

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням
Рахункової палати
від 09.03.2016 № 4-4

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання коштів
державного бюджету за бюджетною програмою “Заходи щодо
оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та
скорочення кількості контролюючих органів”**

Київ 2016

Зміст

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	4
1. Аналіз нормативно-правової бази, яка регламентує порядок утворення, ліквідації і реорганізації центральних органів виконавчої влади, їх функціонування та використання коштів державного бюджету за окремою бюджетною програмою	5
2. Аналіз структурних та організаційних змін у результаті запровадженої Кабінетом Міністрів України оптимізації системи центральних органів виконавчої влади	9
3. Оцінка використання у 2015 році коштів державного бюджету на заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади	20
3.1. Оцінка діяльності з планування та використання коштів державного бюджету, виділених у 2015 році на заходи з реорганізації та забезпечення функціонування органів виконавчої влади	20
3.2. Оцінка ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади	25
ВИСНОВКИ.....	29
ПРОПОЗИЦІЇ.....	30

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: Конституція України (ст. 98); Закон України “Про Рахункову палату” (ст. 1, 4 і 7); План роботи Рахункової палати на 2016 рік (п. 13).

Мета аудиту: оцінка обґрунтованості та законності затвердження у Державному бюджеті України на 2015 рік бюджетних призначень за КПКВК 0421010 “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” (загальнодержавні витрати); оцінка законності та обґрунтованості передачі центральним органам виконавчої влади у 2015 році бюджетних призначень за вказаною бюджетною програмою; оцінка ефективності використання центральними органами виконавчої влади коштів державного бюджету, переданих у 2015 році за вказаною бюджетною програмою.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету, які затверджені у 2015 році за бюджетною програмою “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” (КПКВК 0421010) та передавалися окремим центральним органам виконавчої влади на здійснення заходів з їх реорганізації, ліквідації та забезпечення функціонування; нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші акти та документи, які обґрунтовували передачу та напями використання коштів державного бюджету за вказаною бюджетною програмою на відповідні цілі; одержана на запит Рахункової палати інформація Міністерства фінансів України про порядок визначення початкових обсягів призначень за вказаною бюджетною програмою та подальшу їх передачу протягом 2015 року; документи бухгалтерського обліку, фінансової та бюджетної звітності, пов’язані з використанням коштів на заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів, стан відображення фінансових операцій у бухгалтерському обліку та звітності.

Часові обмеження: 2015 рік.

Критерії оцінки результативності використання бюджетних коштів: відповідність фактичних результатів запровадження у складі загальнодержавних витрат Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України окремої бюджетної програми визначеним пріоритетам в частині оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів.

Критерії оцінки економності використання бюджетних коштів: обґрунтованість планування загальнодержавних витрат за бюджетною програмою “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів”; обґрунтованість визначення потреби центральних органів виконавчої влади в коштах за заходи з їх реорганізації, ліквідації та забезпечення функціонування; досягнення розпорядником запланованих результатів при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів.

Критерії оцінки законності управлінських рішень: обґрунтованість та законність затвердження у Державному бюджеті України на 2015 рік бюджетних призначень за бюджетною програмою “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів”; відповідність рішень Кабінету Міністрів України стосовно передачі призначень за вказаною бюджетною програмою, а також рішень центральних органів виконавчої влади – розпорядників коштів нормативно-правовим актам, що регламентують порядок використання бюджетних коштів.

ВСТУП

Після внесення змін до ст. 116 Конституції України Законом України від 21.02.2014 № 742 “Про відновлення дії окремих положень Конституції України”¹ та прийняття Закону України від 27.02.2014 № 794 “Про Кабінет Міністрів України” з **02.03.2014 Кабінету Міністрів України були поновлені повноваження** щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які до того часу належали Президентові України.

У межах отриманих повноважень постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 запроваджено **чергову оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади**, під час якої передбачалося утворити низку нових центральних органів, реорганізувавши шляхом перетворення та ліквідувавши окремі з існуючих центральних органів виконавчої влади. Порівняно із структурою органів виконавчої влади до запровадження оптимізації їх системи **загальна кількість цих органів повинна була зменшитися на 11 одиниць**.

Оскільки до кінця 2014 року реорганізацію центральних органів виконавчої влади не було завершено, Законом України від 28.12.2014 № 80 “Про Державний бюджет України на 2015 рік” у складі загальнодержавних витрат Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України виділено **окрему бюджетну програму** “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів”. Початковий обсяг призначень за цією бюджетною програмою становив **1403,1 млн грн** (загальний фонд – 1326,6 млн грн, спеціальний – 76,5 млн гривень). **До 2015 року такої бюджетної програми у Державному бюджеті України не передбачалося**.

Питання ефективності використання у 2015 році коштів за цією бюджетною програмою на заходи з реорганізації, ліквідації та забезпечення функціонування відповідних центральних органів виконавчої влади, а також повноти виконання покладених на ці органи завдань під час оптимізації їх системи і є предметом дослідження у ході аудиту.

¹ Набрав чинності з 02.03.2014

1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГЛАМЕНТУЄ ПОРЯДОК УТВОРЕННЯ, ЛІКВІДАЦІЇ І РЕОРГАНІЗАЦІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА ОКРЕМОЮ БЮДЖЕТНОЮ ПРОГРАМОЮ

Статтею 113 Конституції України² вищим органом у системі органів виконавчої влади визначено Кабінет Міністрів України. Згідно із ст. 116 Конституції України, до повноважень Кабінету Міністрів України віднесено, зокрема, утворення, реорганізацію та ліквідацію відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади **в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади**. Також до повноважень Кабінету Міністрів України належить призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначені **Законом України від 27.02.2014 № 794 “Про Кабінет Міністрів України”** (зі змінами та доповненнями). Статтею 2 цього Закону до **основних завдань Кабінету Міністрів України** як вищого органу в системі органів виконавчої влади віднесено спрямування та координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю. **До основних повноважень Кабінету Міністрів України у сфері вдосконалення державного управління та державної служби**, згідно з ч. 1 п. 6 ст. 20 Закону, належить, зокрема, здійснення заходів щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади, затвердження граничної чисельності їх працівників; розроблення і здійснення заходів, спрямованих на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління; утворення, реорганізація і ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затвердження положень про зазначені органи.

Зазначене передбачено також ст. 21 вищевказаного Закону, якою визначаються **повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади**. Також до повноважень Кабінету Міністрів України належить призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади та членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, перших заступників і заступників міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади.

Згідно із ст. 44 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, спрямування та координацію діяльності відповідних центральних органів виконавчої влади, а також внесення на розгляд Кабінету Міністрів України

² Від 28.06.96 № 254к із змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 21.02.2014 № 742.

пропозицій щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням своїх повноважень у цій сфері, **покладено на Міністра України – члена Кабінету Міністрів України.**

Організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України визначені **Законом України від 17.03.2011 № 3166 “Про центральні органи виконавчої влади”** (зі змінами та доповненнями). Згідно із ст. 1 цього Закону, **систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства (забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах) та інші центральні органи виконавчої влади (виконують окремі функції з реалізації державної політики). Вищим органом системи центральних органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України.**

Порядок утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади визначений ст. 5 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”. Зокрема, передбачено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади **утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України** за поданням Прем'єр-міністра України. Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з **урахуванням завдань Кабінету Міністрів України**, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і **недопущення дублювання повноважень.**

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади **утворюється** шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади та **припиняється** шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. Державна реєстрація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи здійснюється у **триденний строк з дня набрання чинності** постановою Верховної Ради України про призначення міністра, **актом Кабінету Міністрів України про призначення керівника іншого центрального органу виконавчої влади.** Здійснення заходів щодо державної реєстрації міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи покладається на міністра, **керівника іншого центрального органу виконавчої влади.**

Статтею 5 цього Закону також передбачено, що міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, щодо яких набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції **до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади**, до якого переходять повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень, про що видається відповідний акт Кабінету Міністрів України. Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією чи ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначається Кабінетом Міністрів України.

Згідно із ст. 25 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здійснюється **за рахунок коштів Державного бюджету України**, крім випадків, визначених законом.

На виконання ст. 5 цього Закону постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074 (із змінами та доповненнями) затверджено **Порядок здійснення заходів, пов’язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади**, відповідно до якого пропозиція щодо утворення, реорганізації або ліквідації органу виконавчої влади вноситься Прем’єр-міністрові України членом Кабінету Міністрів України з урахуванням пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України, необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання їх повноважень, як це передбачено Законом України “Про центральні органи виконавчої влади”.

