінформувало, що відповідно до пункту 98 Плану роботи Міністерства юстиції України на 2020 рік, затвердженого наказом Міністерства від 02.01.2020 № 13/5, термін розроблення та внесення до Верховної Ради України такого законопроекту – грудень 2020 року.

**Правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України визначено Законом № 1697.**

Відповідно до статті 2 Закону № 1697 **на прокуратуру покладаються такі функції:**

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України<sup>8</sup>;
- нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

*Довідково. Згідно з пунктом 1 розділу XIII "Перехідні положення" Закону № 1697 прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.*

Відповідно до частини першої статті 7 Закону № 1697 **систему прокуратури України становили:**

- Генпрокуратура;
- регіональні прокуратури;
- місцеві прокуратури;
- військові прокуратури;

---

<sup>8</sup> Пункт 2 частини першої статті 2 із змінами, внесеними Законом України від 31.10.2019 № 263.

- Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

До військових прокуратур належать Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генпрокуратури), військові прокуратури регіонів (на правах регіональних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (на правах місцевих), перелік яких визначається в додатку до цього Закону.

У разі якщо через виняткові обставини у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури, які мають здійснювати там нагляд, за рішенням Генерального прокурора виконання їх функцій може покладатися на військові прокуратури.

Утворення, реорганізація та ліквідація військових прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатів здійснюються Генеральним прокурором (частина друга статті 7 Закону № 1697).

Генпрокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо регіональних та місцевих прокуратур, регіональна прокуратура – органом прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури (частина четверта статті 7 Закону № 1697).

**Законом України від 19.09.2019 № 113 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури"** (далі – Закон № 113) **внесено зміни до Закону № 1697** та низки інших законодавчих актів (до актів переважно в частині зміни назв органів прокуратури).

Згідно із змінами частинами першою, другою і четвертою статті 7 Закону № 1697 визначено, що **систему прокуратури України** становлять:

- Офіс Генерального прокурора;
- обласні прокуратури;
- окружні прокуратури;
- Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

У разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися **спеціалізовані прокуратури** на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур, підрозділу обласної прокуратури, окружних прокуратур, підрозділу окружної прокуратури. Перелік, утворення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором.

**Офіс Генерального прокурора** є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, **обласна прокуратура** є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури.

Пунктом 4 розділу II "Прикінцеві і перехідні положення" Закону № 113 встановлено, що день початку роботи Офісу Генерального прокурора, обласних

і окружних прокуратур визначається рішеннями Генерального прокурора щодо Офісу Генерального прокурора, усіх обласних і окружних прокуратур. Вказані рішення публікуються у газеті "Голос України".

Наказом Генерального прокурора від 23.12.2019 № 351 "Про день початку роботи Офісу Генерального прокурора" **днем початку роботи Офісу Генерального прокурора визначено 02.01.2020**. Рішення опубліковано 24.12.2019 у газеті "Голос України" № 247. **З цього часу Генпрокуратура як інституція припинила існування.**

*Довідково.* День початку роботи обласних та окружних прокуратур, як це передбачено пунктом 4 розділу II "Прикінцеві і перехідні положення" Закону № 113, на час аудиту не визначено.

**Наказом Генерального прокурора від 21.12.2019 № 99-шц, який набрав чинності з 02.01.2020, затверджено структуру Офісу Генерального прокурора та визначено, що наказ Генерального прокурора від 16.07.2015 № 55шц "Про затвердження структури Генеральної прокуровори України" (із змінами) після набрання чинності цим наказом вважати таким, що втратив чинність.**

Крім змін до структури **органів прокуратури, Законом №113, зокрема:**

- **припинено повноваження військових прокуратур**, але при цьому надано право Генеральному прокуророві у разі потреби за його рішенням утворювати спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, підрозділу окружної прокуратури;

- **визначено на законодавчому рівні загальну чисельність прокурорів (не більше 10 000 осіб)** із загальної чисельності працівників органів прокуратури (не більше 15 000 осіб) (до змін загальна чисельність працівників органів прокуратури становила не більше 15000 осіб);

- **доповнено повноваження Генерального прокурора, згідно з якими Генеральний прокурор:**

затверджує стратегію розвитку прокуратури;

затверджує положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів;

затверджує порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів;

визначає порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади;

створює на базі Національної академії прокуратури України Тренінговий центр прокурорів України.

Встановлено: станом на 01.01.2020 загальна штатна чисельність працівників органів прокуратури – 14947 одиниць, у тому числі 10951 прокурор. Отже, відповідно до змін, внесених Законом № 113 до Закону, № 1697, **чисельність прокурорів має бути скорочена майже на 1000 штатних одиниць.**

Статтею 80 Закону № 1697 (до змін, внесених Законом № 113) визначалось, що Академія є державною установою із спеціальним статусом, що здійснює спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора, підвищення кваліфікації прокурорів.

Згідно з новою редакцією статті 80 Закону № 1697 Тренінговий центр прокурорів України – державна установа, що здійснює підвищення кваліфікації прокурорів<sup>9</sup>, **тобто норму щодо здійснення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора із попередньої редакції статті 80 Закону № 1697 виключено.**

**Проте згідно з частиною першою статті 33 Закону № 1697 (із змінами, внесеними Законом № 113) кандидат на посаду прокурора проходить протягом одного року спеціальну підготовку в Тренінговому центрі прокурорів України з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики.**

**Таким чином, норми статей 33 та 80 Закону № 1697 (із змінами, внесеними Законом № 113) не узгоджуються в частині порядку здійснення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора у Тренінговому центрі прокурорів України.**

**При цьому дію, зокрема, статті 33 Закону № 1697 зупинено до 01.09.2021 згідно із пунктом 2 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону № 113.**

Після змін, внесених Законом № 113, **потребують приведення у відповідність із Законом № 1697 у частині слів "Національна академія прокуратури України", "Академія", зокрема, наказ Генпрокуратури від 11.04.2016 № 148 "Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України" та Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затверджене наказом Генпрокуратури від 18.12.2017 № 351, зареєстрованим у Мін'юсті 26.01.2018 за № 113/31565.**

**Питання соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурора та інших працівників органів прокуратури врегульовано в розділі IX Закону № 1697 (статті 81–86).**

Згідно з частиною першою статті 81 Закону № 1697 заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами. Водночас частина друга цієї статті, що деталізує структуру заробітної плати прокурорів, містить відсилкову норму до іншого законодавства, відповідно до якої заробітна плата прокурора складається з інших виплат, передбачених законодавством.

**Отже, норми частин першої і другої статті 81 Закону № 1697 по-різному регулюють питання визначення заробітної плати прокурорів. При цьому пунктом 26 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного**

---

<sup>9</sup> Відповідно до пункту 25 розділу II "Прикінцеві і перехідні положення" Закону № 113 Тренінговий центр прокурорів України створюється на базі Національної академії прокуратури України.

кодексу України передбачено: норми і положення, зокрема, статті 81 Закону України від 14.10.2014 "Про прокуратуру" **застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України**, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного бюджету.

*Довідково.* Пунктом 3 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України від 19.09.2019 № 117 "Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади" встановлено, що з 01.01.2020 норми і положення законів України, якими визначено розміри посадових окладів та інших складових оплати праці, грошового забезпечення працівників державних органів, застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України. До приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом такі норми і положення застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

Законом України від 20.12.2019 № 422 "Про внесення зміни до пункту 3 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади" пункт 3 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади" викладено в новій редакції, відповідно до якої з 01.01.2020 норми і положення законів України, якими визначено розміри посадових окладів та інших складових оплати праці, грошового забезпечення працівників державних органів, крім Апарату Верховної Ради України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Вищого антикорупційного суду, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції, Рахункової палати та членів Центральної виборчої комісії, застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України. До приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом такі норми і положення застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

Згідно з частиною першою статті 85 Закону № 1697 розмір посадових окладів, надбавок за вислугу років та інших виплат працівників органів прокуратури (державних службовців, службовців, інших працівників) встановлюється Кабінетом Міністрів України.

**Постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2012 № 505 "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури"** (далі – Постанова № 505) **визначено умови оплати праці працівників органів прокуратури.** При цьому норми підпункту 1 пункту 2, пункту 4<sup>1</sup> Постанови № 505 у частині слів "надбавки за класний чин" та додаток 8 "Розмір надбавок до посадових окладів працівників органів прокуратури за класні чини" до 04.03.2020 не відповідали **вимогам пункту 2 розділу II "Прикінцеві і перехідні положення" Закону № 113**, згідно з яким норми Закону України від 05.11.1991 № 1789 "Про прокуратуру", що стосувались класних чинів, а також постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1795 "Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України" втратили чинність. Постановою Кабінету Міністрів України від 26.02.2020 № 171 "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури" (набрала чинності з 04.03.2020) вказану невідповідність усунуто

шляхом виключення з тексту Постанови № 505 норм, які стосувались класних чинів.

**Норми пункту 3 Постанови № 505 у частині терміна "науковий ступінь кандидата" не приведено у відповідність до вимог Закону України від 26.11.2015 № 848 "Про наукову і науково-технічну діяльність", статтею 28 якого визначено: вчені мають право на здобуття наукового ступеня доктора філософії і доктора наук та присвоєння вчених звань старшого дослідника, доцента і професора. Присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань здійснюються відповідно до Закону України "Про вищу освіту".**

Згідно з підпунктом 8 пункту 2 розділу XV "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України від 01.07.2014 № 1556 "Про вищу освіту" науковий ступінь кандидата наук після набрання чинності цим Законом прирівнюється до наукового ступеня доктора філософії, а вчене звання старшого наукового співробітника – до вченого звання старшого дослідника.

**З 16.01.2020** набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 № 1155 "Про умови оплати праці прокурорів", відповідно до пункту 6 якої **до прокурорів, умови оплати праці яких затверджено цією постановою, не застосовуються умови оплати праці працівників органів прокуратури, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2012 № 505 "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури".**

**Наказом Генпрокуратури від 09.08.2017 № 234**, зареєстрованим у Мін'юсті 19.08.2017 за № 1028/30896, затверджено Положення про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – Положення № 234). Положення № 234 визначає підстави і порядок преміювання прокурорів, слідчих, працівників, що виконують функції обслуговування, службовців, робітників органів прокуратури, працівників Академії, а також членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів<sup>10</sup>. **Положення № 234 у частині слів "Національної академії прокуратури України" та "членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів" не приведено у відповідність із вимогами Закону № 1697 (із змінами, внесеними Законом № 113).**

Згідно з частиною другою статті 91 Закону № 1697 органи прокуратури забезпечуються транспортними і матеріально-технічними засобами у порядку,

---

<sup>10</sup> З дня набрання чинності Законом № 113, тобто з 25.09.2019, члени і голова Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів вважаються звільненими з посади, а їх повноваження – достроково припиненими; відкриті Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів на день набрання чинності цим Законом дисциплінарні провадження щодо прокурорів, стосовно яких не ухвалено рішення, передаються секретаріатом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відповідним кадровим комісіям для продовження їх розгляду у порядку, визначеному Генеральним прокурором. Секретаріат Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів продовжує свою роботу до завершення атестації прокурорів (підпункти 2, 3 пункту 21 розділу II Закону № 113).

затвердженому Генеральним прокурором, у межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання органів прокуратури.

**Наказом Генпрокуратури від 18.11.2016 № 387**, зареєстрованим у Мін'юсті 30.11.2016 за № 1548/29678, затверджено Порядок забезпечення транспортними і матеріально-технічними засобами органів прокуратури, що поширюється на Генпрокуратуру, регіональні, місцеві прокуратури, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру та Академію і визначає загальні засади забезпечення транспортними і матеріально-технічними засобами в межах видатків на їх утримання, затверджених у Державному бюджеті України, відповідно до вимог чинного законодавства.

Враховуючи зміни до Закону № 1697, внесені Законом № 113, **норми цього Порядку в частині назв органів прокуратури, у тому числі Академії, потребують приведення у відповідність із встановленими вимогами.**

Крім зазначених нормативно-правових актів, Генпрокуратурою прийнято низку інших наказів організаційного характеру, зокрема:

- від 03.12.2012 № 4/1гн "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність" (із змінами);

- від 20.04.2016 № 161 "Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян" (із змінами);

- від 15.11.2017 № 325 "Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури України";

- від 13.07.2018 № 135 "Про розмежування повноважень прокурорів у сфері запобігання та протидії корупції поза межами кримінального провадження" (із змінами);

- від 21.09.2018 № 186 "Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень" (із змінами).

Наказом Генпрокуратури від 28.03.2019 № 51, зареєстрованим у Мін'юсті 04.04.2019 за № 363/33334, затверджено Порядок організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні.

