

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 10.11.2022 № 23-6

ЗВІТ

**про результати аналізу стану використання коштів державного
бюджету на електронне урядування**

Київ 2022

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (стаття 98 Конституції України).

Організацію, повноваження та порядок діяльності Рахункової палати визначає Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII «Про Рахункову палату».

Відповідно до цього закону повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України.

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	4
УЗАГАЛЬНЮЮЧІ РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ	6
РЕКОМЕНДАЦІЇ	9
1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ	12
2. СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ (ПРОПОЗИЦІЙ) РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО КОНТРОЛЬНОГО ЗАХОДУ	14
3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ, ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	15
3.1. <i>Нормативно-правове регулювання питань електронного урядування</i>	15
3.2. <i>Організаційне забезпечення електронного урядування</i>	19
4. ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ НА ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ	24
4.1. <i>Планування та здійснення видатків державного бюджету</i>	24
4.2. <i>Аналіз виконання показників паспортів бюджетної програми</i>	27
4.3. <i>Використання коштів державного бюджету на електронне урядування</i>	31
5. ОЦІНКА СТАНУ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ	42

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Скорочена назва	Повна назва
Бюджетний кодекс	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456
Господарський кодекс	Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436
Закон № 3356	Закон України від 01.07.1993 № 3356 «Про колективні договори і угоди»
Закон № 80/94-ВР	Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах»
Закон № 74	Закон України від 04.02.1998 № 74 «Про Національну програму інформатизації»
Закон № 922	Закон України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі»
Закон № 2155	Закон України від 05.10.2017 № 2155 «Про електронні довірчі послуги»
Закон № 1089	Закон України від 16.12.2020 № 1089 «Про електронні комунікації»
Постанова № 1145	Постанова Ради Міністрів СРСР від 04.12.1981 № 1145 «Про порядок і умови суміщення професій (посад)»
Постанова № 228,	Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»
Порядок № 228	Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту»
Постанова № 1001,	
Порядок № 1001	Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 236 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Електронне урядування»
Постанова № 236,	Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 «Про ефективне використання державних коштів»
Порядок № 236	Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів»
Постанова № 710	
Постанова № 15,	
Порядок № 15	Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062 «Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001»
Постанова № 1062	Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856 «Питання Міністерства цифрової трансформації»
Постанова № 856,	
Положення № 856	
Положення № 1137	Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1137 «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг»
ДП	Державне підприємство «Державний центр інформаційних ресурсів України»
«Держінформ-ресурс»	
ДП «Дія»	Державне підприємство «ДІА»
КЕКВ	Код економічної класифікації видатків бюджету
КПКВК	Код програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету
КПКВК 2901030	Бюджетна програма за КПКВК 2901030 «Електронне урядування»
КСЗІ	Комплексна система захисту інформації

Скорочена назва	Повна назва
Мінфін Міністерство, Мінцифри МТД	Міністерство фінансів України Міністерство цифрової трансформації України
Наказ № 1098, Правила № 1098	Міжнародна технічна допомога Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 «Про паспорти бюджетних програм», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за № 47/7368
Наказ № 1536	Наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 27.12.2010 за № 1353/18648
Наказ № 687, Інструкція № 687	Наказ Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687 «Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 26.06.2012 за № 1057/21369
Наказ № 995	Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995
НД ТЗІ 3.7-003-2005	Порядок проведення робіт із створення комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі НД ТЗІ 3.7-003-2005, затверджений наказом Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України від 08.11.2005 № 125
Портал Дія	Єдиний державний вебпортал електронних послуг

УЗАГАЛЬНЮЮЧІ РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ

Законами про Державний бюджет України на 2020–2021 роки головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальним виконавцем за КПКВК 2901030 визначено Міністерство цифрової трансформації України та встановлені бюджетні призначення на загальну суму 437 310,0 тис. грн, з яких використано 436 620,8 тис. грн, у тому числі: Мінцифри – 40 166,6 тис. грн (10 відс.), ДП «Держінформресурс» – 67 007,9 тис. грн (15 відс.) та ДП «Дія» – 329 446,4 тис. грн (75 відс. загального обсягу касових видатків за бюджетною програмою).

Мінцифри не дотримано норм Порядку № 228 (пункт 22). Зокрема, обґрунтування та розрахунки витрат до проекту кошторису Мінцифри опрацьовані за напрямками використання коштів, видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю, але не містять детальних розрахунків щодо: придбання матеріалів (найменування, кількість, ціна); витрат на службові відрядження (кількість працівників, термін відрядження, вартість проїзду та проживання); інших та накладних витрат.

Бюджетні асигнування Мінцифри за КПКВК 2901030 на 2020 та на 2021 роки неодноразово коригувались.

Мінфіном не дотримано пункту 26 Порядку № 228, де зокрема визначено, що у двотижневий строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України Мінфін доводить до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування та кредитування. Лімітна довідка на 2020 рік доведена Мінцифри листом від 06.12.2019, тобто із запізненням на 8 днів.

З порушенням вимог частини другої статті 75 Господарського кодексу України фінансовий план ДП «Дія» на 2020 рік затверджено із запізненням майже на один рік (05.08.2020), а на 2021 рік – майже на чотири місяці (23.12.2020).

Аналізом стану виконання результативних показників бюджетної програми за КПКВК 2901030 встановлено розбіжності між плановими та фактичними показниками їх реалізації у 2020 році, що спричинено проведенням Мінцифри верифікації перспектив розвитку цифровізації та процесів цифрової трансформації, їх реалізації щодо конкретних видів серверів, мережевого, комп'ютерного обладнання та засобів криптозахисту.

ДП «Дія» у 2020 році не забезпечено використання 23 445,0 тис. грн із 25 580,0 тис. грн, виділених у поточному році на утворення статутного капіталу. В результаті у 2020 році використано лише 2 135,0 тис. грн на придбання ноутбуків, персональних комп'ютерів, моніторів, офісного обладнання та програмного забезпечення. Як наслідок, статутний капітал ДП «Дія» формувався фактично у 2021 році. Станом на 31.12.2021 ДП «Дія» не використано 18,6 тис. гривень.

Протягом 2020–2021 років державними підприємствами «Дія» та «Держінформресурс» здійснено видатки на оплату праці на загальну суму 191 526,97 тис. гривень.

Державними підприємствами «Дія» та «Держінформресурс», які мають функціонально та організаційно близькі функції, визначалися різні підходи щодо

визначення мінімального розміру посадового окладу. Це спричинено, насамперед, відсутністю галузевої угоди у сфері комп'ютерних та інформаційних технологій, яка б визначала єдині засади щодо системи оплати праці у зазначеній сфері.

Аналіз правильності встановлення та виплати працівникам доплат, надбавок та премій засвідчив, що державними підприємствами «Дія» та «Держінформресурс» не додержано визначених колективними договорами процедур їх встановлення та здійснено видатки на загальну суму 12 453,69 тис. гривень.

Так, умовами колективного договору у ДП «Держінформресурс» передбачено, що всі доплати, надбавки та премії встановлюються наказом генерального директора Підприємства на підставі подання керівників структурних підрозділів у встановленому чинним законодавством порядку. Встановлено, що до 01.04.2021 зазначені подання на Підприємстві відсутні.

Колективним договором ДП «Дія» визначено, що розміри премій, доплат, надбавок, а також інші заохочення кожному працівнику визначаються Комісією з питань преміювання, заохочення, встановлення доплат та надбавок працівникам Підприємства (далі – Комісія), яка приймає рішення керуючись Положенням з огляду на такі чинники: пропозиції членів Комісії; пропозиції (подання) керівників структурних підрозділів; пропозиції (звернення) загальних зборів трудового колективу Підприємства. Як встановлено, до 01.09.2020 зазначені подання, пропозиції (звернення) відсутні, отже, Комісією вони не розглядалися.

Встановлено, що зазначені у колективних договорах ДП «Держінформресурс» і ДП «Дія» доплати щодо суміщення професій (посад) регламентуються актами законодавства колишнього Союзу РСР. Існування в нормативно-правовому полі України актів законодавства колишнього Союзу РСР, положення яких роз'яснюються профільними міністерствами відповідно до чинного законодавства України, створює прецеденти неоднозначного їх тлумачення у різних сферах господарської діяльності.

Встановлено, що за укладеними протягом 2020–2021 років договорами між ДП «Дія» та Мінцифри у розшифровках формування собівартості послуг, щодо вартісного виразу витрат підприємства, понесених для надання послуг, не визначено об'єкта калькуляції послуг та калькуляційної одиниці, розрахунки здійснювалися відповідно до актів про надання послуг, де в найменуваннях наданих послуг переважно зазначався лише зміст щодо предмета закупівлі.

До калькуляції кошторисної вартості послуг з адміністрування та забезпечення функціонування мобільного додатка Порталу Дія включено статтю витрат «Прибуток» у сумі 404,6 тис. грн, що є порушенням вимоги пункту 6 Порядку № 236, яким передбачено, що спрямування бюджетних коштів на здійснення заходів, метою яких є отримання прибутку, не допускається.

Зазначене спричинене насамперед відсутністю галузевих методичних рекомендацій з формування собівартості послуг у сфері цифрового розвитку та інформаційно-комунікаційних технологій і інформаційних ресурсів України.

