



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

### РІШЕННЯ

від 21 грудня 2021 року № 34-3

м. Київ

**Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству України з питань державної служби на керівництво та функціональне управління у сфері державної служби**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству України з питань державної служби на керівництво та функціональне управління у сфері державної служби.

За підсумками розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

**1. Встановлено, що у 2019–2020 роках та у першому півріччі 2021 року за бюджетною програмою «Керівництво та функціональне управління у сфері державної служби» (КПКВК 6121010) Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС) не забезпечило економності та законності використання бюджетних коштів.**

Апаратом НАДС як відповідальним виконавцем бюджетної програми за КПКВК 6121010 на забезпечення діяльності протягом 2019–2020 років та за I півріччя 2021 року за загальним та спеціальним фондами державного бюджету використано **262 634,1 тис грн**, з яких найбільшу питому вагу становили видатки на заробітну плату та нарахування на неї – 68 відс., капітальні видатки – 14,6 відс. (в межах Угоди про Грант між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку). **Через неефективні управлінські рішення невикористані асигнування наприкінці 2019–2020 років становили 12 997,6 тис. гривень.**

**Неефективні управлінські рішення та неналежний внутрішній контроль призвели до втрат державного бюджету (235,0 тис. грн), збитків державного бюджету (108,0 тис. грн), неекономного (12 795,8 тис. грн) та з порушенням законодавства про оплату праці (4 505,6 тис. грн) витрачання бюджетних коштів, а також до недоотримання надходжень державним бюджетом (98,0 тис. гривень).**

2. НАДС всупереч законодавству України та наданим у 2019 році пропозиціям Рахункової палати застосовує програмні продукти «Портал управління знаннями» та «Портал вакансій реформаторських посад», які перебувають у дослідній експлуатації. Висновки комплексної системи захисту інформації (далі – КСЗІ) на ці програмні забезпечення відсутні, що є порушенням статті 8 Закону України від 05.07.1994 № 80 «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах», яка вимагає застосування комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю за результатами державної експертизи. **Отже, ризики зовнішнього втручання в їх роботу спричиняють необ'єктивне проведення конкурсів. Фактично йдеться про ризики нівелювання кадровим та професійним потенціалом держави.**

3. Внаслідок відсутності належного внутрішнього контролю, НАДС у 2019–2021 роках, як головним розпорядником бюджетних коштів, не забезпечено належного планування та затвердження видатків за загальним та спеціальним фондами за КПКВК 6121010. **До бюджетних запитів НАДС включено видатки і надходження спеціального фонду на суму 78 157,7 тис. грн за відсутності детальних розрахунків** та з порушенням вимог частини сьомої статті 52, абзацу восьмого пункту 14 розділу XI Закону України від 10.12.2015 № 889 «Про державну службу» (далі – Закон № 889), пункту 17 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), та пунктів 1.5, 1.14, 2.1 та 2.8 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687 (далі – Інструкція № 687), частини третьої статті 35 Бюджетного кодексу України. Зазначене призвело до **затвердження необґрунтованих бюджетних асигнувань у кошторисі загалом на суму 40 772,7 тис. грн**, що є порушенням вимог пункту 29 Порядку № 228. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України вищевказане є порушенням бюджетного законодавства.

Крім того, незважаючи на рекомендації попереднього аудиту, у 2019–2020 роках та у I півріччі 2021 року, **методику розрахунку для результативних показників бюджетної програми 6121010, що потребують методологічних роз'яснень їх змісту, не розроблено**, чим не дотримано абзацу третього пункту 7 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми».

4. НАДС не вжито достатніх заходів щодо виконання пропозицій, наданих Рахунковою палатою за результатами попереднього аудиту. Питання розроблення методики проведення прозорого моніторингу чисельності працівників центральних органів виконавчої влади та фонду оплати праці таких органів; проведення державної експертизи інформаційних систем; внутрішнього контролю за плануванням та ефективним використанням

бюджетних коштів за КПКВК 6121010 є актуальними і НАДС не вирішено.