**Отже, наявна нормативно-правова база загалом врегульовує діяльність прокуратури України, однак потрібно узгодити між собою окремі норми статей Закону № 1697, а окремі нормативно-правові та розпорядчі акти, пов'язані з діяльністю органів прокуратури, у тому числі Академії, – з вимогами Закону № 1697 (з урахуванням змін, внесених Законом № 113). Через відсутність закону про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій відтермінується припинення виконання прокуратурою України тимчасово покладеної на неї Конституцією України функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні**



інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

### **3. ОЦІНКА СТАНУ ПЛАНУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ ГЕНЕРАЛЬНІЙ ПРОКУРАТУРІ УКРАЇНИ НА ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРСЬКО-СЛІДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КАДРІВ ПРОКУРАТУРИ**

Відповідно до частини першої статті 89 Закону № 1697 (до змін, внесених Законом № 113) фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України<sup>11</sup>.

Функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Генпрокуратурою (частина друга статті 89 Закону № 1697 до змін, внесених Законом № 113)<sup>12</sup>.

У 2018–2019 роках мережа розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету Генпрокуратури налічувала 33 розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня.

Видатки на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури (далі – забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності) здійснювалися Генпрокуратурою за **КПКВК 0901010 "Здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури"** (Закон України від 07.12.2017 № 2246 "Про Державний бюджет України на 2018 рік" (далі – Закон № 2246) та від 23.11.2018 № 2629 "Про Державний бюджет України на 2019 рік" (далі – Закон № 2629).

**Ціллю державної політики** (у 2018 році стратегічною ціллю головного розпорядника), **на досягнення якої спрямовано реалізацію бюджетної програми за КПКВК 0901010**, визначено захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

**Мета бюджетної програми за КПКВК 0901010** – забезпечення (у 2018 році – фінансове забезпечення) ефективного здійснення прокурорсько-слідчої діяльності.

**Загалом на забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності за КПКВК 0901010 у 2018–2019 роках спрямовано 14365057,1 тис. грн (2018 рік – 7097225,7 тис. грн, 2019 рік – 7267831,4 тис. грн), з яких**

---

<sup>11</sup> Згідно з частиною першою статті 89 Закону № 1697 (із змінами, внесеними Законом № 113) фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку.

<sup>12</sup> Із змінами, внесеними Законом № 113 частиною другою статті 89 Закону № 1697 визначено, що функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Офісом Генерального прокурора.

асигнування загального фонду становили 14038610,9 тис. грн (97,7 відс.), спеціального – 326446,2 тис. грн (2,3 відсотка).

Інформацію про використання Генпрокуратурою коштів на забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності у 2018–2019 роках наведено в таблиці.

**Використання Генпрокуратурою коштів на забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності у 2018–2019 роках**

КПКВК	Касові видатки тис. грн			Повернено до бюджету тис. грн		
	разом	у тому числі		разом	у тому числі станом на	
		2018 рік	2019 рік		01.01.2019	01.01.2020
<b>0901010</b>						
<b>всього, з них:</b>	<b>14365057,1</b>	<b>7097225,7</b>	<b>7267831,4</b>			
загальний фонд	14038610,9	7001350,7	7037260,2	<b>157697,7</b>	<b>44693,6</b>	<b>113004,1</b>
спеціальний фонд	326446,2	95875,0	230571,2			

Згідно з даними таблиці **видатки загального фонду державного бюджету на забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності щороку збільшувалися.**

У 2018 році ці видатки порівняно з 2017 роком збільшились на 26,1 відс. (з 5553513,8 до 7001350,7 тис. грн), у 2019 році порівняно з 2018 роком – на 0,5 відс. (з 7001350,7 до 7037260,2 тис. гривень).

У загальному обсязі видатків на забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності (14365057,1 тис. грн) найбільшу питому вагу становили поточні видатки – 13906055,5 тис. грн (96,8 відс.), з яких на оплату праці з нарахуваннями, стипендії та соціальні виплати витрачено 12675906,2 тис. грн (88,2 відс.); медикаменти, матеріали, послуги та інші поточні видатки – 904275,8 тис. грн (6,3 відс.); оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 250526,5 тис. грн (1,7 відс.); інші видатки – 75347,0 тис. грн (0,5 відсотка).

Видатки на розвиток інфраструктури, забезпечення необхідним обладнанням, засобами інформатизації та програмним забезпеченням (будівництво, реконструкція, капітальний ремонт, придбання обладнання довгострокового користування тощо) становили лише 3,2 відс. (459001,6 тис. грн), оскільки пріоритет надавався видаткам споживання, насамперед видаткам на оплату праці. Зокрема, посадовими особами Генпрокуратури ініційовано зміни до законів № 2246 і № 2629 та розписів Державного бюджету України на 2018 і 2019 роки щодо збільшення поточних видатків за рахунок зменшення капітальних<sup>13</sup>.

У результаті таких змін **видатки розвитку за загальним фондом зменшено на 257926,9 тис. грн, у тому числі у 2018 році – на 125000,0 тис. грн, у 2019 році – на 132962,9 тис. гривень.**

<sup>13</sup> У 2018 і 2019 роках за рахунок зменшення видатків розвитку на 125000,0 тис. грн (КЕКВ 3110 – 42017,1 тис. грн, КЕКВ 3132 – 34933,0 тис. грн і КЕКВ 3142 – 48049,9 тис. грн) і на 132962,9 тис. грн (КЕКВ 3110 – 124706,0 тис. грн і КЕКВ 3132 – 8256,9 тис. грн) відповідно збільшено видатки споживання (КЕКВ 2111, КЕКВ 2112, КЕКВ 2120 і КЕКВ 2240).

Структуру видатків на забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності у 2018–2019 роках відображає діаграма 1.

**Діаграма 1. Структура видатків на забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності у 2018-2019 роках**



Загалом фінансування прокуратури здійснювалося не нижче рівня, що забезпечувало можливість повного і незалежного здійснення її повноважень, як це передбачено статтею 87 Закону № 1697.

Аудит засвідчив: згідно з рішеннями Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та наказом ректора Академії від 13.04.2018 № 1-сп у 2018 році до Академії зараховано 308 кандидатів на посаду прокурора, з яких у 2019 році навчання завершено 248, а 60 (кожний п'ятий) з різних причин відраховано.

Відповідно до наказів ректора Академії від 08.04.2019 № 7-сп і від 11.04.2019 № 8-сп у квітні 2019 року кандидатами на посаду прокурора до Академії зараховано 345 слухачів, з яких навчання завершено 268, а 77 відраховано у зв'язку з неприбуттям для проходження спеціальної підготовки та за власним бажанням. Таким чином, упродовж 2018–2019 років Академія здійснила спеціальну підготовку 516 осіб на посаду прокурора.

Слід зазначити, що спеціальна підготовка 268 кандидатів на посаду прокурора у 2019 році проводилася лише протягом п'яти місяців. Наказом ректора Академії від 25.09.2019 № 33 сп цих кандидатів відповідно до підпункту 5 пункту 21 розділу II "Прикінцеві і перехідні положення" Закону № 113 відраховано як таких, що успішно завершили спеціальну підготовку.

**З жовтня 2019 року спеціальна підготовка кандидатів на посаду прокурора в Академії не здійснюється.**

Протягом 2018–2019 років в Академії підвищення кваліфікації, яке здійснювалося за денною та дистанційною формою навчання, а також у формі виїзних тематичних занять на базі регіональних прокуратур, пройшли 5803 працівники прокуратури (2018 рік – 3169, 2019 рік – 2634 особи).

Загалом у 2018–2019 роках Академії за КПКВК 0901010 спрямовано 245723,2 тис. грн (2018 рік – 119557,8 тис. грн, 2019 рік – 126165,4 тис. гривень).

### **3.1. Оцінка стану планування видатків на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури**

Встановлено, що визначені Генпрокуратурою у 2018 році потреби у видатках на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури за загальним фондом забезпечувались на 59,5 відс. (за обрахованої потреби 11845476,5 тис. грн затверджено 7046044,3 тис. грн); у 2019 році – на 54,1 відс. (за обрахованої потреби 13211811,8 тис. грн затверджено 7150264,3 тис. гривень).

Одночасно до бюджетних потреб на 2018 і 2019 роки Генпрокуратурою включено видатки з перевищенням встановлених для головних розпорядників бюджетних коштів норм та обмежень, оскільки показники забезпеченості мали бути ще вищими.

Так, у порушення вимог пункту 2.3 розділу II Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у Мін'юсті 26.06.2012 за № 1057/21369 (далі – Інструкція № 687), щодо здійснення розрахунку обсягів видатків з урахуванням встановлених норм і нормативів до бюджетного запиту на 2018 рік включено потребу у видатках на придбання автотранспорту, вартість якого перевищувала граничні суми витрат, затвержені постановою Кабінету Міністрів України від 04.04.2001 № 332 "Про граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, мобільних телефонів, комп'ютерів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного бюджету" (далі – Постанова № 332)<sup>14</sup>.

З порушенням вимог пункту 1.6 розділу I Інструкції № 687 щодо врахування організаційних, фінансових та інших обмежень, доведених Мінфіном до головних розпорядників, здійснювалося формування бюджетного запиту на 2019 рік. Зокрема, потреби у видатках на оплату праці, незважаючи на обмеження Мінфіну (лист від 27.07.2018 № 04110-09-9/20040) щодо застосування у 2019 році умов оплати праці, встановлених 01.01.2018, розраховано згідно з Антикорупційною програмою Генпрокуратури,<sup>15</sup> тобто не у розмірах, визначених Постановою № 505, а за нормами статті 81 Закону № 1697 (до змін, внесених Законом № 113).

До бюджетного запиту на 2019 рік включено видатки за КЕКВ 3132 у сумі 1600,0 тис. грн на капітальний ремонт інших об'єктів прокуратури Одеської області за відсутності проектно-кошторисної документації, що є порушенням вимог пункту 2.8 розділу II Інструкції № 687.

---

<sup>14</sup> Незважаючи на затверджену граничну суму витрат на придбання автомобілів для керівників інших органів виконавчої влади, бюджетних установ і організацій 60,0 тис. грн, до бюджетного запиту включено потребу на придбання для обласних прокуратур легкових автомобілів значно більшою вартістю – від 727,2 до 2207,1 тис. грн за одиницю.

<sup>15</sup> Затверджена наказом Генпрокуратури від 28.02.2018 № 36.

У бюджетних запитах на 2018 і 2019 роки до розрахунків потреб на оплату праці державних службовців включено видатки на виплату додаткових стимулюючих виплат (надбавок за інтенсивність праці та за виконання особливо важливої роботи) загалом на суму 38478,6<sup>16</sup> і 137307,2 тис. грн<sup>17</sup> відповідно. Водночас згідно з пунктом 2 Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 "Питання оплати праці працівників державних органів", керівники державної служби в державному органі мають право встановлювати державним службовцям додаткові стимулюючі виплати у межах економії фонду оплати праці. Отже, ці виплати не мали включатися до фонду оплати праці як такі, що здійснюються в межах його економії.

Дослідження паспортів бюджетної програми та звітів про їх виконання<sup>18</sup> свідчать, що Генпрокуратурою вживались заходи щодо збільшення переліку результативних показників, які характеризують ступінь виконання завдань бюджетної програми за КПКВК 0901010 та наповнення їх змістовності.

Кількість результативних показників протягом двох років збільшено з 28 до 32. Додатково запроваджено такі показники продукту, як "сума, на яку захищено інтереси держави прокурорами в суді", "кількість документів прокурорського реагування, пов'язаних із забезпеченням функцій прокуратури щодо обмеження особистої свободи громадян", "опрацьовано звернень іноземних установ про правову допомогу" та "підготовлено звернень установ України до компетентних органів іноземних держав про правову допомогу", що найбільш повно висвітлюють діяльність органів прокуратури.

Водночас аудитом фактичних результативних показників встановлено **недотримання положень пункту 6 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536** (у редакції наказу Мінфіну від 15.06.2015 № 553), зареєстрованим у Мін'юсті 27.12.2010 за № 1353/18648, щодо висвітлення результатів, яких планується досягти за відповідний бюджетний період.

Так, при визначенні за підсумками 2018 року фактичного результативного показника "кількість звернень до органів прокуратури" враховано 3367 звернень, що надійшли у 2017 році, внаслідок чого у звіті про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 0901010 станом на

<sup>16</sup> За середнього розміру надбавок 35 відс. до посадового окладу місячну потребу на їх виплату визначено в сумі 2748474 грн, річну з урахуванням одноразових виплат – 38478,6 тис. грн (2748474 грн x 14 місяців).

<sup>17</sup> За середнього розміру надбавок 100 відс. до посадового окладу місячну потребу на їх виплату визначено в сумі 9807655 грн, річну з урахуванням одноразових виплат – 137307,2 тис. грн (9807655 грн x 14 місяців).

<sup>18</sup> Звіти про виконання паспортів бюджетної програми станом на 01.01.2019 і 01.01.2020 надіслано Мінфіну 26.02.2019 за № 18-273вих-19 та 20.02.2020 за № 21-715вих-20 відповідно.