Загалом ДП «Дія» протягом 2020–2021 років надано Мінцифри послуг загальною вартістю 95 315,4 тис. гривень.

У бухгалтерському обліку ДП «Дія» обліковується Єдиний державний вебпортал електронних послуг, балансова вартість якого станом на 31.12.2021 становила 121 180,0 тис. гривень. Нематеріальні активи для Порталу Дія, отримані як міжнародна технічна допомога та за рахунок коштів держбюджету, були безкоштовно передані Мінцифри у господарське відання ДП «Дія».

При поверненні таких нематеріальних активів на баланс Мінцифри у ДП «Дія», відповідно до вимог підпункту 140.5.9 пункту 140.5 статті 140 Податкового кодексу України, виникне зобов'язання щодо сплати податку на прибуток, за розрахунками, у сумі 17 352,3 тис. гривень.

Аналіз нормативного та правового регулювання питання електронного урядування засвідчив потребу приведення у відповідність із нормами Закону № 1089 Положення про Міністерство цифрової трансформації України, затверджене Постановою № 856.

Крім того, положення наказу Мінцифри від 27.08.2021 № 115 «Про затвердження Регламенту роботи центрального засвідчувального органу», зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 07.10.2021 за № 1313/36935, у тому числі Регламент роботи центрального засвідчувального органу, потребують приведення у відповідність із частиною третьою статті 7 Закону № 2155 (із змінами, внесеними згідно із Законом України «Про електронні комунікації»).

Разом з тим необхідно визнати таким, що втратило чинність, Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 492, яке залишається чинним, хоча не має практичного застосування.

Встановлено, що керівництво державних підприємств «Дія» та «Держінформресурс» не забезпечили прийняття рішень щодо встановлення графіків документообороту, що є порушенням пункту 5.1 Положення про документальне забезпечення записів у бухгалтерському обліку, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 24.05.1995 № 88, зареєстрованим Міністерством юстиції України 05.06.1995 за № 168/704.

Мінцифри, як Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації у 2020 році, не забезпечено виконання заходів щодо її формування та виконання відповідно до вимог статі 22 Закону № 74.

Кабінетом Міністрів України тільки у 2021 році розпорядженням від 28.04.2021 № 375-р «Про визначення окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації, їх державних замовників та передачу деяких бюджетних призначень, передбачених Міністерству цифрової трансформації на 2021 рік» (із змінами) затверджені окремі завдання (проекти) Національної програми інформатизації, та у 2022 році Верховною Радою України постановою від 8 липня 2022 року № 2360 затверджені завдання Національної програми інформатизації на 2022–2024 роки.

Встановлено, що державними підприємствами «Дія» та «Держінформресурс» здійснювалося оброблення державних інформаційних ресурсів без комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю, чим порушено вимоги статті 8 Закону № 80/94-ВР.

Так, інформаційні ресурси, доступні в мобільному додатку Порталу Дія з 6 лютого 2020 року до 23 вересня 2020 року, та в інформаційно-телекомунікаційній системі Єдиного державного вебпорталу електронних послуг з 31.07.2020 по 10.06.2021, оброблялися без КСЗІ з підтвердженою відповідністю.

Майже півтора року (з серпня 2018 року по березень 2020 року) ДП «Держінформресурс» здійснював обробку державних інформаційних ресурсів в Інформаційній системі «Вулик» без КСЗІ з підтвердженою відповідністю.

З грудня 2018 року ДП «Держінформресурс» здійснює обробку державних інформаційних ресурсів у Національному реєстрі електронних інформаційних ресурсів (НРЕІР) без КСЗІ з підтвердженою відповідністю.

З кінця 2020 року до 10 червня 2021 року ДП «Держінформресурс» використовувало Модуль для швидкого підключення до Системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ) з функціоналом електронної канцелярії без КСЗІ з підтвердженою відповідністю.

Мінцифри не забезпечено повною мірою виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами попереднього контрольного заходу. Як наслідок, із одинадцяти рекомендацій, наданих Рахунковою палатою, повністю виконано дев'ять, частково – дві. З огляду на зазначене, стан виконання Мінцифри рекомендацій, наданих Рахунковою палатою, становить 82 відсотки.

Не впроваджено внутрішніх документів Мінцифри щодо управління ризиками, здійснення заходів контролю та моніторингу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Звіт про результати аналізу стану використання коштів державного бюджету на електронне урядування та рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів із дня затвердження цього Звіту.

2. Відомості про результати аналізу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

2.1. Прийняти рішення щодо доцільності існування у правовому полі України чинних актів законодавства Союзу РСР з питань оплати праці;

2.2. Доручити Мінцифри підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт акта про:

- внесення змін до Положення про Міністерство цифрової трансформації України, затвердженого Постановою № 856, та приведення у відповідність до норм Закону № 1089;

- визнання таким, що втратило чинність, Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 492;

- внесення змін до Податкового кодексу України щодо пільгового (як виняток) оподаткування податком на прибуток операцій з безоплатного передання об'єктів права державної власності за результатами виконання суб'єктами господарювання державного сектору економіки програм та

здійснення централізованих заходів з електронного урядування і інформатизації за рахунок бюджетних коштів.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу стану використання коштів державного бюджету на електронне урядування надіслати Мінцифри та рекомендувати:

3.1. Підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт акта про внесенням змін до Положення про Міністерство цифрової трансформації України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856 щодо приведення його змісту у відповідність до норм Закону № 1089;

3.2. Підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт акта про визнання таким, що втратило чинність, Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 492;

3.3. Регламент роботи центрального засвідчувального органу та положення наказу Мінцифри від 27.08.2021 № 115 «Про затвердження Регламенту роботи центрального засвідчувального органу», зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 07.10.2021 за № 1313/36935, привести у відповідність із частиною третьою статті 7 Закону № 2155 (із змінами);

3.4. Забезпечити планування коштів з дотриманням принципів обґрунтованості витрат та жорсткої економії бюджетних коштів, що унеможливить внесення упродовж бюджетного року численних змін до кошторисів та планів використання бюджетних коштів і сприятиме продуктивному використанню бюджетних коштів;

3.5. Забезпечити затвердження фінансових планів державних підприємств, що належать до сфери його управління, у визначені чинним законодавством України строки;

3.6. У паспорті бюджетної програми визначати результативні показники, які висвітлюють кількісні і якісні характеристики запланованих результатів та характеризують виконання завдань бюджетної програми, реалізацію напрямів використання бюджетних коштів, виділених на електронне урядування;

3.7. Спільно із заінтересованими сторонами розглянути питання щодо розроблення та впровадження галузевої угоди у сфері комп'ютерних та інформаційних технологій;

3.8. Розробити і затвердити галузеві методичні рекомендації з формування собівартості послуг у сфері цифрового розвитку та інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів України;

3.9. Розробити за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері бухгалтерського обліку та аудиту, методичні рекомендації з обліку нематеріальних активів відповідно до галузевих особливостей Мінцифри;

3.10. Підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт акта про внесенням змін до Податкового кодексу України щодо пільгового (як виняток) оподаткування податком на прибуток операцій з безоплатного передання об'єктів права державної власності за результатами виконання суб'єктами господарювання державного сектору

економіки програм і здійснення централізованих заходів з електронного урядування та інформатизації за рахунок бюджетних коштів;

3.11. Розробити та впровадити внутрішні документи Мінцифри щодо управління ризиками, здійснення заходів контролю та моніторингу;

3.12. Розробити та затвердити план заходів з усунення виявлених контрольним заходом недоліків та порушень;

3.13. Поінформувати Рахункову палату про стан усунення виявлених недоліків і порушень.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу стану використання коштів державного бюджету на електронне урядування надіслати державному підприємству «Дія» та рекомендувати:

4.1. Розробити та затвердити графіки документообороту;

4.2. Забезпечити дотримання адміністрацією підприємства умов колективного договору в частині оплати праці;

4.3. Урегулювати положення внутрішніх розпорядчих документів в частині ведення військового обліку;

4.4. Розробити та затвердити план заходів з усунення виявлених недоліків та порушень;

4.5. Поінформувати Рахункову палату про стан усунення виявлених недоліків і порушень.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу стану використання коштів державного бюджету на електронне урядування надіслати державному підприємству «Держінфомресурс» та рекомендувати:

5.1. Розробити та затвердити графіки документообороту;

5.2. Забезпечити дотримання адміністрацією підприємства умов колективного договору в частині оплати праці;

5.3. Розробити та затвердити план заходів з усунення виявлених недоліків та порушень;

5.4. Поінформувати Рахункову палату про стан усунення виявлених недоліків і порушень.

1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ

Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): стаття 98 Конституції України, статті 26 та 110 Бюджетного кодексу України, Закон України «Про Рахункову палату» (статті 4, 7); План роботи Рахункової палати на 2022 рік, доручення для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 06.05.2022 № 02-17.

Мета заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

- встановлення фактичного стану щодо обґрунтованості потреби у коштах державного бюджету на електронне урядування, своєчасності і повноти їх надходжень, продуктивності, результативності та економності використання коштів державного бюджету на електронне урядування;
- оцінка законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, що стосуються предмета заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- оцінка стану внутрішнього контролю розпорядника бюджетних коштів.