Як наслідок, аудитом встановлено, що у 2019 році через незаконне звільнення з посади начальника Управління стратегічного планування та аналізу НАДС, за рішенням Шевченківського районного суду м. Києва стягнуто з НАДС середній заробіток за час вимушеного прогулу та судовий збір на користь держави, сума яких становить **108,0 тис. грн, що є збитками державного бюджету за КПКВК 6121010.**

Крім того, за відсутності ефективних організаційно-правових заходів та дій НАДС із здійснення претензійно-позовної роботи щодо Управління культури, туризму та охорони культурної спадщини Шевченківської районної в м. Києві державної адміністрації та затягування Фондом державного майна України документального оформлення орендних відносин з Українською школою урядування, сума невідшкодованих понесених НАДС у 2019–2020 роках витрат з оплати комунальних послуг та послуг з утримання та експлуатаційного обслуговування адміністративного будинку становила **235,0 тис. грн, що є втратами бюджету.**

Також, як засвідчив аудит, орендарем (на сьогодні – Міністерство культури та інформаційної політики України) з недотриманням умов пункту 5.6 договору оренди нерухомого майна від 15.09.2014 № 240 (зі змінами) капітальний, поточний та інші види ремонтів орендованого майна **протягом майже шести років за власний рахунок не здійснювались.** Як наслідок, по закінченні терміну оренди нежитлові приміщення загальною площею 518,1 кв. м на п'ятому поверсі будівлі НАДС передані Міністерством культури та інформаційної політики України згідно з Актом приймання-передавання нерухомого майна від 09.09.2020 № 20 у стані, що потребує поточного ремонту. Витрати НАДС на проведення робіт із поточного ремонту приміщень на п'ятому поверсі будівлі у 2020 році становили **726,9 тис. грн, що є неекономним використанням коштів.**

**5. Функція з управління об'єктами державної власності належним чином не виконується. НАДС як уповноваженим органом управління не забезпечено оформлення прав на земельну ділянку, чим не дотримано вимог пункту 28 частини першої статті 6 Закону України від 21.09.2006 № 185 «Про управління об'єктами державної власності», що створює ризики втрати земельної ділянки з державної власності на користь третіх осіб.**

**6. Строк реалізації Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (далі – Стратегія 474), закінчується, проте основні проблеми функціонування державної служби та управління людськими ресурсами на державній службі в Україні, пов'язані з відсутністю інформаційної системи, яка б дала змогу мати оперативні статистичні дані про стан управління людськими ресурсами, недосконалою та непрозорою структурою заробітної плати державних службовців, залишаються невирішеними.**

**Підвищення заробітної плати державних службовців до 2020 року до конкурентоспроможного рівня відповідно до показників загального ринку праці внаслідок реформування системи оплати праці фактично не відбулося.**

**Є ризики невиконання до кінця 2021 року завдань з удосконалення організаційної структури та оптимізації чисельності органів виконавчої влади, що посприяло би оновленню складу державних службовців, а також збільшення посадових окладів державних службовців та завершення комплексної реформи системи оплати їх праці, що мало гарантувати державним службовцям прозорість та конкурентоспроможний рівень заробітної плати відповідно до показників загального ринку праці.**

**7. Аналіз виконання перших двох етапів реалізації Концепції реформування системи оплати праці державних службовців, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 622-р (далі – Концепція 622), засвідчив, що процес реформування системи оплати праці державних службовців протягом 2020–2021 років не досяг бажаних результатів. Строки реалізації реформи відповідно до цієї Концепції не дотримано.**

Шляхи та порядок реалізації реформи на сьогодні частково відповідають положенням Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та плану заходів з її реалізації. Строки реалізації та завдання реформи суттєво змінилися, проте НАДС не ініційовано внесення змін до Концепції 622, що призвело до відсутності нормативно визначеної дорожньої карти з впровадження реформи.

НАДС здійснено підготовку до реалізації експериментального проєкту щодо запровадження системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад шляхом проведення класифікації посад державної служби у державних органах, які є учасниками експериментального проєкту, розроблено систему грейдів та нову модель оплати праці державних службовців. Водночас проєкт нормативно-правового акта щодо умов оплати праці державних службовців на погодження до заінтересованих органів не подано. Зазначене та зміна підходів до впровадження системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад унеможлиблює реалізацію експериментального проєкту.