01.01.2019 цей показник визначено в кількості 373703 замість 370336 звернень.

Мали місце порушення вимог 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). Наприклад, Генпрокуратурою не дотримано вимог абзацу другого пункту 37 Порядку № 228 щодо **одночасного затвердження підпорядкованим установам штатних розписів і кошторису** та абзацу першого пункту 45 Порядку № 228 у частині **затвердження штатних розписів у місячний строк з початку року**: кошториси розпорядникам нижчого рівня на 2019 рік затверджено 02.01.2019, а штатні розписи – 28.02.2019.

**Не встановлювалися головним розпорядником бюджетних коштів у порушення частини третьої статті 51 Бюджетного кодексу України і не доводилися до розпорядників бюджетних коштів ліміти споживання енергоносіїв та комунальних послуг у натуральних показниках на 2018 і 2019 роки.** У результаті розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня не виконано вимог абзацу п'ятого пункту 43 Порядку № 228, згідно з якими до кошторисів додаються детальні розрахунки за КЕКВ 2270 "Оплата комунальних послуг та енергоносіїв" на підставі затверджених в установленому порядку лімітів.

Генпрокуратурою з недотриманням вимог пунктів 29 і 47 Порядку № 228 внесено зміни до кошторисів на 2018 рік:

прокуратурі міста Києва довідкою збільшено на 15,0 тис. грн не зумовлені потребою асигнування загального фонду за КЕКВ 3142 (зазначені кошти повернено як невикористані наприкінці 2018 року);

прокуратурі Львівської області збільшено довідкою, не підтвердженою розрахунками, видатки за загальним фондом за КЕКВ 2210 на 1000,0 тис. гривень.

Прокуратурою міста Києва (колишній керівник Говда Р. М.) з порушенням вимог пункту 22 Порядку № 228 включено до проєктів кошторисів на 2018 і 2019 роки видатки загального фонду в сумі 51100,0 тис. грн<sup>19</sup>, з яких необґрунтовані відповідними розрахунками становили 31100,0 тис. грн, недеталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю – 20000,0 тис. гривень.

**Необхідні асигнування при здійсненні розрахунків та обґрунтувань завищувалися.** Так, при розрахунках потреби у видатках за КЕКВ 2730 прокуратурою міста Києва обрахування видатків на виплату довічної пенсії здійснено без урахування розміру щомісячних виплат, визначеного у виконавчому листі, внаслідок чого завищення потреб на такі цілі на 2018 рік

<sup>19</sup> 2018 рік – 37500,0 тис. грн (КЕКВ 2240 – 20500,0 тис. грн, КЕКВ 3110 – 2000,0 тис. грн, КЕКВ 3132 – 5000,0 тис. грн, КЕКВ 3142 0 10000,0 тис. грн); 2019 рік – 13600,0 тис. грн (КЕКВ 2240).

становило 27,5 тис. грн (за потреби 2,5 тис. грн (209,57 грн x 12 міс.) заплановано 30,0 тис. гривень).

Прокуратурою Львівської області (колишній керівник Квятківський Ю. А.) при плануванні видатків не враховано перехідних залишків паперу і пального. При цьому здійснювалося планування пального на автомобільний транспорт, що не експлуатувався (підлягав списанню, переданий на централізоване зберігання, речовий доказ тощо), внаслідок чого у проектах кошторисів на 2018 і 2019 роки завищено потребу в бюджетних асигнуваннях за КЕКВ 2210 на 3343,1 і 614,5 тис. грн відповідно, а на початок 2019 року накопичено восьмимісячну потребу установи в пальному, на початок 2020 року – в папері в обсязі, що перевищує річну норм споживання.

**Таким чином, за достатнього фінансування пріоритет надавався видаткам споживання, насамперед видаткам на оплату праці, а допущені при плануванні порушення негативно вплинули на рівень освоєння та стан використання затверджених асигнувань.**

**Крім того, не забезпечено належної ефективності при управлінні бюджетними коштами, як наслідок – неповне їх використання та повернення до державного бюджету 71042,8 тис. грн загального фонду, з яких наприкінці 2018 року – 44693,6 тис. грн, 2019 року – 26349,2 тис. гривень.**

*Довідково. За підсумками 2019 року Генпрокуратурою повернено до бюджету 113004,1 тис. грн, з яких 86654,9 тис. грн – через тимчасове припинення Казначейством проведення платежів та реєстрації бюджетних зобов'язань відповідно до доручення Прем'єр-міністра України від 17.12.2019 № 46351/0/1-19.*

### **3.2. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів, виділених на відрядження, оплату праці та інші соціальні виплати**

Аудитом встановлено: Генпрокуратура не забезпечила належним чином продуктивності, економності, а в окремих випадках і законності використання видатків на оплату праці.

Наприклад, державному службовцю Генпрокуратури Чернобай Н. М. з недотриманням вимог частини першої статті 57 Закону України від 10.12.2015 № 889 "Про державну службу" щодо надання державним службовцям щорічної основної оплачуваної відпустки з виплатою грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати таку допомогу за 2018 рік у сумі 27,0 тис. грн виплачено при наданні щорічної додаткової відпустки за стаж державної служби.

Державному службовцю Генпрокуратури Погорілій Л. І. на підставі довідки-виклику від 26.01.2018 № 342/18 про складання державних іспитів в Інституті післядипломної освіти Київського національного університету імені Т. Шевченка, яка містила ознаки виправлень, надано з 12.02.2018 по 02.03.2018 додаткову оплачувану відпустку у зв'язку з навчанням тривалістю 19 календарних днів. Водночас згідно з отриманою під час аудиту від інституту довідкою від 21.01.2020 № 024/24 період складання іспитів та захисту дипломної

роботи у довідці-виклику № 342/18 становив 12 календарних днів (з 19.02.2018 по 02.03.2018).

**Отже, Погоріла Л. І. не мала права на частину відпустки у зв'язку з навчанням тривалістю 7 днів (з 12.02.2018 по 18.12.2018), на оплату якої Генпрокуратура здійснила видатки у сумі 4,4 тис. грн (КЕКВ 2111 – 3,6 тис. грн, КЕКВ 2120 – 0,8 тис. гривень). Під час аудиту надмірно сплачені кошти відшкодовано та перераховано в дохід держави як повернені кошти загального фонду минулих років.**

Прокурору Генпрокуратури раднику юстиції Галезнік О. І. у 2018 році виплачено допомогу на оздоровлення в сумі 35,2 тис. грн після використання щорічної відпустки<sup>20</sup>, що є порушенням вимоги частини першої статті 82 Закону № 1697.

Прокуратурою Харківської області (колишній керівник Данильченко Ю. Б.) у порушення вимог абзацу сьомого підпункту 1 пункту 2 Постанови № 505 щодо скасування або зменшення розміру надбавки у разі несвоєчасного виконання завдань, погіршення якості роботи і порушення трудової дисципліни прокурору Жеваго В. В., якому наказом від 23.05.2019 № 926к оголошено дисциплінарне стягнення – догану за неналежне виконання службових обов'язків, за травень-грудень 2019 року нараховано і сплачено надбавку за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи в загальній сумі 39,4 тис. гривень.

**Мали місце непоодинокі випадки визнання судами звільнення з посад працівників прокуратури з порушенням передбаченого законом порядку та здійснення за підсумками прийнятих рішень виплат середнього заробітку за час вимушеного прогулу. Такі виплати стали суттєвим навантаженням на видаткову частину бюджету Генпрокуратури, а в окремих випадках сягали значних сум.**

Так, за судовими рішеннями з Генпрокуратури безспірно списано на користь громадянина Богуцького П. П. за період з березня 2015 року по січень 2019 року – 845,1 тис. грн, на користь громадянина Ковбасюка В. В. за період з жовтня 2014 року по серпень 2019 року – 1006,5 тис. гривень. Прокуратурою Одеської області виплачено громадянину Горбик С. Є. за червень 2017 року – січень 2019 року 844,2 тис. гривень.

**При цьому ефективних заходів, спрямованих на усунення та недопущення недоліків організаційного і кадрового характеру, через які судами приймалися рішення на користь позивачів, не вживалось. Наслідок – непродуктивні витрати на виплату середнього заробітку за час вимушеного прогулу, які у 2018 – 2019 роках становили 16505,7 тис. гривень.**

Генпрокуратурою наказом від 29.12.2017 № 58-щц у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці скорочено 8 двірників та одночасно укладено з ДП "Інформаційний центр персоніфікованого обліку Пенсійного фонду

---

<sup>20</sup> Відпустку використано з 11.06.2018 по 13.07.2018, а допомогу на оздоровлення виплачено за наказом Генпрокуратури від 19.07.2018 № 2633-вц.



України" договір від 10.04.2018 № 04/18-03 про надання послуг з прибирання прибудинкової території, але економічного ефекту не досягнуто, оскільки замість середньомісячних видатків на оплату праці 8 дворників протягом першого кварталу 2019 року в сумі 76,1 тис. грн<sup>21</sup> середньомісячні видатки на оплату послуг підприємства з другого кварталу 2019 року становили 80,8 тис. грн (на 4,7 тис. грн на місяць більше). Крім того, дворникам, яких було скорочено під час організаційних заходів, виплачено вихідну допомогу на загальну суму 42,9 тис. гривень.

Під час організаційних заходів з ліквідації Головної військової прокуратури у зв'язку зі вступом на військову службу 11.12.2019 звільнено заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора Чумака В. В.,<sup>22</sup> а 12.12.2019 знову призначено на цю посаду, але як такого, що прибув з Міністерства оборони України.

Менш як через три тижні наказом Генпрокуратури від 28.12.2019 № 1264-вк генерал-майора юстиції Чумака В.В. звільнено з військової служби у запас у зв'язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів<sup>23</sup> з виключенням зі списків особового складу, усіх видів забезпечення та надсиланням особової справи до Васильківського об'єднаного міського військового комісаріату Київської області.

**Отже, внаслідок неефективних управлінських рішень та змін у системі органів прокуратури (припинення повноважень військових прокуратур) неекономічні видатки на оплату праці екззаступника Генерального прокурора – эксГоловного військового прокурора становили 22,2 тис. гривень.**

Не дотримано вимог статті 80 Кодексу законів про працю України та статті 11 Закону України від 15.11.1996 № 504 "Про відпустки" (далі – Закон № 504) у частині заборони ненадання щорічних відпусток повної тривалості протягом двох років, а також пункту 8 Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 270, щодо заборони ненадання додаткових відпусток повної тривалості протягом двох років поспіль.

Так, звільненому у 2018 році із Генпрокуратури прокуророві Анісімову В. О. виплачено компенсацію за 175 днів невикористаної відпустки, у тому числі за чотири повні основні відпустки по 30 днів кожна за період з 04.08.2012 по 03.08.2014, з 04.08.2015 по 03.08.2016 і з 04.08.2017 по 03.08.2018, а державному службовцю Рососі І. І. – за 154 дні невикористаної

<sup>21</sup> (7,2 тис. грн x 8 осіб x 13 x 1,22):12міс. = 71,6 тис. грн, де 7,2 тис. грн – середньомісячна зарплата одного дворника у січні 2019 року.

<sup>22</sup> Згідно з наказами Генпрокуратури від 06.12.2019 № 1086-вк і № 1087-вк, наказом, Міноборони від 03.12.2019 № 692 та на підставі припису Васильківського об'єднаного міського військового комісаріату Київської області.

<sup>23</sup> Відповідно до підпункту "г" пункту 2 частини п'ятої статті 26 Закону України від 25.03.1992 № 2232 (із змінами) "Про військовий обов'язок і військову службу" та на підставі наказу Міноборони від 28.12.2019 № 733.

відпустки, у тому числі за дві повні основні відпустки по 30 днів кожна за період з 31.08.2015 по 30.08.2017 і три додаткові відпустки повної тривалості 4, 5 і 6 календарних днів за період з 06.05.2015 по 05.05.2018.

Звільненим у 2019 році прокурорам Генпрокуратури Бурбі С. А. і Куценку Є. І. компенсацію за невикористані відпустки виплачено за 336 днів (437,8 тис. грн) і 340 днів (476,6 тис. грн) відповідно. При цьому Бурбі С. А. додаткові відпустки за стаж роботи в органах прокуратури понад 10 років<sup>24</sup> повної тривалості не надавалися протягом останніх трьох років (з 31.07.2016 по 31.07.2019), Куценку Є. І. – протягом чотирьох років (з 13.04.2015 по 13.04.2019).

Прокуророві прокуратури Харківської області Цьомик К. М. компенсацію за невикористані відпустки виплачено за 402 календарні дні (за період з 28.07.1998 по 15.10.2019) у сумі 388,0 тис. гривень.

**Виплата окремим працівникам прокуратури України при звільненні значних сум компенсації за невикористані дні відпустки значно збільшувала навантаження на фонд оплати праці, видатки за яким забезпечувалися лише на дві третини від визначених потреб.**

Безпосередньо в Генпрокуратурі загальні видатки на виплату компенсації за невикористану відпустку в досліджуваному періоді становили 88134,1 тис. грн (2018 рік – 5424,9 тис. грн, 2019 рік – 82709,2 тис. гривень).