Предмет заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

- кошти державного бюджету, виділені Міністерству цифрової трансформації України у 2020–2021 роках за бюджетною програмою «Електронне урядування» (КПКВК 2901030);
- нормативно-правові акти та організаційно-розпорядчі документи, які регламентують діяльність Міністерства цифрової трансформації України;
- бюджетна, фінансова, статистична звітності та інша довідкова інформація, документи бухгалтерського обліку (первинні документи), що прямо чи опосередковано характеризують стан виконання бюджетної програми за КПКВК 2901030;
- система внутрішнього контролю розпорядника бюджетних коштів.

Початкові обмеження щодо проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

часові: заходи щодо аналізу використання коштів державного бюджету Міністерством цифрової трансформації України охоплюють період з 1 січня 2020 року по 31 грудня 2021 року;

географічні: місто Київ;

карантинні: аналіз здійснюється з урахуванням вимог постанови Кабінету Міністрів України від 09.12.2020 № 1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» (із змінами), та інших нормативно-правових і розпорядчих актів, що визначають протиепідемічні заходи на території України, в окремих випадках у дистанційному режимі із застосуванням засобів електронного та телефонного зв'язку з уповноваженими особами об'єкта;

воєнного стану: аналіз здійснюється з урахуванням вимог Закону України від 12.05.2015 № 389 «Про правовий режим воєнного стану», Закону України від 15.03.2022 № 2136 «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного

стану», Указу Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України від 24.02.2022 № 2102 (із змінами).

Об'єкти заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): Міністерство цифрової трансформації України – головний розпорядник бюджетних коштів та відповідальний виконавець бюджетної програми, державні підприємства «Державний центр інформаційних ресурсів України» та «Дія» – одержувачі бюджетних коштів.

Критерії оцінки:

щодо оцінки продуктивності: встановлення співвідношення між результатами діяльності об'єктів заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (далі – контрольний захід) і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету;

щодо оцінки результативності: встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності об'єктів контрольного заходу запланованим результатам;

щодо оцінки економності: встановлення стану досягнення об'єктами контрольного заходу запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при їх використанні;

щодо оцінки законності прийняття управлінських рішень: встановлення відповідності чинному законодавству управлінських рішень, що стосуються предмета контрольного заходу;

щодо оцінки своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень: встановлення стану своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, що стосуються предмета контрольного заходу;

щодо оцінки стану внутрішнього контролю: врегулювання внутрішніми документами питань щодо внутрішнього середовища, управління ризиками, здійснення заходів контролю, здійснення інформаційного та комунікаційного обміну, здійснення моніторингу; результативність діяльності підрозділу внутрішнього аудиту у виявленні порушень та недоліків, кількість виявлених випадків незаконного та неефективного використання коштів державного бюджету, ступінь виконання рекомендацій, наданих підрозділом внутрішнього аудиту за результатами здійснених ним аудитів.

Методи збирання даних:

- аналіз нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих та інших документів, що регламентують питання використання коштів державного бюджету за КПКВК 2901030;
- аналіз та перевірка показників паспортів бюджетної програми за КПКВК 2901030 та звітів про їх виконання;
- аналіз та перевірка планів асигнувань, проектів кошторисів, кошторисів, розрахунків до кошторисів та змін до них, планів використання бюджетних коштів, фінансових та інших документів, які є підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами;
- аналіз показників бюджетної, фінансової, статистичної та оперативної звітності з питань аналізу, оцінка їх повноти і достовірності;

- аналіз актів (довідок) перевірок контролюючих органів в частині предмета контрольного заходу;
- вибірковий аналіз процедур закупівель, укладених договорів за результатами їх здійснення, виконання укладених договорів;
- вибіркове дослідження наявних документів і форм обліку;
- отримання інформації на письмові та усні запити тощо;
- усне та письмове опитування відповідальних посадових осіб об'єктів контрольного заходу;
- дослідження матеріалів діяльності підрозділу внутрішнього аудиту, що стосуються предмета контрольного заходу.

2. СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ (ПРОПОЗИЦІЙ) РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО КОНТРОЛЬНОГО ЗАХОДУ

Рахунковою палатою у 2021 році проведено фінансовий аудит Міністерства цифрової трансформації України за 2020 рік. Звіт про результати аудиту та рішення від 22.06.2021 № 14-4 відповідно до статей 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» надіслані Мінцифри з рекомендаціями:

1. Врегулювати внутрішніми документами питання здійснення моніторингу як елемента внутрішнього контролю.
2. Призначати на посади державної служби та встановлювати премії і стимулюючі виплати виключно призначеним працівникам відповідно до вимог Закону № 889, Постанови № 647, Порядку № 15.
3. Розробити та затвердити нову редакцію Положення про облікову політику і графіка документообороту.
4. Внести зміни до положень про тендерний комітет та уповноважених осіб з урахуванням вимог Закону № 922.
5. Відшкодувати зайво сплачені кошти у сумі 2,0 тис. грн, забезпечувати працівників коштами (авансом) для здійснення поточних витрат під час службових відряджень та посилити контроль за своєчасністю звітування про використані кошти.
6. Здійснити ідентифікацію та оцінку ризиків, визначити способи реагування на ідентифіковані та оцінені ризики; забезпечити належне функціонування та зв'язок усіх елементів внутрішнього контролю.
7. Передбачити у новій редакції Положення про облікову політику терміни і вимоги щодо введення в експлуатацію активів.
8. Провести коригуючі дії у бухгалтерському обліку щодо первісної вартості серверного обладнання з урахуванням норм Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 «Основні засоби».¹
9. Розробити та затвердити розпорядчий документ щодо списання морально застарілих, технічно несправних чи повністю зношених матеріальних цінностей.
10. Укласти договори оренди державного нерухомого майна.

¹ Наказ Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 01.11.2010 за № 1017/18312.

11. Звернутися до Кабінету Міністрів України щодо виділення додаткових площ для забезпечення працівників Мінцифри належними умовами праці.

На виконання доручення Прем'єр-міністра України до листа Рахункової палати від 02.07.2021 № 02-1530 Мінцифри надано Рахунковій палаті план заходів з виконання рекомендацій Рахункової палати (далі – План заходів) та поінформовано про стан його виконання (листи від 29.07.2021 № 1/03-7-8372 та від 11.10.2021 № 1/03-7-11309).

План заходів містить 19 пунктів щодо усунення недоліків і реалізації аудиторських рекомендацій із зазначенням відповідальних виконавців і термінів виконання за кожним заходом.

У ході контрольного заходу Мінцифри надано оновлену інформацію щодо виконання рекомендацій за результатами фінансового аудиту Мінцифри за 2020 рік, відповідно до якої із наданих Рахунковою палатою 11 рекомендацій повністю виконано дев'ять, частково – дві.

Так, з метою забезпечення належного рівня внутрішнього контролю, а саме, врегулювання внутрішніми документами питання здійснення моніторингу як елемента внутрішнього контролю (рекомендація № 1), ідентифікації та оцінки ризиків, визначення способів реагування на ідентифіковані та оцінені ризики; забезпечення належного функціонування та зв'язок усіх елементів внутрішнього контролю (рекомендація № 6), розроблено проект Порядку організації та здійснення внутрішнього контролю в Мінцифри на заміну наказу Мінцифри від 08.07.2020 № 105 «Про затвердження Інструкції з організації внутрішнього контролю в Міністерстві цифрової трансформації», який проходить процедуру внутрішнього погодження. Крім того, проводиться обговорення з метою ідентифікації корупційних ризиків та способів протидії їм у різних сферах діяльності Мінцифри.

За інформацією, наданою Мінцифри, перевірок іншими контрольними органами у період 01.01.2020 – 31.12.2021 не проводилось.

Аналіз стану виконання рекомендацій, наданих Рахунковою палатою за результатами проведеного у 2018 році аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Державним агентством з питань електронного урядування України на електронне урядування та Національну програму інформатизації (Звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 18.12.2018 № 32-5), засвідчив, що надані Державному агентству з питань електронного урядування України 5 рекомендацій виконані повністю.

Таким чином, із одинадцяти рекомендацій, наданих Рахунковою палатою, повністю виконано дев'ять, частково – дві. З огляду на зазначене, стан виконання Мінцифри наданих Рахунковою палатою рекомендацій становить 82 відсотки.

3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Нормативно-правове регулювання питань електронного урядування

Запровадження використання інформаційних технологій в усіх сферах суспільного життя в Україні започатковано ще у 1998 році з прийняттям законів України від 04.02.1998 № 75 «Про Концепцію Національної програми

інформатизації» та від 04.02.1998 № 74 «Про Національну програму інформатизації». Зокрема, головною метою Національної програми інформатизації (стаття 5) визначено створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави.

У вересні 2019 року Кабінетом Міністрів України прийнято рішення (пункт 5 постанови Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»)² утворити Міністерство цифрової трансформації України, шляхом реорганізації Державного агентства з питань електронного урядування.

Центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками майна, прав та обов'язків органів, які реорганізуються (пункт 6 зазначеного рішення Уряду).

Постановою № 856³ затверджено Положення про Міністерство цифрової трансформації України.

Згідно з пунктом 1 Положення № 856 (із змінами)⁴ Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінцифри є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, публічних електронних реєстрів, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтегрованості, розвитку інфраструктури широкопasmового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії; у сфері розвитку та функціонування правового режиму Дія Сіті. Мінцифри забезпечує виконання функцій центрального засвідчувального органу.