Водночас п. 3 Порядку встановлено **обов’язковість наявності обґрунтувань такої пропозиції**, які у разі утворення органу виконавчої влади повинні містити обґрунтування щодо основних завдань та функцій такого органу, відповідні фінансово-економічні розрахунки з визначенням джерел покриття витрат, пов’язаних з його функціонуванням, у разі **реорганізації** – щодо неможливості або недоцільності виконання відповідних завдань та функцій таким органом, визначення шляху реорганізації (злиття, приєднання, поділ, перетворення), а також відповідні фінансово-економічні розрахунки, а у разі **ліквідації** – щодо доцільності відмови держави від виконання завдань та функцій такого органу або передачі їх іншим органам виконавчої влади.

Пунктом 11 Порядку забезпечення здійснення заходів, пов’язаних з державною реєстрацією утвореного органу виконавчої влади, підготовкою проекту положення про зазначений орган та пропозицій щодо встановлення граничної чисельності працівників такого органу, затвердженням відповідно до закону структури та штатного розпису апарату даного органу і кошторису, а також вирішенням інших питань відповідно до законодавства, **покладено на керівника утвореного органу виконавчої влади**.

Як і в Законі України “Про центральні органи виконавчої влади”, п. 12 Порядку передбачено, що орган виконавчої влади, утворений в результаті реорганізації, здійснює повноваження та виконує функції у визначених Кабінетом Міністрів України сферах компетенції з дня **набрання чинності актом Кабінету Міністрів України** щодо можливості забезпечення здійснення таким органом повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади, що припиняється. Орган виконавчої влади, щодо якого набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про його припинення, **продовжує здійснювати повноваження та виконувати функції** з формування і реалізації державної політики у визначеній Кабінетом Міністрів України сфері до набрання чинності актом Кабінету Міністрів України щодо можливості забезпечення здійснення утвореним органом виконавчої влади його повноважень та виконання функцій. Згідно з п. 13 Порядку, акт Кабінету Міністрів України про можливість забезпечення здійснення утвореним органом виконавчої влади повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади, що припиняється, видається **після**

здійснення заходів, пов'язаних з державною реєстрацією утвореного органу виконавчої влади як юридичної особи публічного права, затвердженням положення про нього, структури та штатного розпису його апарату, кошторису та заповненням 30 відсотків вакансій.

Порядком також передбачено, що у разі припинення органу виконавчої влади Кабінет Міністрів України утворює **відповідну комісію** із затвердженням її голови та визначенням строку проведення реорганізації або ліквідації, яка публікує у спеціалізованому друкованому засобі масової інформації повідомлення про припинення органу виконавчої влади або територіального органу, складає перелік підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління органу виконавчої влади, що припиняється, а також здійснює заходи, пов'язані з виявленням кредиторів та задоволенням відповідно до законодавства їх вимог, одержанням дебіторської заборгованості, закриттям рахунків в органах Казначейства та переведенням залишків коштів правонаступникові або до державного бюджету в установленому законодавством порядку. Пунктом 21 Порядку визначені **повноваження голови комісії з реорганізації або ліквідації органу виконавчої влади**, який, зокрема, затверджує план заходів, пов'язаних з такою реорганізацією або ліквідацією, та кошторис витрат, пов'язаних з роботою комісії, утворює комісію з інвентаризації майна органу виконавчої влади або територіального органу тощо.

Згідно з п. 26 Порядку, фінансування заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією органів виконавчої влади або територіальних органів, здійснюється **в межах коштів, передбачених на їх утримання законом про Державний бюджет України на відповідний рік**. Зазначене відповідає нормам ст. 2 Закону України “Про джерела фінансування органів державної влади”.

Порядок фінансового забезпечення діяльності системи органів виконавчої влади врегульований **Законом України від 30.06.1999 № 783 “Про джерела фінансування органів державної влади”** (зі змінами та доповненнями), відповідно до ст. 2 якого органи державної влади здійснюють свою діяльність **виключно за рахунок бюджетного фінансування** (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. **Фінансування утворення, реорганізації та ліквідації органів державної влади здійснюється в межах коштів, передбачених на утримання органів державної влади Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік або (у разі недостатності такого фінансування) після внесення відповідних змін до такого Закону.**

Відповідно до ст. 51 **Бюджетного кодексу України**³, у разі утворення державних органів у поточному бюджетному періоді забезпечення їх діяльності у цьому періоді здійснюється в межах видатків, **передбачених державним органам, які ліквідуються або реорганізуються** у зв'язку з утворенням таких нових державних органів. У разі ліквідації або реорганізації державних органів у поточному бюджетному періоді забезпечення їх діяльності у наступному

³ Від 08.07.2010 № 2456 зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 12.01.2012 № 4318.

бюджетному періоді до завершення процедур ліквідації або реорганізації здійснюється в межах видатків, передбачених новим державним органам, які визначені правонаступниками чи яким передаються функції органів, що ліквідуються або реорганізуються.

Таким чином, існуюча нормативно-правова база повною мірою визначає порядок утворення, ліквідації та реорганізації центральних органів виконавчої влади, а також функціонування цих органів та використання коштів державного бюджету на забезпечення їх діяльності.

2. АНАЛІЗ СТРУКТУРНИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗМІН У РЕЗУЛЬТАТІ ЗАПРОВАДЖЕНОЇ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

До запровадження у вересні 2014 року на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442⁴ чергової оптимізації системи центральних органів виконавчої влади їх структура налічувала **74 державні органи**, включаючи 16 міністерств, 25 державних служб, 14 державних агентств, 11 державних інспекцій та 8 інших центральних органів виконавчої влади (наділені спеціальним статусом Державний комітет телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет, Національне агентство з питань державної служби, Фонд державного майна, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, а також Український інститут національної пам'яті, Адміністрація Державної прикордонної служби та Пенсійний фонд України).

У результаті оптимізації **передбачалося утворити 7 центральних органів виконавчої влади**: нові Державне агентство з питань відновлення Донбасу і Державну інспекцію енергетичного нагляду, а також 5 державних служб з реорганізацією 10 існуючих центральних органів виконавчої влади (5 служб, 1 агентство, 4 інспекції). Крім того, з покладанням виконуваних функцій на інші державні органи **ліквідовувалися 8 органів виконавчої влади**: 3 державні служби (Державна служба з питань захисту персональних даних, Державна служба з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань, Державна пробірна служба), 3 державні агентства (Державне агентство з туризму та курортів, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами, Державне агентство екологічних інвестицій) та 2 державні інспекції (Державна інспекція з контролю за цінами, Державна інспекція сільського господарства).

При цьому за інформацією, наданою Секретаріатом Кабінету Міністрів України, проект постанови Кабінету Міністрів України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", розроблений на виконання резолюції Прем'єр-міністра України від 07.04.2014 № 7843/1/1-14 та внесений Мін'юстом на розгляд Уряду, **мав на меті скорочення кількості центральних органів виконавчої влади та посилення механізму спрямування і координації їх діяльності через відповідних міністрів.**

⁴ Набула чинності з 16.09.2014.

Пунктом 9 постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 міністерства та інші центральні органи виконавчої влади було зобов'язано подати Кабінетові Міністрів України у тижневий строк (до **23.09.2014**) – проекти актів Кабінету Міністрів України щодо утворення комісій з припинення відповідних центральних органів виконавчої влади, у двомісячний строк (до **16.11.2014**) – проекти положень про відповідні центральні органи виконавчої влади, розроблені згідно з цією постановою, та пропозиції щодо внесення до актів законодавства змін, що впливають з цієї постанови, з приведенням власних нормативно-правових актів у відповідність із цією постановою. Отже, до початку **2015 року основні організаційні заходи, пов'язані із запровадженою оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади, повинні були завершитися.**

Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України налічувала **63 центральні органи виконавчої влади**, включаючи 16 міністерств, 22 державні служби, 11 державних агентств, 6 державних інспекцій та 8 вищевказаних інших центральних органів виконавчої влади. Тобто порівняно із структурою органів виконавчої влади до запровадження оптимізації їх системи загальну кількість цих органів передбачалося зменшити на **11 одиниць**. У результаті оптимізації кількість державних служб зменшувалась на 3 од., державних агентств – на 3 од., державних інспекцій – на 5 державних органів (таблиця 1).