За таких умов низка розроблених НАДС проєктів підзаконних нормативних актів, необхідних для забезпечення реформи, до прийняття проєкту Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад, є недоцільними. Фактично йдеться про свідоме використання людських ресурсів у НАДС без мети отримання результатів від такої нормотворчої діяльності.

**8. За 2019–2020 роки та I півріччя 2021 року працівникам НАДС за КПКВК 6121010 нараховано та виплачено заробітної плати в розмірі 112 572,8 тис. грн, найбільший вплив на розмір заробітної плати державних службовців апарату НАДС мали стимулюючі надбавки, які відносно до**

посадового окладу становили у 2019 році 36,2 відс., у 2020 році 48,6 відс., у I півріччі 2021 року 33,0 відсотка.

На оплату праці фахівців з питань реформ за рахунок переданих з бюджетної програми за КПКВК 0421060 «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» бюджетних призначень НАДС використано **33 156,2** тис. грн, з них надбавка за виконання особливо важливої роботи становила 17 622,1 тис. грн, або 53,1 відс., що більше половини, та відносно до посадового окладу у 2019 році – 300,2 відс., у 2020 році та у I півріччі 2021 року – 299 відсотків.

При цьому за рівних посадових окладів (10 200,0 грн у головного спеціаліста та державного експерта) за рахунок стимулюючої надбавки розмір заробітної плати головного спеціаліста більш як удвічі менший від заробітної плати державного експерта.

Аудитом встановлено, що у 2019 році та I півріччі 2020 року працівникам апарату НАДС із недотриманням вимог пункту 5 Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів», надбавка за інтенсивність праці на загальну суму **4 505,6** тис. грн (з них у 2019 році – 3 298,0 тис. грн; у I півріччі 2020 року – 1 207,6 тис. грн) встановлювалася на підставі наказів НАДС без урахування критеріїв (якість і складність підготовлених документів; терміновість виконання завдань, опрацювання та підготовки документів; ініціативність у роботі), що свідчить про відсутність належного внутрішнього контролю з боку керівництва НАДС та є порушенням законодавства про оплату праці.

Враховуючи неналежне виконання фахівцями з питань реформ НАДС завдань, пов'язаних із підготовкою та реалізацією реформ, спрямованих на досягнення цілей, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, кошти на виплату надбавки за виконання особливо важливої роботи фахівцям з питань реформ НАДС у 2019–2020 роках та I півріччі 2021 року у сумі **12 068,9** тис. грн використано неекономно.

**9. Упродовж 2019–2021 років запланованого Планом заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (далі – План заходів 474), підключення і забезпечення використання міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі (HRMIS) в повному обсязі не відбулося.** При цьому HRMIS залишається призначеною для ведення обліку лише працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади (з якого виключено працівників Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства оборони України), що, в свою чергу, обмежує отримання з неї повної інформації про загальну чисельність працівників органів державного управління, яка б надала змогу проводити оперативний

**прозорий моніторинг чисельності працівників органів державної влади і фонду оплати праці.**

Крім того, реалізація Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 844-р (із змінами), залишається неузгодженою із заходами і строками їх виконання, передбаченими як Планом заходів 474, так і Планом заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р, та потребує внесення відповідних змін.

Отже, Рахункова палата не може належно оцінити ефективність використання у 2019–2020 роках і I півріччі 2021 року міжнародної технічної допомоги на створення інформаційної системи (Фаза I) в сумі **43 880,9 тис. гривень**. Унаслідок суттєвої затримки початку другої фази проєкту існують ризики щодо впровадження та супроводження HRMIS.

**10.** Нормативно-правова база, що регламентує діяльність НАДС, у цілому є сформованою. Разом з тим Кабінетом Міністрів України не приведено у відповідність із вимогами статей 6, 17 Закону України від 17.03.2011 № 3166 «Про центральні органи виконавчої влади» норми Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500.

**11.** Потребує удосконалення діяльність НАДС із розроблення нормативно-правових актів за результатами узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до компетенції НАДС. За період, що підлягав аудиту, НАДС розроблено **136 проєктів актів, з яких майже половину (41,2 відс.) Кабінетом Міністрів України не прийнято**. Із загальної кількості розроблених у 2019–2020 роках проєктів актів НАДС розроблено лише 2 законопроєкти, які в подальшому не прийняті. У I півріччі 2021 року НАДС розроблено та подано на розгляд Уряду чотири законопроєкти, які на момент закінчення аудиту не прийнято.