Основними завданнями Мінцифри є, зокрема, формування та реалізація державної політики у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства

² Набрала чинності з 03.09.2019.

³ Набрала чинності з 08.10.2019 (крім підпункту 20 пункту 4 Положення, затвердженого цією постановою, який набирає чинності одночасно з набранням чинності актом Кабінету Міністрів України про перехід функцій центрального засвідчувального органу від Міністерства юстиції).

⁴ Абзац другий пункту 1 Положення № 856 після слів «у сферах відкритих даних» доповнено словами «, публічних електронних реєстрів», враховуючи зміни, внесені згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 № 501.

(пункт 3 Положення № 856 із змінами⁵, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 548).

До повноважень Мінцифри відповідно до покладених на нього завдань, як вбачається із пункту 4 Положення № 856, належить, зокрема:

- узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку внесення їх Кабінетові Міністрів України;

- розроблення проєктів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

- здійснення заходів щодо створення та забезпечення функціонування: системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; інтегрованої системи електронної ідентифікації; єдиного веб-порталу електронного урядування⁶ (до 07.07.2020). З 07.07.2020 набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 548 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 236 і від 18 вересня 2019 р. № 856⁷», згідно з якою, зокрема, абзац п'ятий виключено із підпункту 3 пункту 4 Положення № 856;

- єдиного державного вебпорталу відкритих даних;

- національного реєстру електронних інформаційних ресурсів;

- єдиного державного вебпорталу електронних послуг;

- Національної вебплатформи центрів надання адміністративних послуг⁸.

При цьому абзацом дев'ятим доповнено підпункт 3 пункту 4 Положення № 856 згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2021 № 72 «Про Національну вебплатформу центрів надання адміністративних послуг».⁹

Пізніше, з 12.02.2021 набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.2021 № 96 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 236 і від 18 вересня 2019 р. № 856, згідно з якою підпункт 3 пункту 4 Положення № 856 доповнено абзацами такого змісту:

«Національної веб-платформи центрів надання адміністративних послуг; онлайн-платформи взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства;

державної платформи стану розвитку широкосмугового доступу до Інтернету (broadband.gov.ua);

⁵ Цими змінами абзац другий пункту 3 Положення № 856 доповнено словами «та технологій».

⁶ Абзац п'ятий підпункту 3 пункту 4 Положення № 856.

⁷ Пунктом 2 цього рішення Уряду Секретаріату Кабінету Міністрів України доручено здійснювати заходи щодо забезпечення функціонування єдиного вебпорталу електронного урядування.

⁸ Абзац дев'ятий підпункту 3 пункту 4 Положення № 856 виключено змінами, внесеними згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2021 № 997 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 і від 18 вересня 2019 р. № 856».

⁹ Набрала чинності з 06.02.2021.

державного веб-порталу спеціального правового режиму для IT-індустрії Дія Сіті (city.diaa.gov.ua), реєстру резидентів Дія Сіті; єдиного державного веб-порталу цифрової освіти;».

Встановлено, що Положення № 856 з 01.01.2022 потребує приведення у відповідність до норм Закону № 1089 (чинного з 01.01.2022), яким визнано такими, що втратили чинність, закони України від 18.11.2003 № 1280 «Про телекомунікації» та від 01.06.2000 № 1770 «Про радіочастотний ресурс України»,¹⁰ та одночасно яким (розділ XIX Закону України «Про електронні комунікації») внесено зміни до низки законів України¹¹, згідно з якими, зокрема, слова «інформаційно-телекомунікаційна система» у всіх відмінках замінено словами «інформаційно-комунікаційна система», слова «телекомунікаційні мережі загального користування» замінено словами «електронні комунікаційні мережі», слова «мережа телекомунікацій» замінено словами «електронна комунікаційна мережа».

Крім того, у зв'язку з утворенням та виконанням повноважень Мінцифри потребує визнання таким, що втратило чинність, Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 492, яке залишається чинним, хоча не має практичного застосування.

З 01.01.2020 набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 № 1068 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» (крім пункту 3), згідно з якою на Міністерство цифрової трансформації покладено виконання функцій центрального засвідчувального органу.

Пунктом 3 цієї постанови, який набрав чинності з 26.12.2019, Міністерству юстиції та Міністерству цифрової трансформації з метою забезпечення безперебійної роботи центрального засвідчувального органу та надання електронних довірчих послуг доручено вжити спільних заходів до:

1) належного виконання у перехідний період повноважень центрального засвідчувального органу, визначених Законом України «Про електронні довірчі послуги»;

2) забезпечення передання інформаційно-телекомунікаційної системи центрального засвідчувального органу.

З 14.01.2020 до 22.10.2021 був чинним наказ Мінцифри від 19.12.2019 № 27 «Про затвердження Регламенту роботи центрального засвідчувального органу», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 11.01.2020 за № 33/34316. Пунктом 2 цього наказу визначено державне підприємство «Дія» адміністратором інформаційно-телекомунікаційної системи центрального засвідчувального органу, що здійснює технічне та технологічне забезпечення виконання функцій центрального засвідчувального органу.

З 22.10.2021 є чинним наказ Мінцифри від 27.08.2021 № 115 «Про затвердження Регламенту роботи центрального засвідчувального органу», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 07.10.2021 за № 1313/36935.

¹⁰ У редакції Закону України від 24.06.2004 № 1876.

¹¹ Зокрема, до законів України «Про адміністративні послуги», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронні довірчі послуги».

Пунктом 2 цього наказу, аналогічно попередньому, державне підприємство «Дія» визначено адміністратором інформаційно-телекомунікаційної системи центрального засвідчувального органу, що здійснює технічне та технологічне забезпечення виконання функцій центрального засвідчувального органу.

Положення цього наказу, у тому числі Регламенту роботи центрального засвідчувального органу, в частині, зокрема, слів «інформаційно-телекомунікаційна система» у всіх відмінках потребують приведення у відповідність із частиною третьою статті 7 Закону № 2155 (із змінами, внесеними Законом № 1089).

Встановлено, що на державних підприємствах «Держінформресурс» та «Дія» відсутні графіки документообігу, що є порушенням пункту 5.1 Положення про документальне забезпечення записів у бухгалтерському обліку, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 24.05.1995 № 88, зареєстрованим Мін'юстом України 05.06.1995 за № 168/704.

Законом України від 21.09.2006 № 185-V «Про управління об'єктами державної власності», а саме пунктом 4 частини першої статті 6 визначено, що уповноважений орган управління призначає на посаду та звільняє з посади керівника державного унітарного підприємства, в якому не утворено наглядову раду, установ, організацій та господарських структур, у статутному капіталі яких більше 50 відс. акцій (часток) належать державі та в яких не утворено наглядову раду, укладає і розриває з ними контракти, здійснює контроль за дотриманням їх вимог.

Контрольним заходом встановлено, що керівника ДП «Дія» призначено 26.05.2021 (наказ Мінцифри № 112). Керівника ДП «Держінформресурс» з травня 2021 року на час проведення аналізу не призначено.

Аналіз нормативно-правового регулювання питання електронного урядування засвідчив потребу приведення у відповідність до норм Закону № 1089 Положення про Міністерство цифрової трансформації України, затвердженого Постановою № 856.

Необхідно визнати таким, що втратило чинність, Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 492, яке залишається чинним, хоча не має практичного застосування.

Положення наказу Мінцифри від 27.08.2021 № 115 «Про затвердження Регламенту роботи центрального засвідчувального органу», зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 07.10.2021 за № 1313/36935, у тому числі Регламент роботи центрального засвідчувального органу, потребують приведення у відповідність із частиною третьою статті 7 Закону № 2155 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 1089).

3.2. Організаційне забезпечення електронного урядування

Підставою для реалізації бюджетної програми за КПКВК 2901030 «Електронне урядування» визначено, зокрема, Закон № 74.

Цим законом закріплено загальні засади формування, виконання та коригування Національної програми інформатизації.

Частиною першою статті 2 Закону № 74 встановлено, що Національна програма інформатизації визначає стратегію розв'язання проблеми забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки соціально-економічної, екологічної, науково-технічної, оборонної, національно-культурної та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення.

Головною метою Національної програми інформатизації (частина перша статті 5 Закону № 74) є створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави.

Державні органи, в межах їх компетенції (стаття 6 Закону № 74), здійснюють, зокрема, такі функції у процесі інформатизації:

- визначення пріоритетних напрямів інформатизації з метою подальшої її підтримки шляхом державного фінансування та пільгового оподаткування;
- інформатизацію науки, освіти, культури, охорони довкілля та здоров'я людини, державного управління, національної безпеки та оборони держави, пріоритетних галузей економіки;
- підтримку вітчизняного виробництва програмних і технічних засобів інформатизації.

Статтею 9 Закону № 74 визначено, що Кабінет Міністрів України щорічно разом з проектом Закону України про Державний бюджет України на наступний рік подає на розгляд Верховної Ради України:

- доповідь про стан інформатизації в Україні;

Довідково: Останній раз Верховна Рада України розглядала Доповідь про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2009 рік, яка датована 25.09.2009.