У прокуратурі Харківської області виявлено факт надання відпусток з перевищенням граничної кількості днів, визначених статтею 10 Закону № 504. Зокрема, прокуророві Колодинському Д. В. у 2018 році надано 140, у 2019 році – 78 календарних днів відпустки.

Аудитом соціальних виплат встановлено порушення вимог Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2013 № 975 (далі – Порядок № 975).

Так, за рапортом начальника секретаріату управління забезпечення діяльності військових прокуратур Головної військової прокуратури Генеральної прокуратури України полковника юстиції Ткаченка В. М.<sup>25</sup> від 22.10.2019 йому відповідно до наказу Генпрокуратури від 20.12.2019 № 1196-вк 24.12.2019 виплачено 172,9 тис. грн одноразової грошової допомоги, передбаченої Порядком № 975.

При цьому під час попереднього опрацювання в кадровому підрозділі Головної військової прокуратури і Департаменті планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності поданих документів, які містили копію

<sup>24</sup> Відповідно до частини другої статті 82 Закону № 1697.

<sup>25</sup> Наказом Генпрокуратури від 25.10.2019 № 870-вк на підставі наказу Міністра оборони України від 03.10.2019 № 552 Ткаченка В. М. звільнено з військової служби у відставку відповідно до підпункту "б" пункту 2 частини п'ятої статті 26 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" (за станом здоров'я).

довідки МСЕК про повторний огляд, документи про первинний огляд з метою встановлення дня виникнення права на отримання одноразової грошової допомоги Ткаченком В. М., як це визначено пунктом 3 Порядку № 975, не витребувано. Як наслідок, за відсутності правових підстав Ткаченку В. М. виплачено 172,9 тис. грн одноразової грошової допомоги.

На запити Рахункової палати від 23.01.2020 № 07-181 і № 07-182 Департаментом фінансів Міністерства оборони України та Київським міським військовим комісаріатом поінформовано (листи від 10.02.2020 № 248/942, від 14.02.2020 № 1303/527), що громадянин Ткаченко В. М. реалізував своє право на отримання одноразової грошової допомоги ще у 2013 році (призначено та через касу Київського міського військового комісаріату у 2013 році виплачено 452,6 тис. грн одноразової грошової допомоги в розмірі 24-місячного грошового забезпечення)<sup>26</sup>.

**Отже, через відсутність алгоритму дій структурних підрозділів і посадових осіб щодо розгляду, перевірки документів і підготовки висновків про виплату одноразової грошової допомоги, а також правових підстав громадянину Ткаченку В. М. виплачено 172,9 тис. грн одноразової грошової допомоги.**

Під час аудиту 172,9 тис. грн відшкодовано громадянином Ткаченком В. М. і перераховано в дохід держави як повернені кошти загального фонду минулих років.

**Не дотримано вимог Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої наказом Мінфіну від 13.03.1998 № 59, зареєстрованим у Мін'юсті 31.03.1998 за № 218/2658, у редакції наказу Мінфіну від 17.03.2011 № 362 (далі – Інструкція № 59).**

Працівникам Генпрокуратури, прокуратур Дніпропетровської, Харківської, Одеської областей та міста Києва у порушення вимог пункту 11 розділу II та пункту 5 розділу III Інструкції № 59 не видавався грошовий аванс для здійснення поточних витрат під час службових відряджень, а виплата добових з компенсацією витрат здійснювалася після повернення їх із відрядження.

Крім того, при відрядженні працівників за кордон їм не затверджувалося технічне завдання із зазначенням мети виїзду, завдання, очікуваних результатів відрядження, строку та умов перебування за кордоном, що є недотриманням вимог пункту 1 розділу III Інструкції № 59.

Порушувалися терміни подання звітів про використання коштів, виданих на відрядження або під звіт. Звіти про використання коштів, наданих на відрядження, подавалися працівниками органів прокуратури не в термін до

---

<sup>26</sup> Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 № 499 "Про затвердження Порядку та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), поранення (контузії, травми або каліцтва) чи інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів, призваних на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, та інвалідності звільнених з військової служби (зборів) осіб".

5 банківських днів, як встановлено пунктом 11 розділу II Інструкції № 59 та пунктом 1.5 Порядку виїзду працівників органів прокуратури України та Національної академії прокуратури України у службові відрядження у межах України, затвердженого наказом Генпрокуратури від 24.04.2015 № 55, а до трьох місяців після повернення з відрядження. Так, 80 працівників Генпрокуратури, які повернулися з відрядження у період з 3 по 26 грудня 2017 року, подали звіти про використання коштів, виданих на відрядження або під звіт, на суму 301,3 тис. грн у січні 2018 року, а 6 працівників, які повернулися з відрядження 21 і 22 грудня 2018 року, подали звіти про використання коштів, виданих на відрядження або під звіт, на суму 6,3 тис. грн у січні 2019 року, тобто у інший бюджетний період.

**На початок 2018 і 2019 років вказані суми не відображено як кредиторську заборгованість у бухгалтерському обліку та звітності Генпрокуратури (форма № 7д), що призвело до викривлення реального стану справ щодо обліку витрат на відрядження, зокрема в частині невідображення кредиторської заборгованості за розрахунками з працівниками, яких відряджено без видачі авансу.**

Прокуратурою міста Києва у порушення вимог пункту 12 розділу II Інструкції № 59 відшкодовано у 2019 році працівникам, які перебували у відрядженні, витрати за проїзд у сумі 1,1 тис. грн на підставі документів, оформлених з порушенням пункту 2 наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 25.05.2006 № 503, зареєстрованого у Мін'юсті 21.09.2006 за № 1065/12939 (до квитків друкованим способом не внесено інформації про вартість проїзду, перевізника, страховика та страхову суму), та за відсутності оригіналів розрахункових квитанцій, що мають видаватися пасажирам у цьому випадку.

*Довідково. За роз'ясненням ДФСУ (лист від 11.10.2017 №17445/5/99-99-14-05-01-16), якщо в автотранспорті міжміського сполучення пасажирам видають квитки, форма яких не відповідає вимогам чинного законодавства, то одночасно з таким квитком пасажиру мають видавати і розрахункову квитанцію.*

Прокуратурою Харківської області у порушення пункту 12 розділу II Інструкції № 59 необґрунтовано відшкодовано одному працівникові витрати на проїзд у сумі 0,1 тис. грн, а двом іншим не відшкодовано витрат на проживання, незважаючи на надані підтверджувальні документи, у сумі 0,4 тис. гривень.

**Таким чином, внаслідок неналежного контролю за правильністю відшкодування витрат на відрядження працівників прокуратурами Харківської області та міста Києва з порушенням законодавства витрачено 1,2 тис. грн та не доплачено 0,4 тис. гривень.**

### **3.3. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів, виділених на проведення поточних і капітальних ремонтів, придбання автомобільного транспорту та інші витрати**

Аудитом використання бюджетних коштів на проведення поточних і капітальних ремонтів будівель встановлено, що прокуратурою міста Києва

після завершення в грудні 2018 року реконструкції адміністративного приміщення на вул. Предславинська, 45/9 (прибудова для прийому громадян, акти виконаних робіт складено 27.12.2018) розпочато його експлуатацію із січня 2019 року, але на час аудиту цей об'єкт не введено в експлуатацію. Зазначені роботи проводилися за договором підряду від 10.09.2018 № 1009, який укладено з ПАТ "Холдингова компанія "Київміськбуд" на суму 1452,4 тис. грн (з урахуванням додаткової угоди від 22.12.2018 № 1).

**Отже, експлуатація закінченого будівництвом об'єкта у порушення частини восьмої статті 39 Закону України від 17.02.2011 № 3038 "Про регулювання містобудівної діяльності"<sup>27</sup> (далі – Закон № 3038) здійснювалася без введення його в експлуатацію.**

Вартість виконаних робіт з реконструкції обліковується як вартість незавершеного капітального будівництва на рахунку 1311 "Капітальні інвестиції в основні засоби" в сумі 1452,4 тис. гривень. При цьому до суми незавершеного будівництва реконструкції не включено витрат на виконання проектно-вишукувальних робіт і технічний нагляд на загальну суму 30,5 тис. грн, у результаті не враховано вимог пунктів 1 і 2 розділу IX Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Мінфіну від 23.01.2015 № 11, відповідно до яких витрати на будівництво, поліпшення об'єктів основних засобів з початку і до закінчення зазначених робіт та введення в експлуатацію визнаються незавершеними капітальними інвестиціями і включають, зокрема, витрати на проектно-вишукувальні роботи та інші витрати.

Прокуратурою Харківської області при проведенні сантехнічних робіт, які виконувались ТОВ "Добробудь" за договором підряду від 06.06.2019 № 2/2019, до акта приймання виконаних будівельних робіт (форма КБ2в) за червень 2019 року включено роботи із встановлення 10 нагрівачів води загальною вартістю 9,1 тис. грн (прямі витрати). Однак аудитом підтверджено виконання робіт із встановлення одного нагрівача вартістю 0,9 тис. гривень. **Отже, за монтаж 9 нагрівачів установою зайво сплачено 8,2 тис. гривень.** Під час аудиту зазначені кошти відшкодовано до державного бюджету (платіжне доручення від 23.01.2020 № 1536).

Прокуратурою Дніпропетровської області (колишній керівник Матвійчук В. В.) укладено з Державним науково-дослідним та проектно-вишукувальним інститутом "НДІпроектреконструкція" договір від 11.09.2018 № 044/18 на виготовлення проектно-кошторисної документації для об'єкта "Капітальний ремонт будівлі (посилення фундаменту) за адресою: пр. Дмитра Яворницького, 38 у м. Дніпро" та сплачено виконавцю робіт 450,0 тис. грн, який робіт з капітального ремонту об'єкта не здійснював.

За рекомендаціями цього ж інституту, виконання таких робіт є недоцільним до проведення моніторингу технічного стану будівлі

---

<sup>27</sup> Відповідно до частини восьмої статті 39 Закону № 3038 експлуатація закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих (якщо таке прийняття передбачено законодавством) в експлуатацію, забороняється.

прокуратури у зв'язку з будівництвом ділянки метрополітену завдовжки 2,4 км, відкриття якої заплановано на 2023 рік (лист від 13.03.2019 № 033/1).

**Таким чином, витрачені прокуратурою Дніпропетровської області у 2018 році 450,0 тис. грн на виготовлення проектно-кошторисної документації є непродуктивним використанням бюджетних коштів, оскільки через тривале невиконання робіт з капітального ремонту об'єкта (щонайменше п'ять років) необхідно буде переглядати цю документацію та залучати додатковий фінансовий ресурс.**

Не застосовувалися до виконавців проектних робіт штрафні санкції, незважаючи на порушення визначених договірними зобов'язаннями календарних строків робіт.

Державним науково-дослідним та проектно-вишукувальним інститутом "НДІпроектреконструкція" не дотримано терміну виконання взятих зобов'язань (роботи виконано пізніше на 33 календарних дні<sup>28</sup>), Прокуратурою Дніпропетровської області не застосовано штрафних санкцій, які, за розрахунками, становили 21,5 тис. грн, у результаті не дотримано умов договору від 11.09.2018 № 044/18.

Не нараховано 6,4 тис. грн неустойки (пені і штрафи) за прострочення на 62 календарних дні терміну виконання робіт за договором від 09.07.2019 № 09/07-19 щодо виготовлення проектно-кошторисної документації зі створення необхідних умов особам з інвалідністю та іншим маломобільним групам населення в семи будівлях Дніпропетровської прокуратури (виконавець робіт – ТОВ "Террабілд")<sup>29</sup>.

**Отже, внаслідок неналежної організації претензійно-позовної роботи прокуратурою Дніпропетровської області у 2018–2019 роках недоотримано в дохід бюджету 27,8 тис. гривень.**

У 2018 році прокуратура Львівської області сплатила ФОП "Попик А. Б." 71,8 тис. грн за проведені в приміщеннях Жидачівського відділу Стрийської місцевої прокуратури роботи із заміни пічного опалення на водяне теплопостачання (договір від 03.10.2018 № 01/10-ПР-2018), здійснивши оплату робіт за рахунок асигнувань за КЕКВ 2240 "Оплата послуг (крім комунальних)", тобто як за послуги з поточного ремонту.

Згідно з Примірним переліком послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд, затвердженим наказом Держжитлокомунгоспу від 10.08.2004 № 150, зареєстрованим у Мін'юсті 21.08.2004 за № 1046/964, усі будівельні роботи, пов'язані з улаштуванням нової системи опалення та/або улаштуванням централізованого опалення замість пічного, відносяться до капітального ремонту.

---

<sup>28</sup> Відповідно до календарного плану робіт (додаток 2 до договору) термін закінчення виконання робіт – 45 календарних днів (14.11.2018), роботи виконано 18.12.2018, тобто на 33 календарних дні пізніше.