**Моніторинг оплати праці державних службовців** за період, який підлягав аудиту, проводився НАДС лише один раз (у 2021 році за 2020 рік) на виконання доручення Прем'єр-міністра України. **Методика проведення прозорого моніторингу фонду оплати праці центральних органів виконавчої влади, незважаючи на пропозиції попереднього аудиту Рахункової палати, протягом п'яти років не розроблена.**

**12.** Створена у НАДС система внутрішнього контролю не забезпечує дотримання вимог, визначених Основними засадами здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062, зокрема через нездійснення управління ризиками та моніторингу. Не всі елементи системи внутрішнього контролю функціонують належним чином, не організовано їх взаємозв'язок, що призвело до порушень та недоліків, установлених під час цього аудиту.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

**1.** Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству України з питань державної служби на керівництво та функціональне управління у сфері державної служби, затвердити.

**2.** Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству України з питань державної служби на керівництво та функціональне управління у сфері державної служби, надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження Звіту.

**3.** Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству України з питань державної служби на керівництво та функціональне управління у сфері державної служби, поінформувати Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

**4.** Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству України з питань державної служби на керівництво та функціональне управління у сфері державної служби, поінформувати Президента України та Раду національної безпеки і оборони України.

**5.** Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству України з питань державної служби на керівництво та функціональне управління у сфері державної служби, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України та рекомендувати розглянути проект Порядку формування фонду оплати праці державних службовців у державному органі та проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад.

**6.** Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати НАДС та запропонувати:  
– забезпечити дотримання вимог Інструкції № 687 при складанні бюджетних запитів та Порядку № 228 при складанні проектів кошторисів щодо обґрунтованості видатків розрахунками, визначення обсягу надходжень до спеціального фонду проекту кошторису – на підставі розрахунків за кожним джерелом доходів;

– забезпечити оформлення прав на земельну ділянку та провести державну реєстрацію речових прав на неї;

– провести державну експертизу інформаційних систем Національного агентства України з питань державної служби;

– з метою комплексного унормування питання єдиних підходів до планування і розподілу видатків на оплату праці державних службовців у державних органах забезпечити супровід до прийняття Кабінетом Міністрів України Порядку формування фонду оплати праці державних службовців у державному органі;

- забезпечити супровід законопроекту про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад до його прийняття Верховною Радою України;

- внести зміни до Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та плану заходів з її реалізації відповідно до змін у підходах щодо впровадження реформи;

- забезпечити прийняття нормативно-правових актів для проведення класифікації усіх посад державної служби;

- провести фінансово-економічні розрахунки щодо запровадження нової моделі оплати праці після проведення класифікації усіх посад з урахуванням можливостей державного бюджету;

- здійснити у визначені строки розроблення умов оплати праці державних службовців на основі класифікації посад державної служби на відповідний рік;

- забезпечити впровадження та супроводження HRMIS відповідно до вимог технічного завдання на інформаційну систему (за умови схвалення Урядом проєкту «Програма підтримки управління державними фінансами в Україні»);

- забезпечити виконання в повному обсязі рекомендацій Рахункової палати, відповідно до наказу НАДС від 29.03.2019 № 57-19 «Про затвердження Плану заходів НАДС за підсумками розгляду рішення Рахункової палати від 26.02.2019 № 4-2 та Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених НАДС на керівництво та функціональне управління у сфері державної служби»;

- забезпечити ефективне функціонування системи внутрішнього контролю, відповідно до Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062, та наказу НАДС від 06.02.2018 № 38 «Про організацію внутрішнього контролю в системі Національного агентства України з питань державної служби», щодо планування та ефективного використання бюджетних коштів, управління державним майном;

- розробити та затвердити план заходів щодо усунення виявлених Рахунковою палатою в ході аудиту недоліків і порушень, із визначенням термінів і відповідальних осіб, забезпечити його виконання;

- у встановленому законодавством порядку інформувати Рахункову палату про стан виконання наданих за результатами аудиту рекомендацій.

**7.** Рішення Рахункової палати та Звіт оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

**8.** Члену Рахункової палати Дідику А. М. забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктом контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єкта контролю.

**9.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Дідика А. М.