- завдання Національної програми інформатизації на наступні три роки;

Довідково: Верховною Радою України розглядалися завдання Національної програми інформатизації на 1998–2000, 1999–2001, 2000–2002, 2003–2005, 2006–2008 роки; 2021 рік – лист Мінцифри до Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань цифрової трансформації від 04.03.2021 № 1/03-2-2353, 2022–2024 роки.

- програму завдань (робіт) з інформатизації на наступний бюджетний рік із визначенням джерел фінансування.

Довідково: Кабінетом Міністрів України затверджувалися переліки завдань (проектів) Національної програми інформатизації за поданням Генерального державного замовника щорічно з 2000 по 2010 роки, на 2021 рік розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.04.2021 № 375-р.

Статтею 11 Закону № 74 до повноважень керівника Національної програми інформатизації, серед іншого, віднесено: внесення Генеральному державному замовнику пропозицій щодо: формування завдань Національної програми інформатизації на наступні три роки; формування програми завдань (робіт) з інформатизації на наступний бюджетний рік. Керівник Національної програми інформатизації підпорядкований Генеральному державному замовнику і перебуває в його штаті.

Довідково: Кабінет Міністрів України розпорядженням від 12.02.2020 № 126-р призначив першого заступника Міністра цифрової трансформації Вискуба Олексія Анатолійовича керівником Національної програми інформатизації.

Статтею 22 Закону № 74 до обов'язків Генерального державного замовника Національної програми інформатизації, серед іншого, віднесено:

- доповідати щорічно Кабінету Міністрів України про стан інформатизації в Україні;
- подавати щорічно Кабінету Міністрів України завдання Національної програми інформатизації на наступні три роки і проект програми завдань (робіт) на наступний бюджетний рік;
- вносити Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до Національної програми інформатизації.

Відповідно до Положення № 856 функції генерального замовника покладено на Мінцифри.

Пропозиції щодо завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2021 бюджетний рік, пропозиції до завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2021–2023 роки та інформація про розвиток механізмів електронного урядування, стан інформатизації, цифровізації, цифрового розвитку та забезпечення розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів України були надіслані Верховній Раді України 04.03.2021 (лист Комітетові Верховної Ради України з питань цифрової трансформації від 04.03.2021 № 1/03-2-2353). Лист Мінцифри за № 1/03-1-13603 щодо доповіді про стан інформатизації в Україні за 2021 рік направлений 30.11.2021.

Завдання Національної програми інформатизації на 2022–2024 роки затверджені Постановою Верховної Ради України від 08.07.2022 № 2360-IX.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.04.2021 № 375-р «Про визначення окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації, їх державних замовників та передачу деяких бюджетних призначень, передбачених Міністерству цифрової трансформації на 2021 рік» затверджені окремі завдання (проекти) Національної програми інформатизації, що фінансуються за рахунок бюджетних призначень за програмою 2911040 «Національна програма інформатизації», та їх державні замовники.

Статтею 10 Закону № 74 визначено, що замовниками Національної програми інформатизації є генеральний державний замовник Національної програми інформатизації та державні замовники окремих завдань (проектів) інформатизації цієї Програми, а Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації є центральний орган виконавчої влади, визначений Президентом України, що не узгоджується з частиною першою статті 5 Закону України від 17.03.2011 № 3166 «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до якої міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Відповідно до пункту 47 Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 № 276-р, Мінцифри розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну програму інформатизації» і подано до Кабінету Міністрів України. Проект закону зареєстровано за № 6241 від

01.11.2021, який за результатами висновку Комітету Верховної Ради України з питань цифрової трансформації від 17.02.2022 № 04-33/03-2022/46545 рекомендовано до прийняття за основу. В проєкті суттєво оновлено термінологію, понятійний апарат та визначення сфери інформатизації, окреслено та розширено права та обов'язки учасників процесу інформатизації; розширено спрямування програми на вирішення низки основних завдань; підвищено ефективність організаційно-правових механізмів формування та виконання Національної програми інформатизації.

Таким чином, Мінцифри, як Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації до 2021 року, не забезпечено виконання заходів щодо формування та виконання Національної програми інформатизації відповідно до вимог статті 22 Закону № 74.

Кабінетом Міністрів України тільки у 2021 році затверджені окремі завдання (проєкти), що фінансуються за рахунок бюджетних призначень за програмою 2911040 «Національна програма інформатизації», та їх державні замовники¹², та у 2022 році Верховною Радою України були затверджені завдання Національної програми інформатизації на 2022–2024 роки¹³.

За результатами контрольного заходу встановлено, що державними підприємствами «Дія» та «Держінформресурс» не дотримано вимог Закону № 80/94-ВР.

Так, з лютого 2020 року розпочалася експлуатація і став доступним для широкого кола споживачів мобільний додаток Дія¹⁴; у квітні 2020 року було презентовано портал Дія для реалізації низки додаткових електронних послуг¹⁵; у серпні 2020 року на порталі Дія запустили програмний продукт «Допомога по безробіттю» для реалізації електронної послуги з реєстрації, перереєстрації безробітних та призначення виплати допомоги по безробіттю; в жовтні 2020 року у додатку почав відображатися податковий код (РНОКПП) та довідка ВПО і з'явилася можливість завантажити свідоцтво про народження дитини, переглянути та оплатити штрафи за порушення правил дорожнього руху тощо.
(Довідково: За даними пресслужби Мінцифри, тільки за два місяці після запуску мобільний додаток Дія завантажили 2025611 — унікальних користувачів, 1651808 — авторизованих користувачів).

Згідно зі статтею 8 Закону № 80/94-ВР державні інформаційні ресурси повинні оброблятися в системі із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю. При цьому підпунктом 6.4.1.3 пункту 6.4 розділу 6 НД ТЗІ 3.7-003-2005, який є обов'язковим для всіх суб'єктів системи технічного захисту інформації в Україні, передбачено, що проєкт комплексної системи захисту інформації виконується на таких стадіях створення

¹² Розпорядженням від 28.04.2021 № 375-р «Про визначення окремих завдань (проєктів) Національної програми інформатизації, їх державних замовників та передачу деяких бюджетних призначень, передбачених Міністерству цифрової трансформації на 2021 рік».

¹³ Постанова Верховної Ради України від 8 липня 2022 року № 2360-ІХ.

¹⁴ Електронний ресурс: <https://www.kmu.gov.ua/news/prezident-premyer-ministr-mincifra-prezentovali-mobilnij-zastosunok-diya>.

¹⁵ Електронний ресурс: <https://thedigital.gov.ua/news/mintsifri-zapustilo-portal-derzhavnikh-poslug-diya>.

інформаційно-телекомунікаційних систем: ескізний проєкт, технічний проєкт, робочий проєкт.

Розробка Технічного завдання на КСЗІ інформаційно-телекомунікаційної системи мобільного додатка Порталу Дія розпочата 17.04.2020, Атестат відповідності за № 22028 був отриманий 23.09.2020.

Розробка КСЗІ на інформаційно-телекомунікаційну систему Єдиного державного вебпорталу електронних послуг розпочата 01.09.2020. В експлуатацію зазначений Портал Дія був введений наказом Мінцифри від 31.07.2020 № 20200731-3, Атестат відповідності за № 23064 був отриманий 10.06.2021.

Таким чином, у порушення вимог статті 8 Закону № 80/94-ВР інформаційні ресурси, доступні в мобільному додатку Порталу Дія з 6 лютого 2020 року до 23 вересня 2020 року, а в інформаційно-телекомунікаційній системі Єдиного державного вебпорталу електронних послуг з 31.07.2020 по 10.06.2021, оброблялися без КСЗІ з підтвердженою відповідністю.

Необхідно зазначити, що з моменту укладання договору щодо розроблення Технічного завдання на КСЗІ інформаційно-телекомунікаційної системи мобільного додатка Єдиного державного вебпорталу електронних послуг неодноразово модернізувалося (розширювалися функціональні можливості та перелік державних інформаційних ресурсів, доступ до яких забезпечується користувачам мобільного додатка), фізично змінювалося місце розташування обчислювальних потужностей (Датацентр «Де Ново», Датацентр «Парковий», Датацентр «Гіга Центр»), змінювалася система організації зв'язку між датацентрами тощо, що може потребувати внесення змін до відповідної комплексної системи захисту інформації.

З серпня 2018 року до травня 2019 року відбувалося пілотне впровадження Інформаційної системи «Вулик» для центрів надання адміністративних послуг, а її масштабне впровадження розпочалося в серпні 2019 року (<https://vulyk.gov.ua/news/85>, <https://dir.gov.ua/projects/vyluk>).

Розробку Технічного завдання на КСЗІ інформаційної системи «Вулик» розпочато 15.10.2019. Атестат відповідності за № 21366 отримано 30.03.2020.

Таким чином, у порушення вимог статті 8 Закону № 80/94-ВР, майже півтора року, ДП «Держінформресурс» здійснювало обробку державних інформаційних ресурсів в Інформаційній системі «Вулик» без КСЗІ з підтвердженою відповідністю.

Крім цього, з грудня 2018 року в порушення вимог статті 8 Закону № 80/94-ВР ДП «Держінформресурс» здійснює обробку державних інформаційних ресурсів в Національному реєстрі електронних інформаційних ресурсів (НРЕІР) без КСЗІ з підтвердженою відповідністю.