<sup>29</sup> Граничний термін виконання робіт згідно з умовами договору становив 11.09.2019, роботи виконано 28.11.2019, тобто на 62 календарних дні пізніше.

Відповідно до підпункту 3.1.3.2 пункту 3.1 Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Міністерства фінансів від 12.03.2012 № 333, зареєстрованим у Міністерстві юстиції 27.03.2012 за № 456/20769 (далі – Інструкція № 333), видатки на капітальний ремонт окремих вузлів та систем, які є складовою частиною інших об'єктів, не включених в позицію 3131, а саме: водопостачання, газопостачання, каналізації, кондиціонування, пожежної охорони, сміттєпроводів, пасажирських та вантажних ліфтів тощо, а також видатки на модернізацію (обладнання, устаткування тощо) проводяться за КЕКВ 3132 "Капітальний ремонт інших об'єктів".

**Таким чином, прокуратура Львівської області всупереч вимогам Інструкції № 333 за рахунок асигнувань за КЕКВ 2240 "Оплата послуг (крім комунальних)" взяла зобов'язання та оплатила роботи із заміни пічного опалення на водяне тепlopостачання службового приміщення Жидачівського відділу Стрийської місцевої прокуратури, які відносяться до капітального ремонту, на суму 71,8 тис. гривень.**

Цією ж прокуратурою у порушення умов договорів за рахунок бюджетних призначень 2018 року проведено попередню оплату комунальних послуг на суму 336,5 тис. грн, отриманих у січні 2019 року (ЛМКП "Львівтеплоенерго" за теплову енергію – 252,1 тис. грн, ТОВ "Львівгазбут" за природний газ – 84,4 тис. грн), і за рахунок бюджетних призначень 2019 року – попередню оплату комунальних послуг на суму 161,2 тис. грн, отриманих у січні 2020 року (ЛМКП "Львівтеплоенерго" за теплову енергію – 110,6 тис. грн, ТОВ "Львівгазбут" за природний газ – 50,6 тис. гривень). Кошти не відображено в бухгалтерському обліку як дебіторську заборгованість, що призвело до викривлення даних фінансової та бюджетної звітності.

Генпрокуратурою під час дії заборони Уряду на придбання легкових автомобілів<sup>30</sup> за договором від 06.03.2018 № 03/18-06, укладеним з ТОВ "ВТ МОТОРС", придбано два автомобілі Mitsubishi Outlander, які передано військовій прокуратурі сил антитерористичної операції. При цьому вартість придбаних автомобілів (719,9 тис. грн за одиницю) у 12 разів перевищила розмір граничних витрат на придбання автомобілів, встановлених Постановою № 332 (у редакції, чинній до 14.04.2018) для керівників інших органів виконавчої влади, бюджетних установ і організацій (60,0 тис. грн за одиницю), що свідчить про неекономне використання бюджетних коштів.

Нераціонально використовувався автотранспорт. Так, під час службового відрядження колишнього Генерального прокурора Луценка Ю. В. до прокуратур Полтавської і Волинської областей (03.08.2018, 20.08.2018) його

---

<sup>30</sup> Пунктом 1 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 (у редакції, чинній до 14.04.2018), передбачено припинення придбання легкових автомобілів.

супроводжували чотири автомобілі (дві Toyota Camry, Lexus і Mercedes), на що Генпрокуратурою витрачено 1589,3 л пального (у грошовому виразі – 38,6 тис. гривень). Оскільки в одному відрядженні Луценко Ю. В. перебував один, а в іншому – з представником прокуратури, необхідності у залученні такої кількості автомобілів не було. За розрахунками, витрати на пальне для трьох автомобілів становили 29,0 тис. грн, що є неекономним використанням бюджетних коштів.

У користуванні прокурора Львівської області та його першого заступника на початок 2018 року було по два службових автомобілі (Toyota Lend Cruiser, реєстр. номер ВС 2931ЕХ, Toyota Corolla, реєстр. номер ВС 7435НА, Mercedes Benz, реєстр. номер ВС4000ЕС, Mitsubishi Pajero, реєстр. номер ВС8884СО), що є порушенням вимог пункту 4 Заходів щодо ефективного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 "Про ефективне використання державних коштів" (у редакції, чинній до 14.04.2018).

Ця ж прокуратура за часткового використання власного автотранспорту (із 26 од. експлуатувалося 18) орендувала у Державного територіального галузевого об'єднання "Львівська залізниця"<sup>31</sup> два автомобілі Toyota Camry 3,5 (реєстр. номери АА 1493 РН, АА 1495 РН) та автомобіль MITSUBISHI PAJERO WAGON 3,2 (реєстр. номер ВС 8884 СО), на що у 2018–2019 роках витратила 165,0 тис. грн, тобто бюджетні кошти використано неекономно. Витрати на обслуговування та ремонт орендованого автотранспорту становили 228,9 тис. гривень. Водночас сім несправних автомобілів, які перебувають на обліку прокуратури Львівської області, передано на зберігання іншим юридичним особам без укладення договорів, що створює ризики втрати державного майна.

Відповідно до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2003 № 848 "Про впорядкування використання легкових автомобілів бюджетними установами та організаціями" легкові автомобілі використовуються тільки для поїздок, пов'язаних із службовою діяльністю посадових осіб. Після кожної поїздки посадова особа, в розпорядження якої надано автомобіль, в подорожньому листі водія підтверджує особистим підписом час закінчення обслуговування.

**Водночас Генпрокуратура наказом від 30.01.2018 № 8б затвердила Порядок застосування подорожнього листа транспортного засобу Генеральної прокуратури України (форма подорожнього листа транспортного засобу, додаток 1), яким не передбачено підтвердження**

---

<sup>31</sup> На сьогодні – Львівська клінічна лікарня на залізничному транспорті філії "Центр охорони здоров'я" Акціонерного товариства "Українська залізниця".



**факту користування транспортним засобом особистим підписом особи, яким користувалася, що унеможлиблює здійснення контролю за використанням автотранспорту в органах прокуратури та створює ризики використання його не за призначенням.**

**Не дотримано органами прокуратури встановленого порядку списання палива на автомобільний транспорт, що призвело до неекономного використання бюджетних коштів.**

Так, відповідно до підпункту 2.1.5 пункту 2.1 розділу 2 Норм витрат палива і мастильних матеріалів на автомобільному транспорті, затверджених наказом Мінтрансу від 10.02.1998 № 43 (далі – Наказ № 43), для нових моделей (модифікацій) автомобілів та автомобілів оригінальної конструкції, які не увійшли до цього документа, обладнання, що встановлюється на колісних транспортних засобах, технологічних машин і механізмів, автомобілів при виконанні спеціальної роботи або здійсненні перевезень в специфічних умовах експлуатації, виконанні технологічних операцій встановлюються тимчасові та тимчасові індивідуальні, базові, базові лінійні та диференційовані норми витрат палива з уточненням, за необхідності, коефіцієнтів їх коригування, які розробляються головним інститутом Міністерства інфраструктури України ДержавтотрансНДІпроект за заявками заводів-виробників чи підприємств-власників автомобілів на договірних засадах.

Однак Генпрокуратурою та прокуратурою міста Києва на підставі замірів витрат палива у попередні роки самостійно розраховано та затверджено власними наказами норми витрат палива для моделей автомобілів, які не увійшли до переліку, затвердженого Наказом № 43, що є недотриманням зазначених Норм витрат.

Прокуратурою Львівської області до отримання від ДП "ДержавтотрансНДІпроект" висновків щодо норм витрат пального на окремі моделі (модифікації) автомобілів застосовано завищені лінійні норми витрат пального для 7 автомобілів (Toyota Corolla, Toyota Camry, Mitsubishi Pajero, Mercedes Benz, Nissan Maxima), які розраховано самостійно. Як наслідок, із січня по вересень 2018 року на ці автомобілі зайво списано 1,4 тис. л палива на загальну суму 38,8 тис. грн, що є неекономним використанням бюджетних коштів.

У 2018 році Генпрокуратурою на виконання рішення Господарського суду м. Києва від 29.11.2018 910/12958/18 та прокуратурою Львівської області на виконання рішення Господарського суду Львівської області від 11.09.2018 у справі № 914/1797/17 сплачено позивачам **8,1 і 30,7 тис. грн відповідно судових витрат (судовий збір), що не забезпечило досягнення очікуваного результату за КПКВК 0901010 і свідчить про непродуктивне використання бюджетних коштів.**

*Мали місце інші випадки порушень законодавства при проведенні процедур закупівель товарів і послуг.* Так, Генпрокуратурою з метою уникнення процедур закупівель товарів і послуг шляхом поділу предмета

закупівлі<sup>32</sup> на частини придбано у 2018–2019 роках меблі, комп'ютерну та побутову техніку, послуги, пов'язані з програмним забезпеченням, системами та підтримкою на загальну суму **1060,5 тис. грн, що є порушенням частини сьомої статті 2 Закону України від 25.12.2015 № 922 "Про публічні закупівлі"** (далі – Закон № 922).

У 2018 році Генпрокуратурою, зокрема, придбано офісні меблі (ДК 021:2015:39130000-2) на загальну суму 273,2 тис. грн, у тому числі без проведення торгів – на 189,5 тис. грн (договір від 18.05.2018 № 05/18-07), електричні побутові прилади (ДК 021:2015:39710000-2) – на 562,1 тис. грн, у тому числі без проведення торгів (на підставі рахунків) – на 149,9 тис. грн, та комп'ютерне обладнання (ДК 021:2015:30230000-0) – на 9280,7 тис. грн, у тому числі без проведення торгів – на 8,6 тис. грн (на підставі рахунку).

У 2019 році Генпрокуратурою придбано електричні побутові прилади (ДК 021:2015:39710000-2) на загальну суму 442,5 тис. грн, у тому числі без проведення торгів – на 179,9 тис. грн (договір від 31.10.2019 № 10/19-12 на суму 104,3 тис. грн та рахунки на 75,6 тис. грн), машини для обробки даних (апаратна частина) (ДК 021:2015:30210000-4) – на 4875,8 тис. грн, у тому числі без проведення торгів – на 69,1 тис. грн (договір від 13.03.2019 № 03/19-07), комп'ютерне обладнання (ДК 021:2015:30230000-0) – на 11362,0 тис. грн, у тому числі без проведення торгів – на 198,3 тис. грн<sup>33</sup>, послуги, пов'язані з програмним забезпеченням (ДК 021:2015:72260000-5), – на 14216,6 тис. грн, у тому числі без проведення торгів – на 65,4 тис. грн (договір від 25.06.2019 № 06/19-05), послуги, пов'язані із системами та підтримкою (ДК 021:2015: 72250000-2), – на 1782,8 тис. грн, у тому числі без проведення торгів – на 199,8 тис. грн (договір від 11.07.2019 № 20-07/19).

Тендерний комітет прокуратури Львівської області (голова Гайворон В. М.) при проведенні відкритих торгів на закупівлю багатофункціональних пристроїв у порушення вимог пункту 4 частини першої статті 30 Закону № 922 не відхилив тендерної пропозиції ТОВ "Навігатор Систем", яка не відповідає умовам тендерної документації<sup>34</sup>.

У результаті прокуратурою Львівської області у порушення вимог законодавства укладено з ТОВ "Навігатор Систем" договір від 04.12.2019 № 02/12-2019 на суму 1061,0 тис. грн, який оплачено у повному обсязі.

Крім того, встановлено: прокуратурою Львівської області укладено з ТОВ "КОНДОР ЛОГІСТИК" договір від 16.05.2019 № 10/8 на поставку бензину

<sup>32</sup> Порядок визначення предмета закупівлі затверджено наказом Мінекономрозвитку від 17.03.2016 № 454, зареєстрованим у Мін'юсті 25.03.2016 за № 448/28578.

<sup>33</sup> Договір від 08.05.2019 № 05/19-04 на суму 190,0 тис. грн, рах. 276 від 18.03.2019 на суму 8,3 тис. гривень.

<sup>34</sup> Тендерна пропозиція ТОВ "Навігатор Систем" не містила діючого сертифіката на систему управління якістю ISO 9001:2015 (передбачений пунктом 7 розділу I тендерної документації та пунктом 3 додатка 3 "Технічні вимоги до предмету закупівлі"). Термін дії сертифіката на систему управління якістю, поданого ТОВ "Навігатор Систем" на торги, закінчився 13.04.2019, тобто за півроку до проведення торгів.

А-95 (талони) кількістю 10800 л за ціною 27,60 грн за літр на загальну суму 298,1 тис. гривень. Додатковою угодою від 09.07.2019 № 1 до договору ціну закупівлі бензину збільшино з 27,60 до 28,99 грн за рахунок зменшення його кількості з 10800 до 10378 літрів<sup>35</sup>.