Таблиця 1

Структурні зміни в системі центральних органів виконавчої влади у результаті запровадженої у вересні 2014 року оптимізації

Центральні органи виконавчої влади до оптимізації	Новостворені державні органи
<i>Утворені з реорганізацією існуючих органів шляхом перетворення</i>	
Державна ветеринарна та фітосанітарна служба	Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів
Державна інспекція з питань захисту прав споживачів	
Державна санітарно-епідеміологічна служба	
Державне агентство земельних ресурсів	Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру
Державна інспекція з безпеки на морському та річковому транспорті	Державна служба з безпеки на транспорті
Державна інспекція з безпеки на наземному транспорті	
Державна служба з лікарських засобів	Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками
Державна служба з контролю за наркотиками	
Державна інспекція з питань праці	Державна служба з питань праці
Державна служба гірничого нагляду та пром. безпеки	
<i>Новостворені органи виконавчої влади</i>	
	Державна інспекція енергетичного нагляду
	Державне агентство з питань відновлення Донбасу
<i>Ліквідовані органи виконавчої влади з покладенням їх функцій на існуючі та новостворені державні органи</i>	
Державна служба з питань захисту персональних даних	
Державна служба з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань	
Державне агентство з туризму та курортів	
Державна пробірна служба	
Державна інспекція з контролю за цінами	
Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами	
Державна інспекція сільського господарства	
Державне агентство екологічних інвестицій	

У Схемі, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, крім центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, окремо були виділені **11 органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України**, включаючи 5 із 8-ми вищевказаних інших центральних органів виконавчої влади (Державний комітет телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет, Національне агентство з питань державної служби, Фонд державного майна та Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації), 4 державні служби (регуляторна, фіскальна, з питань АР Крим, м. Севастополя та тимчасово переміщених осіб, з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів), Державне космічне агентство та Державну інспекцію ядерного регулювання.

У зв'язку із зазначеним Законом України від 28.12.2014 № 79 “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” розділ VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України був доповнений частиною 27, відповідно до якої у 2015 році у разі утворення нових державних органів, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо, **Кабінет Міністрів України може визначати такі державні органи головними розпорядниками коштів державного бюджету** (відповідальними виконавцями бюджетних програм) та відкривати їм нові бюджетні програми відповідно до частин 6 та 8 статті 23 цього Кодексу.

Слід відзначити що, згідно із ст. 21 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому. Питання діяльності міністерств у Кабінеті Міністрів України **представляють відповідні міністри**. Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, **спрямовується і координується міністрами**. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи.

Аналогічна норма передбачена також ст. 16 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, згідно з якою діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України **через відповідних міністрів** згідно із законодавством. Відповідно до ст. 18 цього Закону, Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади **через міністра у порядку**, визначеному цим Законом та актами Кабінету Міністрів України.

У результаті, замість вжиття заходів щодо виконання вимог п. 9 постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, окремі центральні органи виконавчої влади сформуvalи та надали Кабінету Міністрів України **грунтовні зауваження з пропозиціями щодо скасування цієї постанови або внесення до неї суттєвих змін**.

Зокрема, за результатами перевірки, проведеної в **Міністерстві аграрної**

політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики), щодо обґрунтованості визначення потреби в коштах державного бюджету на заходи з реорганізації Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України (акт про результати перевірки від 12.01.2016 № 07-10/1) було встановлено, що Міністерство розробило та у листопаді 2014 року надіслало на погодження до заінтересованих центральних органів виконавчої влади проект постанови Кабінету Міністрів України “Про скасування постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442”.

Згідно з обґрунтуванням Мінагрополітики, всупереч вимогам п. 3 Порядку здійснення заходів, пов’язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074 (із змінами та доповненнями), **пропозиції щодо утворення Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів** (далі – Держпродспоживслужба) з реорганізацією шляхом перетворення Державної ветеринарної та фітосанітарної служби і приєднанням до новоствореної служби Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби України **не вносилися та Кабінетом Міністрів України не вимагалися**. За висновками Мінагрополітики, передбачені постановою заходи **повністю зруйнують цілісну систему формування і реалізації політики в агропромисловому комплексі**, взаємодію між міністерством та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких у цій сфері ним координувалася та спрямовувалась, а Мінагрополітики фактично буде позбавлене ряду функцій з формування політики та механізму їх реалізації та контролю.

Слід відзначити, що за результатами проведених контрольних-аналітичних заходів Рахункова палата неодноразово наголошувала Кабінету Міністрів України на необхідності **завершення комплексного функціонального обстеження органів виконавчої влади**, результати якого дали б можливість розробити рекомендації і пропозиції щодо приведення системи та структури цих органів у відповідність із функціями, які на них покладені. Однак **рекомендації Рахункової палати залишилися без належного врахування з боку Кабінету Міністрів України**: на дату аудиту обстеження не проведене, а запроваджена наприкінці 2014 року чергова оптимізації системи центральних органів виконавчої влади проведена **без ґрунтовного вивчення та оцінки можливості оптимізації виконуваних державними органами завдань та функцій**.

На необхідності проведення комплексного функціонального обстеження органів виконавчої влади із розробленням плану заходів з упорядкування структури, схеми підпорядкування цих органів, оптимізації чисельності працівників їх апаратів та видатків державного бюджету на забезпечення діяльності Рахункова палата наголошувала, зокрема, за результатами аналізу видатків на забезпечення діяльності органів державного управління у 2005-2009 роках (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 13.07.2010 № 14-4), аналізу ефективності використання коштів державного бюджету в ході оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати України від 24.09.2013

№ 17-5) та аналізу використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності органів державного управління у 2013-2014 роках (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 22.06.2015 № 11-5).

У зв'язку з викладеним визначені п. 9 постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 заходи щодо подання Кабінету Міністрів України проектів актів Кабінету Міністрів України про утворення комісій з припинення реорганізованих та ліквідованих органів виконавчої влади, проектів положень про утворені органи та пропозицій щодо внесення до актів законодавства відповідних змін центральними органами виконавчої влади, включаючи Міністерство аграрної політики та продовольства України, **до завершення 2014 року були виконані лише частково**. Із 18 комісій з реорганізації або ліквідації відповідних центральних органів виконавчої влади у 2014 році утворено 13, а постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 655 затверджено Положення про Державне агентство з питань відновлення Донбасу.

Як наслідок, з метою фінансового забезпечення проведення у 2015 році заходів з реорганізації та ліквідації відповідних центральних органів виконавчої влади у Державному бюджеті України на цей рік була **виділена окрема бюджетна програма** “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” (загальнодержавні витрати).

За результатами аудиту встановлено, що заходи з реорганізації відтерміновувалися через неналежну організацію виконання Кабінетом Міністрів України та відповідними міністрами вимог законів України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про центральні органи виконавчої влади” **в частині призначення керівників новостворених органів**, після чого лише стає можливим здійснення у встановленому порядку державної реєстрації утвореного центрального органу виконавчої влади. Керуючись нормами Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, відповідно до яких керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, а пропозиції стосовно кандидатур для призначення на посаду та звільнення з посади керівника такого органу та його заступників вносить **міністр, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади**, відповідні доручення Прем'єр-міністра України з покладенням особистої відповідальності за призначення керівників новостворених центральних органів виконавчої влади на відповідних міністрів почали надаватися з **грудня 2014 року**.

Крім того, згідно з Порядком здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074, **саме на керівника новоствореного органу покладено** забезпечення заходів, пов'язаних з державною реєстрацією такого органу, підготовкою проекту положення про цей орган і пропозицій щодо встановлення граничної чисельності його працівників, затвердженням, відповідно до закону, структури та штатного розпису апарату даного органу і кошторису тощо. Водночас під час аудиту були встановлені **факти зволікання**

з виконанням цього Порядку.

Так, за результатами нарад 16.12.2014 і 13.01.2015 у Міністра Кабінету Міністрів України Мінагрополітики було доручено вжити вичерпних заходів щодо вирішення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, прискорити опрацювання та внесення на розгляд Уряду проектів положень про відповідні центральні органи виконавчої влади, а також проектів актів про внесення до законодавства змін, що впливають із зазначеної постанови. При цьому **керівника Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів**, який, відповідно до вищевказаного Порядку, безпосередньо повинен здійснювати підготовку проекту положення про цю новостворену службу, призначено **на півроку пізніше** (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.07.2015 № 675-р). Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 щодо затвердження граничної чисельності працівників цієї служби внесені лише постановою Кабінету Міністрів України від **23.09.2015** № 749. Положення про Держпродспоживслужбу затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667, а з метою підготовки проектів рішень про затвердження цього положення та граничної чисельності працівників новоствореної служби була утворена **робоча група на чолі з Головою Державної регуляторної служби України**.