Встановлено також, що Модуль для швидкого підключення до СЕВ ОВВ з функціоналом електронної канцелярії (СЕВ СЕД) введений в дослідну експлуатацію наказом ДП «Держінформресурс» від 01.12.2020 № 40/ОД. Розробку Технічного завдання на КСЗІ розпочато 25.11.2020. Експертний висновок щодо комплексу засобів захисту програмного комплексу Модуля для швидкого підключення до СЕВ ОВВ з функціоналом електронної канцелярії зареєстровано в Адміністрації Держспецзв'язку 10.06.2021 за № 1249.

Таким чином, з 1 грудня 2020 року до 10 червня 2021 року ДП «Держінформресурс» використовувало Модуль для швидкого підключення до СЕВ ОБВ з функціоналом електронної канцелярії без КСЗІ з підтвердженою відповідністю.

Таким чином, державними підприємствами «Дія» та «Держінформресурс» здійснювалася обробка державних інформаційних ресурсів без комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю, чим порушено вимоги статті 8 Закону № 80/94-ВР.

Рекомендації:

Привести у відповідність до норм Закону № 1089 Положення про Міністерство цифрової трансформації України, затверджене Постановою № 856.

Визнати таким, що втратило чинність, Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 492.

Регламент роботи центрального засвідчувального органу та положення наказу Мінцифри від 27.08.2021 № 115 «Про затвердження Регламенту роботи центрального засвідчувального органу», зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 07.10.2021 за № 1313/36935, привести у відповідність із частиною третьою статті 7 Закону № 2155 (із змінами).

4. ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ НА ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ

4.1. Планування та здійснення видатків державного бюджету

Мінцифри не дотримано норм Порядку № 228 (пункт 22). Зокрема, обґрунтування та розрахунки витрат до проєкту кошторису Мінцифри, опрацьовані за напрямками використання коштів, видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю, але не містять детальних розрахунків щодо: придбання матеріалів (найменування, кількість, ціна); витрат на службові відрядження (кількість працівників, термін відрядження, вартість проїзду та проживання); накладних витрат.

Бюджетні асигнування Мінцифри за КПКВК 2901030 на 2020 та на 2021 роки неодноразово коригувались.

Мінфіном не дотримано норм пункту 26 Порядку № 228, де визначено, що у двотижневий строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України воно доводить до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування та кредитування. Лімітна довідка на 2020 рік доведена Мінцифри листом від 06.12.2019, тобто із запізненням на 8 днів.

З порушенням вимог частини другої статті 75 Господарського кодексу України ДП «Дія» фінансовий план на 2020 рік затверджено із запізненням майже на один рік (05.08.2020), на 2021 рік – майже на чотири місяці (23.12.2020).

4.1.1. Нормативно-правова база

Затверджені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їх помісячний розподіл визначаються лімітною довідкою, яка видається Мінфіном і доводиться до відповідного головного розпорядника (пункт 27 Постанови № 228).

Постановою № 228 (пункт 22) визначено: показники видатків бюджету та надання кредитів з бюджету, що включаються до проекту кошторису, повинні бути обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків бюджету або класифікації кредитування бюджету і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю.

Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ встановлено Постановою № 228, де визначено (пункт 26), що Мінфін доводить до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування та кредитування у двотижневий строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України.

Господарським кодексом (частина друга статті 75) зокрема визначено, що основним плановим документом державного комерційного підприємства є фінансовий план, відповідно до якого підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року відповідно до установчих документів.

Фінансовий план підлягає затвердженню до 1 вересня року, що передуює плановому, якщо інше не передбачено законом. За несвоєчасне подання на розгляд, погодження або затвердження річного фінансового плану та звіту про його виконання посадові особи державного комерційного підприємства несуть адміністративну відповідальність, встановлену законом.

4.1.2. Виявлений стан справ та висновки

Бюджетними запитами Мінцифри потребу у коштах держбюджету за КПКВК 2901030 визначало в межах доведених Мінфіном граничних обсягів видатків. Так, доведені граничні обсяги видатків на 2020 рік становили 23 900,0 тис. грн, а на 2021 рік – 30 803,0 тис. гривень.

Додатковими бюджетними запитами за КПКВК 2901030 на 2020 рік видатки держбюджету Мінцифри збільшено на 21 970,2 тис. грн, загальна сума видатків становила 45 870,2 тис. грн, на 2021 рік – 933 000,0 тис. грн, що на 902 197,0 тис. грн більше доведеного граничного обсягу видатків.

Бюджетні асигнування Мінцифри за КПКВК 2901030 на 2020 та на 2021 роки неодноразово коригувались.

Розписом держбюджету на 2020 рік бюджетне призначення затверджене у сумі 30 803,0 тис. грн,¹⁶ а впродовж року двома рішеннями Уряду вони були збільшені до 111 270,0 тис. гривень¹⁷.

¹⁶ Закон України від 14.11.2019 № 294 «Про Державний бюджет України на 2020 рік».

¹⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 59 та від 09.10.2020 № 1244.

На 2021 рік бюджетне призначення за КПКВК 2901030 встановлені у сумі 317 849,0 тис. грн¹⁸, які наприкінці року були збільшені на 8 191,1 тис. грн¹⁹. Загальна сума бюджетних призначень становила 326 040,1 тис. грн, що у 2,8 раза менше обсягу, визначеного Мінцифри в додатковому бюджетному запиті на 2021 рік.

Установлені законами про державний бюджет України бюджетні призначення за КПКВК 2901030 щороку Мінфіном доводились лімітними довідками.

Мінфіном не дотримано норм пункту 26 Порядку № 228, де визначено, що у двотижневий строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України до головних розпорядників доводяться лімітні довідки про бюджетні асигнування та кредитування. Лімітна довідка на 2020 рік доведена Мінцифри листом від 06.12.2019, тобто із запізненням на 8 днів.

Встановлено, що з порушенням вимог частини другої статті 75 Господарського кодексу України фінансовий план ДП «Дія» на 2020 рік затверджено із запізненням майже на один рік (05.08.2020), а на 2021 рік – майже на чотири місяці (23.12.2020).

Мінцифри не дотримано норм Порядку № 228 (пункт 22), яким визначено, що показники видатків бюджету, що включаються до проєкту кошторису, повинні бути обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків бюджету і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю. Зокрема, обґрунтування та розрахунки витрат до проєкту кошторису Мінцифри опрацьовані за напрямками використання коштів, видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю, але не містять детальних розрахунків щодо: придбання матеріалів (найменування, кількість, ціна); витрат на службові відрядження (кількість працівників, термін відрядження, вартість проїзду та проживання); інших витрат; накладних витрат.

Кошторис Мінцифри та плани використання бюджетних коштів підприємств кожного року неодноразово коригувались, здебільшого обсяги коштів за напрямками їх використання (КЕКВ).

Так, до кошторису Мінцифри на 2020 рік за КПКВК 2901030 були внесені шість змін, а план використання бюджетних коштів ДП «Держінформресурс» коригувався двічі. Впродовж 2021 року до зведеного кошторису Мінцифри за КПКВК 2901030 внесено 7 змін, а до планів використання бюджетних коштів державних підприємств «Дія» та «Держінформресурс» – відповідно, 7 та 3 зміни.

4.1.3. Рекомендації:

- забезпечити планування коштів з дотриманням принципів обґрунтованості витрат та жорсткої економії бюджетних коштів, що унеможливить внесення упродовж бюджетного року численних змін до

¹⁸ Закон України від 15.12.2020 № 1082-IX «Про Державний бюджет України на 2021 рік».

¹⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 № 1442.

кошторисів та планів використання бюджетних коштів і сприятиме продуктивному їх використанню;

- забезпечити затвердження фінансових планів державних підприємств, що належать до сфери управління Мінцифри, у визначені чинним законодавством України строки.

4.2 Аналіз виконання показників паспортів бюджетної програми

Аналізом виконання результативних показників встановлено розбіжності між плановими та фактичними показниками їх реалізації та досягнення, що спричинено проведенням Мінцифри верифікації перспектив розвитку цифровізації та процесів цифрової трансформації, їх реалізації щодо конкретних видів серверів, мережевого, комп'ютерного обладнання та засобів криптозахисту.

4.2.1. Нормативно-правова база

Пунктом 6 розділу I Правил № 1098 встановлено, що паспорти бюджетних програм затверджуються наказами головного розпорядника або, якщо згідно з нормативно-правовими актами головний розпорядник ухвалює свої рішення у формі іншій, ніж наказ (наприклад, постанова, розпорядження тощо), - іншим відповідним розпорядчим документом головного розпорядника у двох примірниках протягом 45 днів від дня набрання чинності законом про Державний бюджет України, а у випадках, визначених абзацами третім - сьомим пункту 3 цього розділу, - протягом двох тижнів після внесення Мінфіном відповідних змін до розпису державного бюджету.

Правилами № 1098 (пункт 1 розділу I) визначено, зокрема, що паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України, та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник.

Паспорт бюджетної програми формується з використанням інформації, наведеної у бюджетному запиті головного розпорядника, плані діяльності головного розпорядника на середньостроковий період, з урахуванням бюджетних призначень, установлених законом про Державний бюджет України, та порядків використання бюджетних коштів (абзац другий пункту 2 розділу I Правил № 1098).