Зміну ціни товару обґрунтовано даними експертного висновку Чернівецької торгово-промислової палати від 03.06.2019 № В1075, у якому зазначено середню ціну бензину А-95 станом на 22.04.2019, тобто до укладення договору. Документального підтвердження збільшення ціни бензину після дати укладення договору немає. Водночас, за даними сайту <https://index.minfin.com.ua>, середня ціна бензину А-95 в Україні з дати укладення договору (16.05.2019) до дати укладення додаткової угоди (09.07.2019) знизилась на 0,97 грн/л (з 30,34 до 29,37 гривні).

**Таким чином, у результаті необґрунтованого збільшення ціни товару прокуратура Львівської області зайво витратила 11,6 тис. грн<sup>36</sup>, що є непродуктивним використанням бюджетних коштів.**

Тендерним комітетом прокуратури Одеської області (голова Саулко О. І.) при проведенні відкритих торгів на закупівлю 27000 л бензину А-95 (UA-2019-07-03-000111-с) і 38000 л бензину А-92 (UA-2019-07-03-000515-b) необґрунтовано відхилено пропозиції двох учасників (ТОВ "КОНДОР ЛОГІСТИК" і ТОВ "ІДЖІ ГРУП") як такі, що не відповідають вимогам тендерної документації.

Підстава для відхилення пропозиції ТОВ "КОНДОР ЛОГІСТИК", яке запропонувало найбільш економічно вигідну ціну (очікувана вартість закупівлі бензину А-95 – 722,5 тис. грн, А-92 – 975,8 тис. грн), – ненадання копії чинного дозволу або ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, незважаючи на те, що у своїй пропозиції учасник торгів повідомив про наявність ліцензії № 990614201901149 на оптову торгівлю паливом у вільному доступі<sup>37</sup> (лист від 11.07.2019 № 15994), а також зазначення в рядку № 4 таблиці "Відомості про учасника" протоколу № 3 загальних зборів учасників ТОВ "КОНДОР ЛОГІСТИК" від 02.10.2017, який не є установчим документом, замість назви установчого документа. Разом з тим у складі тендерної пропозиції учасник торгів надав копії необхідних установчих документів, тобто вказана помилка стосувалася заповнення окремої форми та не впливала на зміст пропозиції в цілому, що відповідно до пункту 1 розділу III тендерної документації є формальною (несуттєвою) помилкою.

---

<sup>35</sup> За договором від 16.05.2019 № 10/8 ТОВ "КОНДОР ЛОГІСТИК" поставило прокуратурі Львівської області 2 000 л бензину А-95 за ціною 27,60 грн на суму 55,2 тис. грн та 8378 л бензину А-95 за ціною 28,99 грн на суму 242,9 тис. гривень.

<sup>36</sup> 1,39 грн x 8378 л = 11645,42 гривні.

<sup>37</sup> Ліцензія № 990614201901149 з терміном дії до 04.07.2024 внесена до Єдиного державного реєстру суб'єктів господарювання, які отримали ліцензії на право виробництва, зберігання, оптової та роздрібною торгівлі паливом, та місць виробництва, зберігання, оптової та роздрібною торгівлі паливом і доступна за посиланням <http://sfs.gov.ua/dovidniki--reestri--perelek/reestri/383525.html>.

Через формальну помилку відхилено пропозицію ТОВ "ІДЖІ ГРУП" на поставку бензину А-95 і А-93 на суму 743,6 та 1007,8 тис. грн відповідно, оскільки учасник торгів у своєму листі гарантував поставку товару відповідно до заявок замовника, а умовою тендерної документації було надання учасником листа-гарантії у довільній формі щодо можливості поставки товару відповідно до вимог, визначених замовником у додатку 2 до тендерної документації. За результатами відкритих торгів переможцем на закупівлю бензину А-95 визначено ПП "ОККО КОНТРАКТ", бензину А-92 – ТОВ "ВОГ КАРД", з якими укладено договори від 06.08.2019 № 81 на суму 808,4 тис. грн та від 06.08.2019 № 83 на суму 1095,9 тис. гривень.

**Отже, внаслідок відхилення за формальними ознаками найбільш економічно вигідних пропозицій на закупівлю бензину прокуратурою Одеської області (колишній керівник Жученко О. Д.) неекономно витрачено 206,0 тис. грн ( $808,4 - 722,5 = 85,9$  тис. грн,  $1095,9 - 975,8 = 120,1$  тис. гривень).**

Прокуратурою міста Києва у порушення частини першої статті 10 Закону № 922 не оприлюднено у 2018 році в електронній системі "Prozorro" звітів про виконання 26 договорів на закупівлю бензину, надання послуг з постачання електричної енергії, теплопостачання, забезпечення громадської безпеки, охорони правопорядку та громадського порядку на суму 11508,2 тис. гривень.

Не оприлюднено, зокрема, звіту про виконання договору від 21.08.2018 № 21/11 на закупівлю бензину на суму 2001,3 тис. гривень. Крім того, у порушення вимог абзацу п'ятого частини першої статті 2 Закону № 922 при здійсненні закупівель без використання електронної системи закупівель не оприлюднено звітів про укладені договори, вартість предмета закупівлі за якими перевищувала 50 тис. грн (у 2018 році – на суму 3143,9 тис. грн, у 2019 році – на суму 757,6 тис. гривень).

**Таким чином, виявлені аудитом порушення щодо використання органами прокуратури бюджетних коштів при проведенні процедур закупівель товарів і послуг мали системний характер.**

#### **3.4 Оцінка управління об'єктами нерухомості, у тому числі земельними ділянками, та їх використання**

Встановлено, що станом на 01.01.2020 у Генпрокуратурі обліковувалось 17 земельних ділянок загальною площею 58557 кв м, з яких проведено експертну грошову оцінку та відображено вартість у бухгалтерському обліку на балансовому рахунку лише 7, 10 земельних ділянок відображено у бухгалтерському обліку на позабалансовому рахунку.

У бухгалтерському обліку прокуратури Одеської області взагалі не відображено 13 земельних ділянок загальною площею 20786,0 кв. м, які перебувають у постійному користуванні установи, прокуратури міста Києва – дві ділянки площею 6025,2 кв. метрів.

Частиною другою статті 13 Закону України від 11.12.2003 № 1378 "Про оцінку земель" (далі – Закон № 1378) визначалося, що експертна грошова оцінка

земельних ділянок проводиться, зокрема, у разі відображення вартості земельних ділянок та права користування земельними ділянками у бухгалтерському обліку відповідно до законодавства України.

**Законом України від 20.09.2019 № 132 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні" (далі – Закон № 132), який набрав чинності 17.10.2019, зазначену норму виключено.**

Водночас Методикою експертної грошової оцінки земельних ділянок, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2002 № 1531 (далі – Методика № 1531), передбачено проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок з метою їх бухгалтерського обліку.

Пунктом 5 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону № 132 Кабінету Міністрів України у тримісячний строк з дня набрання чинності Законом № 132 доручалося, зокрема, привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом.

На час аудиту вимоги Методики № 1531 у частині проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок не приведено у відповідність із вимогами Закону № 1378 (із змінами, внесеними Законом № 132).

Встановлено, що станом на 01.01.2020 на балансі Генпрокуратури обліковувалася адміністративна будівля за адресою: м. Київ, вул. Московська, 8, корп. 34, загальною площею 249,5 кв м і вартістю 142,4 тис. грн, на місці якої ведуться будівельні роботи.

**Таким чином, Генпрокуратура у порушення статті 9 Закону України від 16.07.1999 № 996 "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" (далі – Закон № 996) не відобразила в облікових регістрах господарські операції у тому звітному періоді, в якому їх здійснено, внаслідок чого станом на 01.01.2020 вартість основних засобів завищено на 142,4 тис. гривень.**

У 2017 році Генпрокуратурою укладено договір від 11.05.2017 № 11/05/17 з ТОВ "Оболоньторгстандарт" на реконструкцію адміністративної будівлі з добудовою житлового будинку. Предмет договору – участь сторін у реконструкції з добудовою і надбудовою об'єкта з подальшим отриманням у власність відповідних часток на об'єкті на умовах і в порядку, передбачених договором (підпункт 1.1).

Оскільки будівля підлягала реконструкції, була в аварійному стані (4 категорія), тобто подальша її експлуатація не дозволяється, а проведення реконструкції є економічно та технічно не виправданим, і ТОВ "Оболоньторгстандарт" передало Генпрокуратурі чотири квартири загальною площею 247,1 кв. м в інших будинках на території м. Києва, сторони уклали додаткову угоду від 25.05.2018 № 4 до договору (далі – додаткова угода), виклавши її назву в новій редакції: "Договір про дольову участь у будівництві".

Генпрокуратура зобов'язувалася розпочати в установленому порядку процедуру погодження та списання майна, розташованого на земельній ділянці, а ТОВ "Оболоньторгстандарт" – здійснити розбирання/демонтаж

списаного майна, розташованого на земельній ділянці, а також щомісяця компенсувати Генпрокуратурі витрати щодо сплати земельного податку на земельну ділянку, на якій розташовано будівельний майданчик.

Згідно з актом б/н від 11.03.2019 приймання-передачі до договору від 11.05.2017 № 11/05/17 Генпрокуратура передала, а ТОВ "Оболоньторгстандарт" прийняло земельну ділянку площею 0,1391 га, яка розташована за адресою: м. Київ, Печерський район, вул. Московська, 8, корп. 34, і перебуває в постійному користуванні Генпрокуратури (кадастровий номер 8000000000:82:033:0011), а також адміністративну будівлю площею 249,5 кв. м, розташовану на цій земельній ділянці, яка рахується на балансі Генпрокуратури. Однак ТОВ "Оболоньторгстандарт" протягом 2019 року не здійснювало компенсації Генпрокуратурі витрат щодо сплати земельного податку на земельну ділянку з моменту підписання сторонами акта її приймання-передачі, що є недотриманням підpunkту 2.2.32 договору від 11.05.2017 № 11/05/17 (у редакції додаткової угоди).

**Лише під час аудиту (06.02.2020) ТОВ "Оболоньторгстандарт" відшкодовано Офісу Генерального прокурора витрати щодо сплати земельного податку за 2019 рік на суму 67,7 тис. грн, які перераховано до державного бюджету.**

Згідно з актом надання послуг з експертної грошової оцінки земельної ділянки б/н від 11.09.2018 ТОВ "Агенція консалтингових послуг" надало послуги з експертної грошової оцінки земельної ділянки загальною площею 0,1391 га, а Генпрокуратура отримала експертний звіт. Вартість цих послуг становила 1,5 тис. грн, які в повному обсязі перераховано виконавцю за КЕКВ 2240 КПКВК 0901010. Однак у порушення вимог частини третьої статті 15 Закону № 1378, пункту 49 Методики експертної грошової оцінки земельних ділянок, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2002 № 1531, та підpunkту 2.1 Порядку проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок, затвердженого наказом Держкомзему від 09.01.2003 № 2, завдання на оцінку та укладання договору про оцінку не склалися.

Враховуючи, що статтею 13 Закону № 1378 передбачено, що експертна грошова оцінка земельних ділянок проводиться у разі визначення інвестиційного вкладу в реалізацію інвестиційного проєкту на земельні поліпшення, доцільно було провести експертну грошову оцінку зазначеної земельної ділянки не з метою визначення ринкової вартості майна для відображення у бухгалтерському обліку, а для визначення такого інвестиційного вкладу.

Непроведення Генпрокуратурою експертної грошової оцінки земельної ділянки з метою визначення інвестиційного вкладу в реалізацію інвестиційного проєкту на земельні поліпшення унеможливорює повною мірою визначення дійсного вкладу в будівництво об'єкта відповідно до умов договору про дольову участь у будівництві.

**У зв'язку з цим є ризики недоотримання Генпрокуратурою житлової та нежитлової площі на об'єкті.**

Після укладання з ТОВ "Оболоньторгстандарт" додаткової угоди б/н від 03.05.2019 про внесення змін та доповнень до договору від 11.05.2017 № 11/05/17 (у редакції додаткової угоди № 4) унеможливлено отримання Генпрокуратурою 11 відс. (169,24 кв. м) площ підземного паркінгу житлового будинку, розташованого за адресою: м. Київ, вул. Московська, 8, корп. 34.

**Невнесення змін до договору призведе до недоотримання Офісом Генерального прокурора на об'єкті 169,24 кв. м площі.**

На земельній ділянці загальною площею 0,6474 га (м. Київ, пров. Лабораторний, 7, кадастровий номер 8000000000:79:009:0034), яка належить Генпрокуратурі на праві постійного користування (державний акт на право постійного користування земельною ділянкою серії ЯЯ № 392784 від 20.07.2005), розташовано житловий будинок. Сертифікатом серії ІУ №1631832441149 від 02.11.2018 Державна архітектурно-будівельна інспекція України засвідчила відповідність закінченого будівництвом об'єкта проектній документації та підтвердила його готовність до експлуатації. Генпрокуратура у 2019 році сплатила 7,3 тис. грн земельного податку за вказану земельну ділянку, що є непродуктивним використанням бюджетних коштів.