Перевірками, проведеними в Державній службі України з питань **безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та Державній ветеринарній та фітосанітарній службі України**, встановлено, що, незважаючи на своєчасне розроблення та подання Держветфітослужбою на узгодження до Мінагрополітики проекту акта Кабінету Міністрів України щодо утворення комісії з реорганізації цієї служби (18.09.2014), він був внесений до Кабінету Міністрів України лише 09.04.2015, **тобто майже на 7 місяців пізніше терміну, встановленого п. 9 постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 442** (до 23 вересня 2014 року). Комісія з реорганізації Держветфітослужби була утворена тільки розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 480-р, а План заходів з реорганізації був затверджений наказом Держветфітослужби від **18.05.2015** № 1479. Всупереч вимогам ч. 6 ст. 5 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” запис в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців про проведення державної реєстрації новоствореної Держпродспоживслужби як юридичної особи здійснено тільки 31.07.2015, або **майже на місяць пізніше встановленого терміну**.

Територіальні органи Держпродспоживслужби (управління в областях та м. Києві) як юридичні особи публічного права були утворені постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 871 з ліквідацією управлінь ветеринарної медицини в районах та містах як територіальних органів Держветфітослужби. Однак, враховуючи зауваження Держветфітослужби щодо неприпустимості ліквідації її органів, яка призведе до відміни отриманих дозволів на експорт харчової продукції та значних економічних втрат, **вже у січні 2016 року зазначена постанова втратила чинність**. Територіальні органи Держпродспоживслужби у складі головних управлінь в областях, управлінь в районах та містах були остаточно утворені постановою Кабінету

Міністрів України від 16.12.2015 № 1092 (набрала чинності з 9 січня 2016 року). Реорганізація територіальних органів Держветфітослужби розпочалася вже у січні 2016 року на виконання наказу цієї служби від 16.01.2016 № 36, тобто **більше ніж через 15 місяців з дати прийняття рішення про реорганізацію цієї служби.**

Станом на 01.02.2016 **штатного розпису Держпродспоживслужби не затверджено**, хоча зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 щодо затвердження граничної чисельності працівників цієї служби були внесені ще постановою від 23.09.2015 № 749. **Кошти державного бюджету на забезпечення діяльності служба у 2015 році не одержувала** у зв'язку з відсутністю затвердженого у встановленому порядку кошторису видатків. Упродовж липня-листопада 2015 року було призначено першого заступника Голови Держпродспоживслужби⁵, з грудня 2015 року – нового першого заступника Голови Держпродспоживслужби⁶, які, як і Голова цієї служби, заробітну плату у 2015 році не отримували. **Визначені положенням функціональні повноваження новостворена Держпродспоживслужба у 2015 році не виконувала**, так само як і не в повному обсязі виконували покладені завдання органи виконавчої влади, реорганізовані у зв'язку з її утворенням.

Зокрема, 28.01.2015 Міністром аграрної політики та продовольства України був затверджений **план роботи Держветфітослужби на 2015 рік**, який передбачав виконання протягом цього року лише законопроектної та нормативно-правової роботи, організаційних заходів, науково-технічної роботи, заходів виставкової та міжнародної діяльності, взаємодії з регіонами, моніторингу та контролю. При цьому, згідно з положенням, затвердженим Указом Президента України від 13.04.2011 № 464, **основними завданнями служби** є реалізація державної політики в галузі ветеринарної медицини, карантину та захисту рослин, державного нагляду (контролю) за племінною справою у тваринництві, проведення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за здоров'ям тварин, безпечністю та якістю харчових продуктів, охорона території України від занесення регульованих шкідливих організмів тощо. Крім того, у зв'язку з вакантною посадою керівника Держветфітослужби **засідання її колегії**, на яких повинні були розглядатися питання основної діяльності служби та узагальнюватися її результати, у **2015 році не проводилися.**

Проте питання про підсумки роботи Держветфітослужби за 2015 рік були обговорені на нараді в Мінагрополітики 29.01.2016, за результатами якої **діяльність цієї служби визнано позитивною**, що підтверджує також надана для аудиту інформаційна довідка про результати діяльності цієї служби, відповідно до якої процес реорганізації не вплинув на виконання нею у 2015 році наданих повноважень.

Зменшення показників основної діяльності спричинило лише **скасування обов'язкової видачі ветеринарних документів на корми** після прийняття Закону України від 08.12.2015 № 867 "Про внесення змін до деяких

⁵ Призначений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.07.2015 № 676-р, звільнений розпорядженням від 18.11.2015 № 1202-р.

⁶ Призначений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 № 1254-р.

законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі”, у результаті чого кількість виданих у 2015 році таких документів скоротилася на 2477,6 тис., а надходження до державного бюджету від їх видачі – на 39145,6 тис. гривень.

Оскільки заходи з реорганізації у 2015 році не були завершені у повному обсязі, Держветфітослужба розробила та надала Мінагрополітики на затвердження **план своєї роботи на два перші місяці 2016 року**, виходячи з терміну, у розрахунку на який у Державному бюджеті України на 2016 рік⁷ затверджені призначення на забезпечення діяльності цієї служби за КПКВК 2802010 “Керівництво та управління у сфері ветеринарної медицини та фітосанітарної служби України”. Таким чином, **реорганізований у вересні 2014 року центральний орган виконавчої влади на дату аудиту продовжує функціонувати вже протягом 17 місяців**, а новостворений так і не приступив до виконання функцій.

Так само у 2015 році не були виконані в повному обсязі визначені чинним законодавством заходи з утворення (на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442) Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками з реорганізацією шляхом злиття Державної служби з лікарських засобів та Державної служби з контролю за наркотиками.

Слід зазначити, що у результаті реорганізації фактично передбачалося **відновлення центрального органу виконавчої влади**, утвореного Указом Президента України від 09.12.2010 № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” у вигляді **Державної служби України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками**, яка була згодом реорганізована Указом Президента України від 06.04.2011 № 370 “Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” з утворенням Державної служби з лікарських засобів та Державної служби з контролю за наркотиками. Отже, після прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 **продовжилися хаотичні та безсистемні перетворення центральних органів виконавчої влади, які не сприяли розвитку відповідних сфер суспільно-економічного життя країни.**

Проведеною в Державній службі України з лікарських засобів (далі – Держлікслужба) перевіркою використання у 2015 році коштів державного бюджету, виділених на її реорганізацію, встановлено, що на етапі підготовки проекту рішення про оптимізацію у 2014 році системи центральних органів виконавчої влади **Держлікслужба не отримувала доручень Кабінету Міністрів України або Міністерства охорони здоров’я України** про надання пропозицій щодо реорганізації цієї служби з проведенням фінансово-економічних розрахунків її доцільності, що є недотриманням вимог Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” та Порядку здійснення заходів, пов’язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074.

Водночас, за інформацією Секретаріату Кабінету Міністрів України,

⁷ Затверджено Законом України від 25.12.2015 № 928.

Прем'єр-міністром України було надано доручення від 07.04.2014 № 7843/1/1-14 міністрам проаналізувати функції і повноваження центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується відповідними міністрами, а також центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України, з **внесенням Мін'юсту пропозицій щодо реорганізації чи ліквідації відповідних органів** (у разі потреби).

Як наслідок, процедура розроблення і подання Кабінету Міністрів України пропозицій про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 з метою недопущення припинення ряду міжнародних програм та **збереження Держлікслужби як окремої інституції**, що наділена широким колом функціональних повноважень у соціально значущій сфері контролю за якістю та безпекою лікарських засобів, **тривала майже до квітня 2015 року, тобто близько 7 місяців.**

У результаті Положення про новостворену Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками затверджено постановою Кабінету Міністрів України лише **12.08.2015** № 647. На виконання доручення Кабінету Міністрів України проект цього положення розробляла Держлікслужба та Міністерство охорони здоров'я України, оскільки **керівник новоствореної служби**, який повинен виконувати зазначені функції, **на дату аудиту Кабінетом Міністрів України не був призначений**, що є недотриманням вимог Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074. При цьому керівництво Держлікслужби, яка перебуває у стані реорганізації, звільнено.

Довідково. Голова Держлікслужби звільнений з посади розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 149-р, перший заступник Голови – розпорядженням від 04.11.2015 № 1129-р, заступник Голови – розпорядженням від 18.02.2015 № 102-р.