У Наказі № 1536 Мінфіном затверджено загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм, які використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів, у тому числі ефективності надання публічних послуг.

4.2.2. Виявлений стан справ та висновки

Встановлено, що кожного року паспорти бюджетної програми за КПКВК 2901030 неодноразово коригувались (у 2020 році – двічі, у 2021 році – тричі) відповідно до вимог пункту 10 розділу I Правил № 1098, у зв'язку з розширенням напрямів та змінами обсягів використання бюджетних коштів.

Підставами для реалізації бюджетної програми (пункт 3.3 бюджетного запиту) визначено, зокрема, Закон № 74 та Закон України від 13.01.2011 № 2939 «Про доступ до публічної інформації».

Мета бюджетної програми за КПКВК 2901030 на 2020 та на 2021 роки визначена як створення інфраструктури автоматизованої взаємодії органів виконавчої влади між собою, з юридичними та фізичними особами на основі інформаційно-телекомунікаційних технологій, а завдання – забезпечення розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування.

Разом з тим метою Закону № 74, який є однією з підстав виконання бюджетної програми, є створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави.

Встановлено, що затвердженим паспортом бюджетної програми за КПКВК 2901030 на 2020 рік визначено 7 напрямів використання коштів, а внесеними змінами – 8, тоді як бюджетний запит передбачав 6, а Порядок № 236 – 7 (на час затвердження паспорта за КПКВК 2901030).

У березні 2020 року змінами до паспорта цієї бюджетної програми було додано три напрями використання бюджетних коштів, визначені Порядком № 236: створення, адміністрування та забезпечення функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи центрального засвідчувального органу; створення, модернізація та розвиток, адміністрування та забезпечення функціонування єдиного державного вебпорталу електронних послуг; утворення статутного капіталу державного підприємства «Дія». Наприкінці листопада 2020 року Мінцифри з паспорта бюджетної програми вилучило фінансування робіт за напрямом «створення та забезпечення функціонування єдиного вебпорталу електронного урядування», який був визначений бюджетним запитом і паспортом бюджетної програми у першій його редакції.

Бюджетним запитом за КПКВК 2901030 у 2021 році передбачалось профінансувати роботи за 15 напрямами, тоді як чинний на час формування такого запиту (вересень 2020 року) Порядок № 236 передбачав 7, один напрям (утворення статутного капіталу ДП «Дія») був уже профінансований у 2020 році.

Затвердженим Мінцифри 19.02.2021 паспортом бюджетної програми за КПКВК 2901030 визначено 12 напрямів використання бюджетних коштів, три з яких додано до Порядку № 236 за 7 днів до його затвердження.²⁰

Встановлено, що напрямом використання бюджетних коштів на створення, модернізацію та розвиток, адміністрування і забезпечення функціонування Єдиного державного вебпорталу цифрової освіти «Дія. Цифрова освіта»,

²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.2021 № 96, набрала чинності з 12.02.2021.

створення освітніх матеріалів для розміщення на цьому вебпорталі, до Порядку № 236 внесено у квітні 2021 року тобто через два місяці²¹ після його включення до паспорта бюджетної програми (19.02.2021).

Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2901030 на 2021 рік в його остаточній редакції визначив 11 напрямів використання коштів. Так, 02.12.2021 до паспорта були внесені зміни, якими вилучено фінансування завдань за двома напрямками,²² натомість його доповнено заходом щодо закупівлі технічних засобів, необхідних для забезпечення можливості реєстрації, зняття з реєстрації місця проживання в електронній формі.

Визначений Порядком № 236 напрям спрямування бюджетних коштів на технічне та технологічне забезпечення виконання функцій центрального засвідчувального органу, створення, модернізацію та розвиток, адміністрування і забезпечення функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи центрального засвідчувального органу до паспорта бюджетної програми на 2021 рік не внесено.

З огляду на наведене, прийняття рішення щодо визначення напрямів, обсягів та результативних показників видатків у Мінцифри ґрунтується на фактичних показниках готовності відповідних інформаційно-комунікаційних систем до виконання функціональних завдань, які потребуватимуть бюджетних асигнувань для забезпечення їх технічного адміністрування, що в подальшому потребує внесення змін до паспорта бюджетної програми за КПКВК 2901030.

Згідно з нормами Наказу № 1536: при визначенні результативних показників у паспорті бюджетної програми використовується інформація щодо результативних показників, наведена в бюджетному запиті, із врахуванням бюджетних призначень, встановлених законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період (абзац другий пункту 8). Перелік результативних показників обумовлюється специфікою бюджетної програми та має задовольнити потреби аналізу виконання бюджетної програми, тобто головні розпорядники застосовують ті результативні показники, які найкраще характеризують ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми (пункт 9).

Бюджетний запит за КПКВК 2901030 на 2020 рік не містить результативних показників затрат та передбачав 12 результативних показників продукту, один показник ефективності та 4 показники якості.

Затвердженням 10.02.2020 паспортом бюджетної програми визначено 4 результативних показники затрат, 9 результативних показників продукту, з яких 5 показників бюджетним запитом не визначені, а 8 не враховані у затвердженому паспорті. Затверджений паспорт містить також два результативних показники ефективності та 7 результативних показників якості.

²¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 № 341, набрала чинності з 01.05.2021.

²² Створення, модернізація та розвиток, адміністрування та забезпечення функціонування державного вебпорталу Broadband.gov.ua, Створення, модернізація та розвиток, адміністрування та забезпечення функціонування державного вебпорталу спеціального правового режиму для ІТ-індустрії (Дія Сіті).

У березні 2020 року внесеними до паспорта бюджетної програми змінами додатково визначено два результативних показники затрат, 6 показників продукту та по 2 результативних показники ефективності та якості.

Аналізом виконання результативних показників встановлено розбіжності між плановими та фактичними показниками їх реалізації та досягнення.

Так, за результатами 2020 року з визначених паспортом бюджетної програми (в остаточній редакції від 26.11.2020) результативних показників, які характеризують виконання бюджетної програми, є відхилення по 3 з 5 показників затрат.

Зокрема, на придбання серверів, мережевого, комп'ютерного обладнання та засобів криптозахисту використано 1 555,1 тис. грн з передбачених 17 202,0 тис. гривень. Крім того, впродовж року придбано програмного забезпечення та криптобібліотек вартістю 579,8 тис. грн, а планувалось придбати на суму 8 378,0 тис. гривень.

З 16 результативних показників продукту є відхилення за 7. Зокрема передбачалось, що кількість користувачів кабінету єдиного державного вебпорталу електронних послуг наприкінці 2020 року становитиме 1 000 тис. осіб, а фактично – 523,8 тис. осіб. Придбано 60 од. серверів, мережевого, комп'ютерного обладнання та засобів криптозахисту, тоді як планувалось 113.

Відповідно до інформації, наведеної у формі «Результати оцінки ефективності бюджетної програми» за 2020 рік за КПКВК 2901030, таке невиконання пояснено проведенням актуальної верифікації перспектив розвитку цифровізації та процесів цифрової трансформації та встановлення конкретних технічних завдань щодо їх реалізації, а саме визначення конкретних видів серверів, мережевого, комп'ютерного обладнання та засобів криптозахисту. Реалізацію вказаного напрямку перенесено на 2021 рік.

Додатковим бюджетним запитом на 2021 рік визначено 103 результативні показники, які характеризують виконання бюджетної програми (затрат – 15, продукту – 50, ефективності – 10 та якості – 28).

Затвердженням 19.02.2021 паспортом бюджетної програми передбачено 39 результативних показників: затрат – 2, продукту – 26, ефективності – 3 та якості – 8.

Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2901030 на 2021 рік (в редакції від 02.12.2021) передбачає 38 результативних показників для характеристики виконання бюджетної програми, а саме: результативні показники затрат не визначені, показників продукту – 27, ефективності – 4 та якості – 7.

Відповідно до інформації, наведеної у звіті про виконання паспорта бюджетної програми, за результатами 2021 року не виконано 1 з визначених 27 результативних показників продукту. Зокрема, до єдиної онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства підключено 3 центральні органи виконавчої влади з передбачених 10.

4.2.3. Рекомендації:

- у паспорті бюджетної програми визначати результативні показники, які висвітлюють кількісні і якісні характеристики запланованих результатів та характеризують виконання завдань бюджетної програми, реалізацію напрямів використання бюджетних коштів, виділених на електронне урядування.

4.3. Використання коштів державного бюджету на електронне урядування

У 2020–2021 роках за бюджетною програмою за КПКВК 2901030 визначені видатки загального фонду держбюджету (з урахуванням змін) у сумі 437 310,0 тис. грн, з яких використано 436 620,8 тис. гривень.

Протягом 2020–2021 років із використаних за бюджетною програмою за КПКВК 2901030 коштів у сумі 436 620,8 тис. грн Мінцифри використано 40 166,6 тис. грн, або 10 відс., ДП «Держінформресурс» – 67 007,9 тис. грн (15 відс.), а ДП «Дія» – 329 446,4 тис. грн (75 відс.) загального обсягу касових видатків.