Непродуктивно використані Генпрокуратурою бюджетні кошти у зв'язку з тривалою процедурою передачі нежитлової будівлі на вул. Березняківській, 26-а, м. Київ, що розташована на земельній ділянці площею 0,8678 га (кадастровий номер 8000000000:90:137:0002), у власність територіальної громади м. Києва.

Так, за актом приймання-передачі, затвердженим розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 06.03.2019 № 398, до комунальної власності територіальної громади м. Києва безоплатно передано нерухоме майно (будівля загальною площею 1988,0 кв. м, реєстраційний номер 1429290580000) за адресою: м. Київ, вул. Березняківська, 26-а.

Листом від 06.05.2019 № 13/2/3-229вих-19 Генпрокуратура звернулася до Київської міської державної адміністрації щодо припинення права постійного користування земельною ділянкою площею 0,8678 га, на якій розташовано будівлю загальною площею 1988,0 кв. м, що перебувала в державній власності (Генпрокуратура) та відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.07.2018 № 533-р передана в комунальну власність територіальної громади м. Києва.

Рішення щодо припинення Генпрокуратурі права постійного користування земельною ділянкою не прийнято. Як наслідок, у травні – грудні 2019 року Генпрокуратурою за земельну ділянку сплачено 1,2 тис. грн земельного податку, що є непродуктивним використанням бюджетних коштів.

**Через несвоєчасне прийняття Київською міською державною адміністрацією рішень щодо передачі з державної до комунальної власності земельних ділянок, потреби в яких вже немає, Генпрокуратурою у 2019 році сплачено 144,7 тис. грн за три земельні ділянки, які перебувають на її балансі і на яких збудовані житлові об'єкти.**

На підставі звернень прокуратури міста Києва розпорядженнями виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (грудень 2016 року) у 2018–2019 роках припинено право постійного користування трьома земельними ділянками<sup>38</sup> у зв'язку з побудовою на них житлових будинків. За цей період установою сплачено 14,4 тис. грн земельного податку, що є непродуктивним витрачанням коштів державного бюджету.

**До непродуктивного використання бюджетних коштів призводили невважені управлінські рішення щодо використання об'єктів нерухомості, які приймалися керівниками органів прокуратури.**

Так, прокуратура Дніпропетровської області у лютому 2017 року прийняла від комунального підприємства "Агропроекттехбуд" комплекс будівель (м. Дніпро, вул. Князя Володимира Великого (колишня вул. Плеханова), 11) загальною площею 799,5 кв. м, але не використовувала їх, оскільки отримала висновок щодо недоцільності реконструкції будівель. Не використовувалася установою будівля площею 153,0 кв. м (Дніпропетровська область, м. Кривий Ріг, вул. Обнорського, б. 82) через непридатність та необхідність проведення капітального ремонту, витрати на утримання якої протягом 2018–2019 років становила 16,0 тис. грн, що є непродуктивним використанням бюджетних коштів.

З листопада 2019 року прокуратурою міста Києва не експлуатується приміщення на вул. Антоновича, 39 в, оскільки працівники переїхали до іншої будівлі. Водночас у листопаді – грудні 2019 року установа сплатила за опалення приміщення 58,9 тис. грн, що є непродуктивним витрачанням бюджетних коштів.

**Неекономно використовувалися бюджетні кошти за послуги з охорони постів адміністративної будівлі Генпрокуратури,** розташованої на закритій території Казенного підприємства спеціального приладобудування "Арсенал". Зокрема, доступ працівників Генпрокуратури та автомобілів до цієї будівлі забезпечувався чотирма постами поліції охорони, два з яких (один з боку вул. Московська, інший – із Кловського узвозу) фактично дублювали один одного. За розрахунками, на оплату вартості послуг з охорони одного такого поста Генпрокуратура витратила у 2018–2019 роках 2270,5 тис. грн, що є неекономним використанням бюджетних коштів.

**Таким чином, внаслідок ухвалення керівниками різного рівня невважених управлінських рішень та незабезпечення належного внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів прокуратурою України у 2018–2019 роках з порушенням чинного**

---

<sup>38</sup> Розпорядженням КМДА від 16.04.2018 № 630 припинено право постійного користування земельною ділянкою на перетині вулиць Волинської та Смілянської; розпорядженням КМДА від 25.03.2019 № 512 – земельною ділянкою на просп. Науки, 55-а; розпорядженням КМДА від 25.03.2019 № 513 – земельною ділянкою на вул. Маршала Малиновського, 4.



законодавства витрачено 2482,0 тис. грн, непродуктивно – 17307,8 тис. грн і неекономно – 4214,2 тис. гривень.

Мали місце також порушення порядку ведення бухгалтерського обліку, що призвело до викривлення фінансової та бюджетної звітності на загальну суму 978,2 тис. гривень. Крім того, у перевіреному періоді не освоєно 71042,8 тис. грн асигнувань загального фонду державного бюджету, які наприкінці 2018–2019 років повернено до державного бюджету.

#### **4. ОЦІНКА СТАНУ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ**

Відповідно до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів<sup>39</sup>.

Для здійснення внутрішнього аудиту розпорядник бюджетних коштів в особі керівника утворює самостійний структурний підрозділ внутрішнього аудиту, підпорядкований і підзвітний безпосередньо такому керівникові.

Встановлено, що у 2018 році та протягом січня – квітня 2019 року функції підрозділу внутрішнього аудиту в Генпрокуратурі виконував Департамент планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку, звітності, внутрішнього контролю та аудиту, до складу якого входив відділ внутрішнього фінансового контролю та аудиту.

Відповідно до Положення про Департамент планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку, звітності, внутрішнього контролю та аудиту Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генпрокуратури від 14.05.2018 № 86 (далі – Положення № 86), департамент є самостійним структурним підрозділом Генпрокуратури, підпорядкованим першому заступникові чи заступникові Генерального прокурора згідно з розподілом обов'язків.

**Така підпорядкованість до 27.12.2018 не суперечила вимогам Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 (далі – Порядок № 1001), оскільки його норми не поширювались на Генпрокуратуру.**

*Довідково. До 27.12.2018 Порядок № 1001 визначав механізм утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів*

---

<sup>39</sup> Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 06.12.2018 № 2646.

*виконавчої влади, такого аудиту і поширювався на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські держадміністрації.*

З 27.12.2018 набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062 (далі – Постанова № 1062), якою затверджено Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесено низку змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001, у тому числі до Порядку № 1001.

Так, пунктом 1 Порядку № 1001 (із змінами) визначено, що його дія поширюється на міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські держадміністрації, інших головних розпорядників коштів державного бюджету (далі – державні органи), їх територіальні органи та бюджетні установи, які належать до сфери їх управління.

**Згідно з пунктом 3 Порядку № 1001 (із змінами) у державному органі для здійснення внутрішнього аудиту утворюється як самостійний підрозділ структурний підрозділ внутрішнього аудиту.**

На підставі цих вимог Генпрокуратурою наказом від 25.04.2019 № 22шц утворено управління внутрішнього аудиту та контролю.

Наказом Генпрокуратури від 27.05.2019 № 27шц ліквідовано Департамент планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку, звітності, внутрішнього контролю та аудиту і утворено Департамент планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності.

Наказом Генпрокуратури від 18.10.2019 № 66шц управління внутрішнього аудиту та контролю, що не провело жодного внутрішнього аудиту, ліквідовано. Цим же наказом до структури та штатного розпису Генпрокуратури включено відділ внутрішнього аудиту та фінансового контролю Генеральної прокуратури України (далі – відділ внутрішнього контролю), положення про який затверджено наказом Генпрокуратури від 13.12.2019 № 330.

**Таким чином, після ліквідації Департаменту планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку, звітності, внутрішнього контролю та аудиту і утворення самостійних структурних підрозділів внутрішнього аудиту (управління, а потім відділу) Генпрокуратурою у 2019 році не забезпечено їх належного функціонування. Як наслідок, контроль за використанням органами прокуратури фінансових і матеріальних ресурсів протягом травня – грудня 2019 року не здійснювався.**

Усі заходи внутрішнього контролю в органах прокуратури (7 із 14 запланованих на 2019 рік аудитів) проведено в січні – квітні 2019 року. Безпосередньо в Генпрокуратурі внутрішній аудит не проводився, що унеможливорює ідентифікацію, оцінку та визначення ризиків, які можуть негативно вплинути на її діяльність у частині планування та використання бюджетних коштів та інших активів.

Відповідно до пункту 3 Постанови № 1062 міністри, керівники інших центральних органів виконавчої влади, голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських

державних адміністрацій, керівники інших головних розпорядників коштів державного бюджету повинні забезпечити у двомісячний строк підписання декларацій внутрішнього аудиту, а також привести у двомісячний строк власні нормативно-правові акти у відповідність з цією постановою<sup>40</sup>. Однак ці вимоги Генпрокуратурою своєчасно не виконано.

Зокрема, декларацію внутрішнього аудиту керівником державного органу (Генеральним прокурором) підписано з посадовою особою, на яку покладено повноваження щодо здійснення внутрішнього аудиту (начальником відділу внутрішнього аудиту), лише 18.11.2019, а Порядок проведення внутрішнього аудиту в Генеральній прокуратурі України та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня затверджено під час проведення контрольного заходу (наказ Генпрокуратури від 20.12.2019 № 344).

Не сформовано в Генпрокуратурі програми забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту, яка відповідно до пункту 3 підрозділу 1 "Завдання, права та обов'язки" розділу II Стандартів внутрішнього аудиту, затверджених наказом Мінфіну від 04.10.2011 № 1247, зареєстрованим у Мін'юсті 20.10.2011 за № 1219/19957 (у редакції наказу Мінфіну від 14.08.2019 № 344), є одним з основних внутрішніх документів з питань внутрішнього аудиту.

*Довідково.* Відповідно до пунктів 2 і 3 підрозділу 4 розділу II Стандартів внутрішнього аудиту керівник підрозділу внутрішнього аудиту щороку складає за своїм підписом програму забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту, яку затверджує керівник установи, мета якої – безперервний розвиток, удосконалення діяльності підрозділу внутрішнього аудиту та підвищення ефективності реалізації функцій внутрішнього аудиту в установі.

Ця програма містить заходи за результатами проведення внутрішніх та зовнішніх оцінок якості внутрішнього аудиту. Керівник підрозділу внутрішнього аудиту в межах компетенції забезпечує виконання програми.

Не внесено змін до Положення про облікову політику Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генпрокуратури від 30.10.2017 № 1226, і Положення про організацію бухгалтерського обліку в Генеральній прокуратурі України, затвердженого наказом Генпрокуратури від 06.03.2018 № 236, у зв'язку із зміною системи прокуратури України та підпорядкованості Департаменту планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності.

*Довідково.* Відповідно до пункту 1 Положення про Департамент планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генпрокуратури від 02.07.2019 № 117, департамент є самостійним структурним підрозділом Генпрокуратури, підпорядкованим першому заступникові чи заступникові Генерального прокурора згідно з розподілом обов'язків.

Згідно з наказом Генпрокуратури від 31.10.2019 № 260 "Про розподіл обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України" загальне керівництво Департаментом планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності здійснюється Генеральним прокурором. Наказом Генерального прокурора від 28.12.2019 № 367 "Про

---

<sup>40</sup> Оскільки Постанова № 1062 набрала чинності з 27.12.2018, граничний термін виконання цього пункту – 27.02.2019.

*розподіл обов'язків між керівництвом Офісу Генерального прокурора" загальне керівництво зазначеним департаментом збережено за Генеральним прокурором та одночасно визнано таким, що втратив чинність, наказ Генпрокуратури від 31.10.2019 № 260.*

**Отже, окремі рішення Генпрокуратури, які врегульовують питання облікової політики, організації ведення бухгалтерського обліку, мають бути переглянуті. Крім того, необхідно розробити програму забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту.**

Слід зазначити, що робота в цьому напрямі під час аудиту активно розпочалася. Зокрема, відділом внутрішнього аудиту (в. о начальника Швидкий К. В.) розроблено, а наказом Генерального прокурора від 30.01.2020 № 55 затверджено Порядок проведення внутрішнього аудиту в Офісі Генерального прокурора та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня<sup>41</sup>.

Наказом Генерального прокурора від 31.01.2020 № 63 затверджено Порядок відбору об'єктів для проведення планових внутрішніх аудитів. Крім того, розроблено проект Порядку проведення щорічної внутрішньої оцінки якості внутрішнього аудиту в Офісі Генерального прокурора, який надано на погодження до структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора.

Згідно зі статтею 10 Закону № 996 для забезпечення достовірності даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності **підприємства зобов'язані проводити інвентаризацію активів і зобов'язань**, під час якої перевіряються і документально підтверджуються їх наявність, стан і оцінка.