Із значним запізненням (майже на 9 місяців) проти термінів щодо подання проекту відповідного акта Кабінету Міністрів України, встановлених п. 9 постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, у червні 2015 року розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 620-р було утворено Комісію з реорганізації Держлікслужби. План заходів з реорганізації цієї служби затверджений наказом Держлікслужби від **26.06.2015** № 496. Проект постанови Кабінету Міністрів України “Про реорганізацію територіальних органів Державної служби з лікарських засобів” був надісланий Держлікслужбою Міністерству охорони здоров'я тільки у листопаді 2015 року, однак **на дату аудиту рішення про їх реорганізацію не прийнято**. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 щодо затвердження граничної чисельності працівників новоствореної служби **до цього часу не внесені.**

Слід зазначити, що **план роботи Держлікслужби був затверджений в цілому на 2015 рік**. Водночас у Державному бюджеті України на 2015 рік Держлікслужбі, як і решті центральних органів виконавчої влади, що реорганізовувалися у зв'язку із запровадженою оптимізацією їх системи, **кошти державного бюджету на забезпечення діяльності були затверджені у**

розрахунку лише на січень-березень 2015 року. З березня по травень 2015 року тривала робота Держлікслужби щодо узгодження з Міністерством фінансів України питання виділення додаткових коштів на утримання цієї служби.

Через відсутність коштів тільки в центральному апараті Держлікслужби було відправлено у **відпустки без збереження заробітної плати** у квітні 2015 року 6 із 92 фактичних працівників, у травні – **77 із 90 працівників**, а в цілому за цей період установа проводила свої видатки **за рахунок економії коштів**, яку вдалося отримати за I квартал 2015 року.

Як засвідчили результати аудиту, **зазначене унеможливило повне виконання Держлікслужбою покладених на неї завдань і функцій та залишило окремі сфери поза межами державного управління.** Зокрема, у 2015 році внаслідок запровадженої реорганізації Держлікслужба не виконала запланованих заходів щодо проведення наглядного аудиту системи управління якістю цієї служби; вироблення рекомендацій щодо імплементації положень глави “Торгівля та сталий розвиток” Угоди про асоціацію; залучення допомоги ЄС з метою адаптації законодавства України до положень Плану дій “Електронна охорона здоров’я 2012-2020: Інноваційна охорона здоров’я у 21 сторіччі”; залучення експертної та фінансової допомоги ЄС з метою розроблення стратегії реформування системи охорони здоров’я у частині забезпечення універсального доступу до лікарських засобів і медичних технологій; опрацювання питання щодо можливості участі у програмі ЄС “Креативна Європа”; створення Громадської ради Держлікслужби тощо.

Крім того, з **26.08.2015** набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 “Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України”, відповідно до якої **Держлікслужба була виключена з органів ліцензування** з включенням до переліку цих органів Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, яка на той час не була створена, що спричинило **тимчасове припинення виконання функцій у сфері ліцензування господарської діяльності з виробництва, оптової і роздрібною торгівлі та імпорту лікарських засобів.** Повноваження Держлікслужби у вказаній сфері були відновлені лише після прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 № 829 “Про внесення змін до переліку органів ліцензування”. Тобто **протягом півтора місяця ліцензування господарської діяльності з виробництва, імпорту та реалізації лікарських засобів в Україні перебувало поза межами державного управління.**

Також у 2015 році Держлікслужбою не було забезпечено проведення запланованих перевірок діяльності власних територіальних органів, здійснення моніторингу їх діяльності та інших заходів внутрішнього аудиту, оскільки у секторі внутрішнього аудиту апарату Держлікслужби протягом цього року **не була укомплектована жодна із двох штатних посад.**

Станом на початок 2016 року заходи з реорганізації Держлікслужби та утворення Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками в повному обсязі не виконані. У Державному бюджеті України на

2016 рік⁸ видатки на утримання Держлікслужби знову затверджені в обсягах із розрахунку на 2 місяці, а кошти на забезпечення діяльності новоствореної служби не передбачені.

Таким чином, невиконання у 2015 році визначених законодавством заходів з реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, негативно позначилося на результативності виконання реорганізованими органами покладених завдань та функцій, а отже, і на ефективності використання ними у 2015 році коштів державного бюджету на забезпечення їх діяльності.

Станом на 01.01.2016 із 10 центральних органів виконавчої влади, які підлягали реорганізації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, продовжували функціонувати 5 органів (Державна ветеринарна та фітосанітарна служба, Державна інспекція з питань захисту прав споживачів, Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державна служба з лікарських засобів, Державна служба з контролю за наркотиками), а із 5 органів виконавчої влади, які передбачалося утворити у результаті такої реорганізації, не функціонували 2 органи (Державна служба з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками). Крім того, не функціонував один із двох утворених цією постановою органів виконавчої влади (Державна інспекція енергетичного нагляду), проте із 8 ліквідованих органів продовжували існувати 4 органи виконавчої влади (Державна інспекція з контролю за цінами, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами, Державна інспекція сільського господарства, Державне агентство екологічних інвестицій).

Із 7 центральних органів виконавчої влади, утворених постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, на початок 2016 року гранична чисельність працівників⁹ не була затверджена для двох державних органів (Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна інспекція енергетичного нагляду). Положення про Державну інспекцію енергетичного нагляду України також не затверджене.

Таким чином, чергова оптимізація системи центральних органів виконавчої влади була запроваджена постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 без комплексного функціонального обстеження цих органів. Через організаційні недоліки та зволікання з боку Кабінету Міністрів України та відповідних міністрів станом на початок 2016 року оптимізація визначених постановою державних органів не завершена. Майже половина новостворених державних органів не функціонувала, а існуючі органи у стані реорганізації не забезпечували належного, повного та якісного виконання покладених завдань, що негативно позначилось на цілому ряді сфер економічного та суспільного життя країни.

⁸ Затверджено Законом України від 25.12.2015 № 928.

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85.

3. ОЦІНКА ВИКОРИСТАННЯ У 2015 РОЦІ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗАХОДИ З ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

3.1. Оцінка діяльності з планування та використання коштів державного бюджету, виділених у 2015 році на заходи з реорганізації та забезпечення функціонування органів виконавчої влади

За інформацією Міністерства фінансів України, наданою на запит Рахункової палати¹⁰, формування показників проекту Державного бюджету України на 2015 рік за бюджетними програмами, за якими передбачалися видатки на забезпечення центральних органів виконавчої влади, реорганізованих на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, здійснювалося у 2014 році **відповідно до норм, визначених Бюджетним кодексом України**. Водночас, враховуючи незавершення у 2014 році заходів з реорганізації вказаних органів, видатки на забезпечення їх діяльності були затверджені Законом України від 28.12.2014 № 80 “Про Державний бюджет України на 2015 рік” в обсягах 3-місячного розміру видатків, обумовлених на 2015 рік в цілому у бюджетних запитах розпорядників коштів. Решта видатків на 9 місяців 2015 року передбачалася **за окремою бюджетною програмою “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” (КПКВК 0421010, загальнодержавні витрати)**, головним розпорядником коштів якої визначено Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України.

При цьому, як відзначило Міністерство фінансів України, ці кошти передбачалися **виключно на здійснення заходів з реорганізації**, а запроваджений порядок виділення коштів **мав на меті економне та раціональне використання бюджетних коштів**. Оскільки видатки за бюджетною програмою були передбачені фактично на утримання центральних органів виконавчої влади, **окремий порядок використання коштів за нею не складався та не затверджувався**.

У зв'язку із зазначеним ст. 24 Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” Кабінету Міністрів України було надано право розподіляти обсяг видатків, передбачений за цією бюджетною програмою, **без погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету після врегулювання питань оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, ліквідації надлишкових контрольно-наглядових повноважень та затвердження граничної чисельності працівників цих органів**, з відкриттям нових бюджетних програм та визначенням головними розпорядниками бюджетних коштів (відповідальними виконавцями) за цими бюджетними програмами **новоутворених центральних органів виконавчої влади** або передачею частини бюджетних призначень органам, яким передаються функції, на бюджетні програми, за якими передбачені видатки на забезпечення їх діяльності.

¹⁰ Лист від 19.01.2016 № 31-08010-05-13/1806.

Разом з тим було встановлено, що передбачені за цією бюджетною програмою видатки можуть без погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету розподілятися Кабінетом Міністрів України **для забезпечення заходів, пов'язаних з реорганізацією (ліквідацією) центральних органів виконавчої влади**, а також збільшуватися ним за рахунок інших бюджетних програм, за якими передбачені видатки на забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади, у разі прийняття рішень про скорочення функцій та, відповідно, граничної чисельності працівників цих органів, а також виникнення економії коштів при виконанні заходів, пов'язаних з реорганізацією (ліквідацією) центральних органів виконавчої влади.

Слід відзначити, що такий порядок фінансового забезпечення заходів з реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади не узгоджується з вимогами ст. 51 Бюджетного кодексу України¹¹, відповідно до яких у разі утворення державних органів забезпечення їх діяльності у поточному бюджетному періоді здійснюється в межах видатків, **передбачених державним органам, які ліквідуються або реорганізуються** у зв'язку з утворенням таких нових державних органів. У разі ліквідації або реорганізації державних органів у поточному бюджетному періоді забезпечення їх діяльності у наступному бюджетному періоді до завершення процедур ліквідації або реорганізації здійснюється в межах видатків, передбачених новим державним органам, які **визначені правонаступниками чи яким передаються функції** органів, що ліквідуються або реорганізуються.

Законом України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” бюджетні призначення на заходи з реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, на січень-березень 2015 року були затверджені початково в сумі **455274,8 тис. грн**, у тому числі за рахунок загального фонду – 429889,2 тис. грн, спеціального – 25385,6 тис. гривень. Затверджений за рахунок коштів загального фонду державного бюджету обсяг призначень становив **у середньому 23,6 відс.** видатків, передбачених зазначеним розпорядником Законом України “Про Державний бюджет України на 2014 рік”¹² з урахуванням змін (1818311,8 тис. грн), спеціального – **27,4 відс. призначень** 2014 року (92583,5 тис. грн), що також пов'язано із зменшенням планових обсягів надходжень у зв'язку із запровадженими наприкінці 2014 року заходами з реорганізації центральних органів виконавчої влади.

У зв'язку з тим, що протягом січня-березня 2015 року заходи з реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, завершені не були, на підставі розпоряджень Кабінету Міністрів України вказаним органам з **березня 2015 року почали виділятися додаткові кошти державного бюджету** шляхом передачі частин бюджетних призначень, затверджених у Державному бюджеті України на 2015 рік Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України за бюджетною

¹¹ Від 08.07.2010 № 2456 із змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 12.01.2012 № 4318.

¹² Із змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 19.06.2014 № 1534.

програмою “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” (КПКВК 0421010, загальнодержавні витрати).

Початково затверджений обсяг призначень за бюджетною програмою, визначений, як вже зазначалося, у **розмірі 9-місячного обсягу планових видатків** відповідних розпорядників бюджетних коштів, становив **1403089,5 тис. грн**¹³, у тому числі за рахунок загального фонду – 1326598,2 тис. грн, спеціального – 76491,3 тис. гривень. Протягом 2015 року до Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” було внесено чотири зміни¹⁴, у результаті яких початкові обсяги призначень за вказаною бюджетною програмою зменшилися до **763769,3 тис. грн** (загальний фонд – до 687722,3 тис. грн, спеціальний – до 76047 тис. грн), тобто **в цілому на 639293,2 тис. грн (45,6 відсотка)**. За рахунок таких перерозподілів відбувалося виділення коштів на забезпечення діяльності деяких з утворених під час оптимізації центральних органів виконавчої влади, зокрема, Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру (523355,4 тис. грн), Державної служби з питань праці (56723,3 тис. грн), Державної служби з безпеки на транспорті (29006,8 тис. гривень).

Крім того, протягом 2015 року Кабінетом Міністрів України прийнято **66 розпоряджень та одну постанову** про передачу частин бюджетних призначень за КПКВК 0421010 на загальну суму **685060,8 тис. грн** (загальний фонд – 667357,1 тис. грн, спеціальний – 17703,7 тис. гривень).

При цьому під час виділення бюджетних коштів **не було забезпечено системного підходу**. Кошти, виділені окремим центральним органам виконавчої влади шляхом передачі бюджетних призначень відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України, **також враховувалися частково при внесенні змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”**. Зміни до цього Закону вносилися, зокрема, як щодо збільшення призначень деяких існуючих органів, які перебували у стадії реорганізації, так і окремих новостворених органів, яким відкривалися нові бюджетні програми на здійснення видатків, пов’язаних із завершенням процедур реорганізації та забезпечення їх функціонування.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 передбачено утворити **Державну службу України з питань праці**, реорганізувавши шляхом злиття Державну інспекцію з питань праці та Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки. Законом України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” бюджетні призначення загального фонду на січень-березень 2015 року для завершення заходів з реорганізації вказаних органів були затверджені в цілому у сумі **48890,5 тис. гривень**. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України, кошти державним органам, які перебували у стані реорганізації, у 2015 році не передавалися, а новоствореній Державній службі з питань праці, згідно з розпорядженням від 14.05.2015 № 495-р, було передано з КПКВК 0421010

¹³ Закон України від 28.12.2014 № 80.

¹⁴ Закони України від 02.03.2015 № 217, від 17.07.2015 № 647 і № 648, від 17.09.2015 № 704.

146670,3 тис. грн загального фонду на здійснення заходів щодо забезпечення її функціонування і завершення реорганізації вказаних органів.

З урахуванням змін, внесених до Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” Законом України від 17.09.2015 № 704, бюджетні призначення новоствореній Державній службі з питань праці за бюджетною програмою “Керівництво та управління у сфері промислової безпеки, охорони та гігієни праці, нагляду за додержанням законодавства про працю” за рахунок загального фонду державного бюджету були затверджені в сумі **203393,6 тис. грн**, тобто включаючи призначення, передані зазначеним розпорядженням. На виконання розпорядження від 14.05.2015 № 495-р решта коштів виділена шляхом зменшення обсягу бюджетних призначень за КПКВК 2503010 “Керівництво та управління у сфері нагляду за додержанням законодавства про працю” на 11196 тис. грн. і за КПКВК 2508010 “Керівництво та управління у сфері гірничого нагляду та промислової безпеки” на 37694,5 тис. гривень.

У результаті на 2015 рік бюджетні призначення на забезпечення діяльності новоствореної Державної служби з питань праці з травня, включаючи видатки на заходи з реорганізації протягом січня-травня двох вищевказаних центральних органів виконавчої влади (48890,5 тис. грн), становили **203393,6 тис. грн**, що майже дорівнювало обсягам призначень, затверджених на 2014 рік реорганізованим державним органам (205136,1 тис. гривень). Касові видатки реорганізованих та новоствореної служби за 2015 рік при цьому становили **187667,8 тис. грн** (92,3 відс. затвердженого обсягу).

Іншим від вищезазначеного був механізм виділення коштів державного бюджету на заходи з утворення на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 **Державної служби України з безпеки на транспорті**. Початкові бюджетні призначення на заходи з реорганізації у зв'язку з цим Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті за КПКВК 3103010 за рахунок загального фонду державного бюджету були затверджені в сумі **6264,3 тис. грн**, Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті за КПКВК 3102010 – **10058,6 тис. гривень**. У подальшому, відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України, на здійснення заходів, пов'язаних з реорганізацією Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті шляхом передачі частини призначень за КПКВК 0421010 протягом травня-липня 2015 року виділено додатково **4328,7 тис. грн**, Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті – **8397,6 тис. гривень**.

Однак, замість відповідного збільшення затверджених у Законі України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” обсягів бюджетних призначень вказаних реорганізованих органів виконавчої влади, Законом України від 17.09.2015 № 704 до цього Закону внесено зміни, у результаті яких **виключені бюджетні призначення за КПКВК 3102010 і 3103010** та затверджено призначення за рахунок загального фонду **новоствореній Державній службі України з безпеки на транспорті** у сумі **67648,8 тис. грн**, з них 36242 тис. грн – призначення за рахунок передачі їх частини за КПКВК 0421010 згідно з постановою Кабінету Міністрів України від

26.06.2015 № 592, **31406,8 тис. грн** – кошти за рахунок зменшення призначень на утримання реорганізованих інспекцій за вказаними бюджетними програмами, з яких 2400 тис. грн подалі передані Міністерству інфраструктури України на КПКВК 3101010 “Загальне керівництво та управління у сфері інфраструктури” у зв’язку з передачею частини функціональних повноважень.

У результаті на жовтень-грудень 2015 року для забезпечення діяльності утвореної під час оптимізації Державної служби України з безпеки на транспорті та завершення реорганізації було виділено **36242 тис. грн**, що становило **72,9 відс. обсягів призначень на утримання протягом усього 2014 року двох реорганізованих інспекцій** (49686,3 тис. гривень). У цілому бюджетні призначення на здійснення у 2015 році реорганізації та утримання двох реорганізованих інспекцій, а також забезпечення діяльності утвореної служби (**65248,8 тис. грн**) майже дорівнювали обсягам призначень на утримання у 2014 році двох вказаних інспекцій (69372 тис. гривень). Касові видатки на такі цілі у 2015 році становили **53246,3 тис. грн (81,6 відс. затвердженого обсягу)**.