Встановлено, що у 2018 році інвентаризацію активів та зобов'язань проведено інвентаризаційною комісією, утвореною наказом Генпрокуратури від 25.10.2018 № 886. За результатами інвентаризації виявлено нестачу необоротних активів і запасів на суму 365,4 тис. грн (протокол від 14.12.2018), а також до Печерського управління поліції Головного управління Національної поліції у м. Києві надіслано заяву (повідомлення) про кримінальне правопорушення (лист Генпрокуратури від 19.11.2018 № 1312-547вих18). У 2019 році інвентаризаційною комісією виявлено нестачу матеріальних цінностей на загальну суму 29,8 тис. гривень.

Однак при проведенні суцільної інвентаризації не охоплено всіх видів зобов'язань та всіх активів незалежно від їх місцезнаходження, що є недотриманням вимоги пункту 6 розділу I Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 02.09.2014 № 879, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30.10.2014 за № 1365/26142. Зокрема, не відображено в бухгалтерському обліку Генпрокуратури картин в адміністративних приміщеннях на вул. Різницька, 13/15, вул. Гусовського, 9, м. Київ, на що звертала увагу Рахункова палата під час проведення попереднього аудиту, але заходи реагування не вжито.

**Наведені факти і виявлені аудитором порушення свідчать про необхідність підвищення ефективності і результативності внутрішнього**

---

<sup>41</sup> Відповідно до наказу втратив чинність наказ Генпрокуратури від 20.12.2019 № 344.

**аудиту та внутрішнього контролю за використанням прокуратурою України матеріальних і фінансових ресурсів.**

## **В И С Н О В К И**

**1. Генпрокуратура отримала у 2018–2019 роках з Державного бюджету України на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури 14365057,1 тис. грн і забезпечила їх використання на цілі та завдання, визначені паспортом бюджетної програми за КПКВК 0901010.**

Водночас управління бюджетними коштами здійснювалося з наданням пріоритету видаткам споживання, насамперед на оплату праці, та неефективно, що призвело до неповного їх використання та повернення до державного бюджету частини асигнувань загального фонду в сумі 71042,8 тис. гривень.

Заходи, які вживалися Генпрокуратурою щодо виконання пропозицій Рахункової палати за результатами попередніх аудитів, були недостатніми. Як наслідок, головні причини порушень не усунено, що призвело до подальшого непродуктивного і неекономного використання бюджетних коштів (непродуктивно – 17307,8 тис. грн, неекономно – 4214,2 тис. гривень).

Крім того, з недотриманням чинного законодавства витрачено 2482,0 тис. гривень.

Мали місце порушення порядку ведення бухгалтерського обліку, що спричинило викривлення фінансової і бюджетної звітності на загальну суму 978,2 тис. гривень.

**2. Не забезпечено органами прокуратури продуктивності і економності при використанні бюджетних коштів на оплату праці та інші соціальні виплати.**

Не вживалися, зокрема, ефективні заходи, спрямовані на усунення та недопущення недоліків організаційного і кадрового характеру. Як наслідок, судами приймалися рішення на користь позивачів, що призвело до непродуктивних витрат (за 2018–2019 роки – 16505,7 тис. грн) на виплату середнього заробітку за час вимушеного прогулу.

Через неналежний контроль за дотриманням вимог законодавства, яким регламентується порядок надання відпусток, працівниками органів прокуратури щорічні відпустки повної тривалості не використовувались, а в разі їх звільнення виплачувались значні суми компенсації за невикористані відпустки, що збільшувало навантаження на фонд оплати праці.

За відсутності правових підстав колишньому прокуророві Генпрокуратури виплачено 172,9 тис. грн одноразової грошової допомоги, передбаченої Порядком призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2013 № 975.

Незважаючи на чинні з 25.09.2019 зміни (Закон України від 19.09.2019 № 113) в системі органів прокуратури, зокрема припинення повноважень військових прокуратур, Генпрокуратурою ухвалювалися неефективні управлінські рішення про призначення в цей період на посаду заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора. Як наслідок, неекономні витрати становили 22,2 тис. гривень.

**3. Не дотримано органами прокуратури принципу максимальної економії та ефективності при закупівлі та використанні автомобільного транспорту, а також здійсненні витрат на пальне при його експлуатації.**

Придбані у 2018 році два автомобілі Mitsubishi Outlander коштували Генпрокуратурі 719,9 тис. грн за одиницю, що у 12 разів більше визначеного для керівників інших органів виконавчої влади, бюджетних установ і організацій (60 тис. грн) розміру граничних витрат на придбання автомобілів, встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 04.04.2001 № 332 "Про граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, мобільних телефонів, комп'ютерів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного бюджету" (у редакції, чинній до 14.04.2018).

Прокуратурою Львівської області за часткового використання власного автотранспорту (із 26 одиниць експлуатується 18) орендовано у сторонньої організації три автомобілі, на що витрачено 165,0 тис. гривень. Водночас сім несправних автомобілів, які перебувають на обліку прокуратури, передано на зберігання іншій юридичній особі без укладення договорів, що створює ризики втрати державного майна.

Генпрокуратурою та прокуратурою м. Києва самостійно розраховано та затверджено на підставі замірів витрат палива в попередні роки норми витрат палива для нових моделей автомобілів, які не включено до Норм витрат палива і мастильних матеріалів на автомобільному транспорті, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 10.02.1998 № 43, що є недотриманням вимог цього документа.

Прокуратурою Львівської області до отримання висновків від ДП "ДержавтотрансНДІпроект" щодо норм витрат пального на окремі моделі (модифікації) автомобілів застосовано для семи автомобілів завищені лінійні норми витрат пального, які розраховано самостійно. Як наслідок, зайво списано 1,4 тис. літрів палива на суму 38,8 тис. гривень.

Встановлена наказом Генпрокуратури від 30.01.2018 № 86 "Про затвердження Порядку застосування подорожнього листа транспортного засобу Генеральної прокуратури України" форма подорожнього листа транспортного засобу не передбачає підтвердження факту користування транспортним засобом особистим підписом особи, яка ним користувалася, що унеможливує здійснення контролю за використанням автотранспорту та створює ризики використання його не за призначенням.

**4. Виявлено факти порушень Закону України від 25.12.2015 № 922 "Про публічні закупівлі" при закупівлі товарів і послуг.**

Генпрокуратурою у порушення частини сьомої статті 2 цього Закону з метою уникнення процедур закупівель товарів і послуг шляхом поділу предмета закупівлі на частини придбано у 2018–2019 роках меблі, комп'ютерну та побутову техніку, послуги, пов'язані з програмним забезпеченням, системами та підтримкою, на загальну суму 1060,5 тис. гривень.

Прокуратурою міста Києва у порушення частини першої статті 10 Закону України "Про публічні закупівлі" не оприлюднено у 2018 році в електронній системі "Prozorro" звітів про виконання 26 договорів на закупівлю бензину, надання послуг з постачання електричної енергії, теплопостачання, забезпечення громадської безпеки, охорони правопорядку та громадського порядку.

**5. До непродуктивних витрат бюджетних коштів призвело тривале не прийняття Київською міською державною адміністрацією рішень про припинення органам прокуратури права постійного користування земельними ділянками, потреби в яких вже немає.** Як наслідок, Генпрокуратурою лише у 2019 році сплачено 144,7 тис. грн земельного податку за три земельні ділянки, які перебувають на її балансі і на яких збудовано житлові об'єкти.

З листопада 2019 року прокуратурою міста Києва не експлуатується приміщення на вул. Антоновича, 39 в, оскільки її працівники переїхали до іншої будівлі. Водночас у листопаді – грудні 2019 року сплачено за опалення приміщення 58,9 тис. грн, що є непродуктивним витрачанням бюджетних коштів.

До неекономного використання 2270,5 тис. грн бюджетних коштів призвело утримання за договором, укладеним з Управлінням поліції охорони в м. Києві, одночасно чотирьох постів поліції охорони адміністративної будівлі Генпрокуратури, розташованої на закритій території Казенного підприємства спеціального приладобудування "Арсенал" (потреби в утриманні такої кількості постів не було).

**6. Наявна в Генпрокуратурі система внутрішнього контролю та аудиту не забезпечила продуктивне і економне використання бюджетних коштів.**

Генпрокуратурою не забезпечено належного функціонування, зокрема, утвореного в травні 2019 року управління внутрішнього аудиту (пізніше відділу внутрішнього аудиту). У результаті контроль за використанням органами прокуратури фінансових і матеріальних ресурсів протягом травня – грудня 2019 року не здійснювався.

У 2018–2019 роках внутрішній аудит безпосередньо в Генпрокуратурі не проводився, що унеможливило ідентифікацію, оцінку та визначення ризиків, які можуть негативно вплинути на діяльність Генпрокуратури у частині планування та використання бюджетних коштів та інших активів.

Незважаючи на суттєві зміни, внесені до системи прокуратури України, та зміни щодо підпорядкованості Департаменту планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності, відповідні зміни до Положення про облікову політику Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генпрокуратури від 30.10.2017 № 122б, і Положення про організацію бухгалтерського обліку в Генеральній прокуратурі України, затвердженого наказом Генпрокуратури від 06.03.2018 № 23б, не внесено. Не розроблено програми забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту Генпрокуратури.

**7. Чинна нормативно-правова база загалом врегульовує діяльність прокуратури України,** однак окремі норми Закону України від 14.10.2014 № 1697 "Про прокуратуру" щодо визначення заробітної плати прокурорів слід узгодити з вимогами пункту 3 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України від 19.09.2019 № 117 "Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади". Приведення у відповідність із вимогами Закону України "Про прокуратуру" (з урахуванням змін, внесених Законом України від 19.09.2019 № 113) потребує низка нормативно-правових і розпорядчих актів, пов'язаних з діяльністю органів прокуратури, у тому числі Національної академії прокуратури України.

Прокуратура України через відсутність закону про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій продовжує виконувати тимчасово покладену на неї Конституцією України функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2002 № 1531 Методика експертної грошової оцінки земельних ділянок не узгоджена з вимогами Закону України від 11.12.2003 № 1378 "Про оцінку земель" (із змінами, внесеними Законом України від 20.09.2019 № 132), з якого виключено норму щодо необхідності проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок з метою їх бухгалтерського обліку.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

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

**2.** Відомості у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- прискорити розроблення та внесення до Верховної Ради України законопроекту про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій;

- вжити заходів щодо узгодження Методики експертної грошової оцінки земельних ділянок, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від



11.10.2002 № 1531, з вимогами Закону України від 11.12.2003 № 1378 "Про оцінку земель" (із змінами, внесеними Законом України від 20.09.2019 № 132).

**3.** Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Генеральній прокуратурі України на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури, надіслати Офісу Генерального прокурора і рекомендувати:

- ініціювати підготовку законопроекту щодо узгодження норм Закону України "Про прокуратуру" і пункту 3 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України від 19.09.2019 № 117 у частині оплати праці прокурорів;

- привести власні нормативно-правові та розпорядчі акти, пов'язані з діяльністю органів прокуратури, у тому числі Національної академії прокуратури України, у відповідність із вимогами Закону України "Про прокуратуру" (враховуючи зміни, внесені Законом України від 19.09.2019 № 113);

- узгодити затверджені наказами органів прокуратури норми витрат пального на автомобільний транспорт із Нормами витрат палива і мастильних матеріалів на автомобільному транспорті, затвердженими наказом Міністерства транспорту України від 10.02.1998 № 43, а також доповнити форму подорожнього листа транспортного засобу, затверджену наказом Генпрокуратури від 30.01.2018 № 8б, позицією щодо підтвердження в подорожньому листі водія особистим підписом після кожної поїздки посадової особи, в розпорядження якої надано автомобіль, часу закінчення обслуговування;

- переглянути норми Положення про облікову політику Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генпрокуратури від 30.10.2017 № 122б, і Положення про організацію бухгалтерського обліку в Генеральній прокуратурі України, затвердженого наказом Генпрокуратури від 06.03.2018 № 23б, з урахуванням змін у системі прокуратури України та підпорядкованості Департаменту планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності;

- розробити програму забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту Офісу Генерального прокурора;

- вжити невідкладних заходів щодо забезпечення дотримання вимог чинного законодавства при проведенні закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти, а також при здійсненні видатків на оплату праці та інших соціальних виплат працівникам органів прокуратури;

- посилити контроль за призначенням і виплатою працівникам органів прокуратури одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які

призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві;

- спільно з місцевими органами виконавчої влади вжити невідкладних заходів щодо передачі з державної до комунальної власності земельних ділянок, потреби в яких немає;

- розглянути питання доцільності оптимізації постів охорони, які забезпечують допуск працівників та автомобілів Офісу Генерального прокурора до адміністративної будівлі на території Казенного підприємства спеціального приладобудування "Арсенал";

- забезпечити ефективний внутрішній контроль за результативним, продуктивним і економним використанням бюджетних коштів, спрямованих на забезпечення діяльності органів прокуратури;

- вжити заходів щодо усунення виявлених порушень під час використання бюджетних коштів і притягнення до відповідальності винних у цьому посадових осіб.

Член Рахункової палати

О. С. Яременко