Як засвідчили результати аудиту, **зазначене стало наслідком невиконання у повному обсязі всіх передбачених організаційних заходів з реорганізації окремих центральних органів виконавчої влади**. Державна служба України з питань праці розпочала функціонування з травня 2015 року, а Державна служба України з безпеки на транспорті – з вересня 2015 року, тобто на чотири місяці пізніше, що **вплинуло на механізм виділення коштів державного бюджету на заходи з реорганізації**.

У цілому за 2015 рік видатки державного бюджету на проведення реорганізації визначених цією постановою центральних органів виконавчої влади, а також забезпечення функціонування цих і новостворених державних органів становили **1442421,2 тис. грн** із затверджених **1495186 тис. грн** з урахуванням змін (таблиця 2). Порівняно з 2014 роком призначення державного бюджету на вказані цілі зменшилися на **323125,8 тис. грн (17,8 відсотка)**.

Таблиця 2

Використання коштів загального фонду державного бюджету на заходи з реорганізації (ліквідації) центральних органів виконавчої влади у 2015 році

(тис. гривень)

Напрями видатків	2014 рік		2015 рік			
	затвердж.*	касові видатки	затверджено			касові видатки
			всього	у т.ч. розпоряд. КМУ **	відхил. від 2014 року	
<i>Всього:</i>	1818311,8	1379622,6	1495186,0	661674,0	- 323125,8	1442421,2
Оплата праці з нарахуваннями	1585334,3	1238276,9	1284886,3	588027,8	- 300448,0	1253408,2
Предмети, матеріали, та інвентар	47833,7	24783,3	43044,9	13559,2	- 4788,8	41574,5
Оплата послуг (крім комунальних)	99030,8	58280,7	85148,2	25028,7	- 13882,6	80226,9
Видатки на відрядження	19130,3	8995,5	11041,5	5826,7	- 8088,8	7994,8
Оплата комунальних послуг	61470,4	47095,9	64256,1	25565,8	2785,7	54301,0
Дослідження та розробки	1281,8	385,0	461,2	163,0	- 820,6	173,9
Поточні трансферти	2031,7	685,1	940,6	909,3	- 1091,1	885,8
Інші поточні видатки	2198,8	1120,2	4707,2	1893,5	2508,4	3158,9
Придбання обладнання	-	-	700,0	700,0	700,0	697,2

** обсяги бюджетних призначень до прийняття Закону України від 31.07.2014 № 1622 “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік”, яким з метою забезпечення обороноздатності держави та збалансування державного бюджету скорочено на 70 відс. п’ятимісячний обсяг видатків на утримання центральних органів виконавчої влади, що здійснюють контроль та нагляд у відповідних галузях та сферах*

*** без урахування 1843,7 тис. грн, виділених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 445-р Міністерству екології та природних ресурсів у зв’язку з перерозподілом функціональних повноважень, а також 3839,4 тис. грн, виділених розпорядженням від 24.12.2015 № 1350-р Мінекономрозвитку для забезпечення діяльності регіональних центрів з інвестицій та розвитку*

Слід також відзначити, що протягом 2015 року **був утворений ще один центральний орган виконавчої влади** – Державна аудиторська служба України з **реорганізацією шляхом перетворення Державної фінансової інспекції України** (постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 868). Однак у 2015 році кошти на забезпечення заходів з реорганізації Держфінінспекції виділялися у порядку, передбаченому ст. 51 Бюджетного кодексу України.

Як засвідчили результати аудиту, кошти державного бюджету, які, згідно з розпорядженнями Кабінету Міністрів України, виділялися на заходи із завершення реорганізації та ліквідації відповідних органів, фактично використовувалися **виключно на заходи із забезпечення їх поточного утримання**. При цьому запроваджений порядок визначення обсягів бюджетних призначень, які передавалися за рахунок КПКВК 0421010, **не давав можливості Міністерству фінансів України здійснювати належний контроль за достовірністю та обґрунтованістю визначених розпорядниками коштів обсягів**, що більш детально буде висвітлено у наступному розділі цього Звіту.

Таким чином, порядок виділення коштів державного бюджету на заходи із завершення реорганізації і ліквідації та утримання відповідних органів виконавчої влади на виконання вимог ст. 24 Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” був запроваджений всупереч вимогам ст. 51 Бюджетного кодексу України. Системного підходу під час виділення бюджетних коштів не забезпечено.

3.2. Оцінка ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади

Згідно з інформацією, наданою Міністерством фінансів України на запит Рахункової палати¹⁵, після завершення I кварталу 2015 року, на який у Державному бюджеті України на 2015 рік були затверджені видатки для завершення заходів з реорганізації та ліквідації відповідних центральних органів виконавчої влади, **на виконання доручення Прем’єр-міністра України** від 14.05.2015 № 18792/4/1-15 пропозиції щодо збільшення видатків для здійснення заходів з реорганізації (ліквідації) центральних органів виконавчої влади за рахунок КПКВК 0421010 почали подаватися відповідними органами з **розрахунку потреби в коштах на один місяць**.

¹⁵ Лист від 19.01.2016 № 31-08010-05-13/1806.

Відповідно до п. 1 § 50 Регламенту Кабінету Міністрів України¹⁶, до проекту акта Кабінету Міністрів України разом із пояснювальною запискою, довідкою про погодження проекту, протоколом узгодження пропозицій, висновком Міністерства юстиції та порівняльною таблицею повинні додаватися також **фінансово-економічні розрахунки**, які, згідно з п. 3 § 34 Регламенту, здійснюються за методикою, розробленою та затвердженою Міністерством фінансів України.

Як засвідчили результати аудиту, до розроблених центральними органами виконавчої влади проектів розпоряджень Кабінету Міністрів України про виділення додаткових коштів на заходи з їх реорганізації **деталізовані розрахунки видатків**, які передбачалося здійснити за рахунок вказаних коштів протягом відповідного місяця, **не додавалися**, оскільки це **не вимагалось Міністерством фінансів України**. Разом з проектом розпорядження подавалися лише узагальнені переліки напрямів видатків розпорядників коштів (заробітна плата, нарахування на заробітну плату, оплата послуг, придбання предметів і матеріалів тощо) із зазначенням планових обсягів видатків за цими напрямами. Отже, **Міністерство фінансів України не забезпечило належного контролю за достовірністю та обґрунтованістю визначених розпорядниками обсягів**. Як наслідок, аудитом встановлено випадки завищення окремими розпорядниками обсягів коштів, які виділялися відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України, що **не сприяло ефективному використанню коштів державного бюджету**.

Так, за результатами перевірки в **Державній ветеринарній та фітосанітарній службі України** було встановлено, що при визначеній у складі результативних показників затрат паспорта бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері ветеринарної медицини та фітосанітарної служби України” необхідної на рік кількості бланків карантинних дозволів на імпорт або транзит (**12,7 тис. шт.**) у липні 2015 року з ДП “Поліграфічний комбінат “Україна” був укладений договір на виготовлення та поставку до **кінця 2015 року 15 тис. таких бланків на суму 54 тис. гривень**. Тобто для потреб цієї служби, яка перебувала у стані реорганізації та повинна була припинити свою діяльність, замовлено **2,3 тис. надлишкових бланків карантинних дозволів на суму близько 8,2 тис. гривень**.

На відшкодування вартості спожитих енергоносіїв під час користування адміністративними приміщеннями, що перебувають на балансі ДП “Спецагро”, Державною ветеринарною та фітосанітарною службою використано у 2015 році **145,8 тис. гривень**. При цьому деталізованих розрахунків вартості споживання цих послуг до договорів, укладених з ДП “Спецагро”, не додавалося, загальної площі адмінбудівлі та площі приміщень, які використовуються безпосередньо Держветфітослужбою, не зазначалося. В актах приймання наданих послуг не зазначалося фактичних обсягів споживання енергоносіїв в цілому по будівлі, що **не давало можливості встановити правильність виставлених цій службі розрахунків**. До того ж ще у 2014 році за результатами перевірки, проведеної Державною фінансовою інспекцією України, було встановлено факти

¹⁶ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 із змінами та доповненнями.

завищення вартості споживання теплової енергії на суму **5,6 тис. грн** за рахунок завищення площі опалюваних приміщень.

У цілому, відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України, на заходи з реорганізації вказаної служби у 2015 році було передано **119330,9 тис. грн** призначень за КПКВК 0421010. Однак проведені протягом 2015 року видатки були переважно **пов'язані із здійсненням заходів з поточного утримання служби**, крім видатків на оплату послуг архівування документованих матеріалів за період функціонування служби, на що використано **183,4 тис. гривень**.

Так само не вимагалися Міністерством фінансів України деталізовані фінансово-економічні розрахунків потреби в коштах державного бюджету на здійснення у 2015 році заходів з реорганізації **Державної служби України з лікарських засобів**, якій шляхом передачі призначень за КПКВК 0421010 на підставі розпоряджень Кабінету Міністрів України у 2015 році виділено на такі цілі **24773,9 тис. гривень**. При цьому, як засвідчили результати перевірки, **видатки, пов'язані безпосередньо із здійсненням заходів з реорганізації цієї служби, у 2015 році не проводилися**. Завершення цих заходів у 2015 році навіть не передбачалося, оскільки паспортом бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері лікарських засобів”, головним розпорядником коштів за якою є Держлікслужба, у складі результативних показників якості **рівень завершення у 2015 році заходів з реорганізації визначався на рівні 20 відсотків**.

З урахуванням обсягів призначень, затверджених Законом України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” за вказаною бюджетною програмою, в цілому у 2015 році на забезпечення діяльності реорганізованої у вересні 2014 року Держлікслужби за рахунок загального фонду державного бюджету виділено **38384,5 тис. грн**, з яких використано **36699,1 тис. грн (95,6 відсотка)**. У кінці 2015 року ця служба, яка, як вже зазначалося, протягом квітня 2015 року не отримувала бюджетних коштів на забезпечення своєї діяльності, у зв'язку із закриттям Державною казначейською службою після завершення бюджетного року рахунків, відкритих у поточному бюджетному періоді для виконання бюджету, **повернула до державного бюджету 1685,4 тис. грн**, які не використала **через тривалу процедуру погодження проекту розпорядження Кабінету Міністрів України та прийняття рішення про виділення коштів наприкінці року (розпорядження про виділення 2930,4 тис. грн затверджено 16.12.2015 за № 1322-р, довідка про внесення змін до кошторису центрального апарату – 25.12.2015, а в органах Казначейства асигнування зареєстровані та взяті на облік лише 29.12.2015)**.

У цілому 4 із 8 розроблених Держлікслужбою розпоряджень Кабінету Міністрів України про передачу частини призначень за КПКВК 0421010 на здійснення заходів з реорганізації протягом вересня-грудня 2015 року на суму 12711,1 тис. грн. були **прийняті Кабінетом Міністрів України тільки у листопаді-грудні 2015 року** (розпорядження від 11.11.2015 № 1163-р і № 1164-р, від 09.12.2015 № 1289-р, від 16.12.2015 № 1322-р).

Водночас у грудні 2015 року Міністерство фінансів України поінформувало Кабінет Міністрів України про стан виконання постанови від 10.09.2014 № 442, зазначивши, що завдяки запровадженому порядку

затвердження у Державному бюджеті України на 2015 рік призначень на здійснення заходів з реорганізації центральних органів виконавчої влади тільки на I квартал цього року з наступним поступовим виділенням фінансових ресурсів шляхом передачі частин призначень за окремою бюджетною програмою зекономлено понад **330 млн грн бюджетних коштів**, враховуючи як економію відповідний залишок коштів за КПКВК 0421010, не переданих центральним органам виконавчої влади.

Слід відзначити, що **такий порядок фінансового забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади передбачено застосовувати також і у 2016 році**. У січні 2016 року Міністерство фінансів повідомило центральні органи виконавчої влади (Держлікслужбу – листом від 20.01.2016 № 31-08010-05-5/1834), що видатки на забезпечення здійснення заходів із завершення процедур реорганізації державних органів, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, **передбачено на два місяці**.

У цілому Законом України від 25.12.2015 № 928 “Про Державний бюджет України на 2016 рік” бюджетні призначення органам виконавчої влади, реорганізацію або ліквідацію яких на дату проведення аудиту не завершено, затверджені у сумі **129016,7 тис. грн**, новоствореним органам – у сумі **876489,7 тис. гривень**. За бюджетною програмою “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” (КПКВК 0421010) початкові бюджетні призначення затверджені у сумі **645390,6 тис. грн** (виключно за рахунок загального фонду державного бюджету). При цьому ст. 21 вказаного Закону встановлений порядок використання коштів державного бюджету за цією бюджетною програмою, який є аналогічним порядку, визначеному ст. 24 Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”, однак вже за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Таким чином, застосований Кабінетом Міністрів України порядок виділення у 2015 році коштів державного бюджету на заходи з реорганізації центральних органів виконавчої влади суттєво обмежив використання наявних фінансових ресурсів на підтримання поточної діяльності окремих із цих органів. Виділення коштів за бюджетною програмою “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” здійснювалося за відсутності деталізованих обґрунтувань і розрахунків.

Визначена Міністерством фінансів України економія коштів державного бюджету в сумі понад 330 млн грн як результат реалізації застосованого у 2015 році порядку помісячного їх виділення на заходи з реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади фактично виникла внаслідок утворення на кінець року не переданого розпорядникам залишку частини бюджетних призначень через невиконання усіх організаційних заходів з оптимізації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442.

ВИСНОВКИ

1. Завдання щодо скорочення кількості центральних органів виконавчої влади та посилення механізму спрямування і координації їх діяльності через відповідних міністрів, які ставилися при визначенні та затвердженні у Державному бюджеті України на 2015 рік окремої бюджетної програми “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів”, не розв’язані. Розпочата у вересні 2014 року реорганізація та ліквідація визначених Кабінетом Міністрів України органів триває 17 місяців та протягом 2015 року не завершена. Передбачені за вказаною бюджетною програмою кошти на заходи з реорганізації та ліквідації визначених Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади у сумі 1012,5 млн грн спрямовані виключно на поточне утримання у 2015 році цих органів (як ліквідованих, так і новостворених).

На початок 2016 року із 7 новостворених органів не виконували функцій 3, водночас продовжували функціонувати 9 із 18 реорганізованих та ліквідованих державних органів. Завершення оптимізації системи центральних органів виконавчої влади відтермінувалося через незабезпечення Кабінетом Міністрів України як вищим органом у системі центральних органів виконавчої влади та відповідними міністрами своєчасного і повного виконання усіх передбачених законодавством організаційних заходів.

2. Запроваджена постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, як і попередні, не ґрунтувалася на результатах комплексного функціонального обстеження цих органів. Як наслідок, Кабінет Міністрів України не міг вжити дієвих заходів щодо проведення оптимізації. Непроведення ґрунтовного вивчення та оцінки можливості оптимізації виконуваних центральними органами виконавчої влади функцій позначилось на функціонуванні та розвитку відповідних сфер суспільно-економічного життя країни.

3. Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі центральних органів виконавчої влади не забезпечив належного спрямування та координації процесів реорганізації та ліквідації визначених ним же органів виконавчої влади. Наслідком зволікання з призначенням на посади керівників новостворених державних органів стала тривала відсутність затверджених положень про вказані органи, структури та граничної чисельності їх працівників. У результаті на початок 2016 року майже половина новостворених органів не функціонувала, а органи, які перебували у стані реорганізації, не забезпечували виконання покладених на них завдань щодо участі в реалізації державної політики у відповідних сферах.

4. Визначена Міністерством фінансів України економія коштів державного бюджету в сумі понад 330 млн грн як результат реалізації застосованого у 2015 році порядку помісячного їх виділення на заходи з

реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади фактично виникла внаслідок утворення на кінець року залишку частини бюджетних призначень, не переданого розпорядникам через невиконання усіх організаційних заходів з оптимізації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442.

Значну частину виділених коштів окремі розпорядники не використали у зв'язку з їх виділенням наприкінці грудня і повернули до державного бюджету через неможливість освоєння.

5. Виділення коштів за бюджетною програмою “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” здійснювалося згідно з розпорядженнями Кабінету Міністрів України виключно на підставі письмових звернень розпорядників коштів за відсутності деталізованих розрахунків та обґрунтувань, що призводило до завищення розпорядниками потреби в коштах та не сприяло ефективному їх використанню.

Як засвідчили результати перевірки, проведеної у Державній ветеринарній та фітосанітарній службі України, це створило умови для завищення потреби в коштах за окремими напрямками поточних видатків, зокрема, на придбання предметів і матеріалів, оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами аудиту вважаємо за доцільне:

1. Поінформувати **Президента України та Верховну Раду України** про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів”.

2. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів” надіслати **Кабінету Міністрів України**, рекомендувавши вжити заходів щодо:

– розгляду питання про визнання такою, що втратила чинність, ст. 21 Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік”;

– здійснення видатків на заходи з реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у порядку, визначеному ст. 2 Закону України “Про джерела фінансування органів державної влади” та Бюджетним кодексом України.

Член Рахункової палати

М.Я. Шулежко