ДП «Дія» у 2020 році не забезпечено використання 23 445,0 тис. грн із 25 580,0 тис. грн, виділених у поточному році на утворення статутного капіталу. В результаті у 2020 році використано лише 1 553,4 тис. грн на придбання ноутбуків, персональних комп'ютерів, моніторів, офісного обладнання. Як наслідок, формування статутного капіталу ДП «Дія» фактично відбувалось у 2021 році. Станом на 31.12.2021 ДП «Дія» не використано 18,6 тис. гривень.

Державні підприємства «Дія» та «Держінформресурс», які є функціонально та організаційно близькими, використовували різні підходи щодо визначення мінімального розміру посадового окладу, що спричинено відсутністю єдиних засад щодо системи оплати праці у сфері комп'ютерних та інформаційних технологій.

Аналіз правильності встановлення та виплати працівникам доплат, надбавок та премій засвідчив, що державними підприємствами «Дія» та «Держінформресурс» не додержано визначених у колективних договорах процедур їх встановлення та здійснено видатки на загальну суму 12 453,69 тис. гривень.

Встановлено, що акти законодавства колишнього Союзу РСР, які регламентують питання суміщення професій (посад) та вимоги чинного законодавства України з цього ж питання, які зазначені у колективних договорах ДП «Держінформресурс» та ДП «Дія», створюють правову колізію щодо їх застосування.

У бухгалтерському обліку ДП «Дія» обліковується Єдиний державний вебпортал електронних послуг, балансова вартість якого станом на 31.12.2021 становила 121 180,0 тис. гривень. Зазначені нематеріальні активи, отримані як міжнародна технічна допомога та за рахунок коштів держбюджету, були безкоштовно передані Мінцифри у господарське відання ДП «Дія».

При поверненні зазначеного нематеріального активу на баланс Мінцифри у ДП «Дія», відповідно до вимог підпункту 140.5.9 пункту 140.5 статті 140

Податкового кодексу України, виникне зобов'язання щодо сплати податку на прибуток, за розрахунками, у сумі 17 352,3 тис. гривень.

4.3.1. Нормативно-правова база

Використання коштів державного бюджету за КПКВК 2901030 унормовано Порядком № 236.

Згаданим порядком (абзац перший пункту 4) визначено, що головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Мінцифри.

Порядком № 236 визначено, що ДП «Держінформресурс» є одержувачем бюджетних коштів, які спрямовуються на створення, модернізацію та розвиток, адміністрування і забезпечення функціонування: системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; єдиного державного вебпорталу відкритих даних; Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів.

ДП «Дія», відповідно Порядку № 236, з 2021 року є одержувачем бюджетних коштів, які спрямовуються на: технічне та технологічне забезпечення виконання функцій центрального засвідчувального органу; створення, модернізацію та розвиток, адміністрування і забезпечення функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи центрального засвідчувального органу; створення, модернізацію та розвиток, адміністрування і забезпечення функціонування єдиного державного вебпорталу електронних послуг, інтегрованої системи електронної ідентифікації, Національної вебплатформи центрів надання адміністративних послуг, Єдиного державного вебпорталу цифрової освіти «Дія. Цифрова освіта».

Законом № 3356 визначено, що трудові відносини та соціально-економічні інтереси працівників і роботодавців регулюються колективними договорами і угодами.

Укладення колективних договорів і угод є однією з форм здійснення соціального діалогу як процесу визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин (статті 1 та 8 Закону України від 23.12.2010 № 2862 «Про соціальний діалог в Україні»).

Законом № 3356 визначено (стаття 2), що угода укладається на національному (генеральна угода) галузевому (галузева угода), територіальному (територіальна угода) рівнях на двосторонній або тристоронній основі.

Галузевою угодою (стаття 8 Закону № 3356) регулюються галузеві норми, зокрема щодо: нормування і оплати праці, встановлення для підприємств галузі (підгалузі) мінімальних гарантій заробітної плати відповідно до кваліфікації на основі єдиної тарифної сітки по мінімальній межі та мінімальних розмірів доплат і надбавок з урахуванням специфіки, умов праці окремих професійних груп і

категорій працівників галузі (підгалузі); умов зростання фондів оплати праці; встановлення міжкваліфікаційних (міжпосадових) співвідношень в оплаті праці.

Відповідно до частини першої статті 9 Закону № 3356: положення колективного договору поширюються на всіх працівників підприємств незалежно від того, чи є вони членами профспілки, і є обов'язковими як для роботодавця, так і для працівників підприємства. Положення генеральної, галузевої (міжгалузевої), територіальної угод діють безпосередньо і є обов'язковими для всіх суб'єктів, що перебувають у сфері дії сторін, які підписали угоду.

Пунктом 6 Порядку № 236 передбачено, зокрема, що спрямування бюджетних коштів на здійснення заходів, метою яких є отримання прибутку, не допускається.

4.3.2. Виявлений стан справ та висновки

На виконання завдань бюджетної програми за КПКВК 2901030 у 2020–2021 роках використано 436 620,8 тис. грн коштів загального фонду держбюджету, що становить 99,8 відс. відкритих асигнувань. Крім того, в цей період на виконання завдань бюджетної програми було направлено 32 444,5 тис. грн коштів спеціального фонду держбюджету (2020 рік – 13 543 6 тис. грн, 2021 рік – 18 900,9 тис. гривень).

Інформація про обсяги бюджетних призначень між розпорядником та одержувачами бюджетних коштів та використання ними відкритих асигнувань наведена у таблиці.

Таблиця

Бюджетні призначення та використання коштів загального фонду у 2020–2021 роках за КПКВК 2901030

тис. грн

Показники	Бюджетні асигнування	Бюджетні асигнування (зі змінами)	Відкрито асигнувань	Касові видатки
2020, у т. ч.	30 803,0	111 270,0	111 270,0	111 012,2
Мінцифри	10 903,0	87 370,0	87 370,0	87 370,0
ДП «Держінформресурс»	19 900,0	23 900,0	23 900,0	23 642,2
2021, у т. ч.	317 849,0	326 040,1	326 040,1	325 608,6
Мінцифри	276 854,0	74 922,5	74 922,5	74 692,0
ДП «Дія»	-	207 742,6	207 742,6	207 550,9
ДП «Держінформресурс»	40 995,0	43 375,0	43 375,0	43 365,6
Разом, у т. ч.	348 652,0	437 310,0	437 310,0	436 620,8
Мінцифри	287 757,0	162 292,5	162 292,5	162 062,0
ДП «Дія»	-	207 742,6	207 742,5	207 550,9
ДП «Держінформресурс»	60 895,0	67 275,0	67 275,0	67 007,9

Протягом 2020–2021 років із використаних за бюджетною програмою за КПКВК 2901030 коштів у сумі 436620 тис. грн Мінцифри, як головним розпорядником бюджетних коштів, використано 162 062,0 тис. грн, або 37,1 відс. касових видатків, ДП «Держінформресурс» – 67 007,9 тис. грн (15,4 відс.), а

ДП «Дія» – 207 550,9 тис. грн (47,5 відс.) загального обсягу касових видатків за бюджетною програмою.

Встановлено, що Мінцифри з використаних 162 062,0 тис. грн загального фонду 121 895,4 тис. грн було сплачено ДП «Дія» за виконані роботи на підставі укладених договорів (у 2020 році – 12 договорів, у 2021 році – 9 договорів).

У межах реалізації експериментального проєкту щодо реєстрації, зняття з реєстрації місця проживання в електронній формі²³ Мінцифри у грудні 2021 року використано 40 166,6 тис. грн – ТОВ «Амріта комплексні рішення» сплачено 39 855,3 тис. грн за 1044 шт. автоматизованих робочих місць операторів АІТС «Оберіг» та 311,3 тис. грн за 522 комутатори.

Таким чином, у 2020 – 2021 роках ДП «Дія» використано 329 446,4 тис. грн коштів загального фонду за КПКВК 2901030, що становить 75,5 відс. загального обсягу касових видатків за бюджетною програмою за КПКВК 2901030.

Як засвідчив аналіз, у 2020–2021 роках основним джерелом фінансових надходжень державних підприємств «Дія» та «Держінформресурс» були кошти державного бюджету, виділені за бюджетною програмою за КПКВК 2901030.

Так, відповідно до звіту про виконання фінансового плану доходи ДП «Держінформресурс» (чистий дохід від реалізації послуг, інші операційні доходи, інші фінансові доходи, інші доходи) у 2020 році становили 45 587,0 тис. грн, а у 2021 році – 61 231,0 тис. грн, тобто бюджетні кошти у структурі доходів підприємства у 2020 році становили 51,9 відс., у 2021 році – 70,8 відсотка. За результатами господарської діяльності за 2020 рік ДП «Держінформресурс» отримало чистий фінансовий результат – прибуток у сумі 237,0 тис. грн, а за 2021 рік – 82,0 тис. гривень.

Надходження ДП «Дія» у 2020–2021 роках становили 343 992,2 тис. грн, з них у 2020 році – 66 707,2 тис. грн, у 2021 році – 277 285,0 тис. гривень. Бюджетні кошти у структурі надходжень підприємства становили 303866,4 тис. грн, або 88 відс., з них: у 2020 році – 61 790,0 тис. грн, або 93 відс., у 2021 році – 242 076,4 тис. грн (87 відс.). Чистий фінансовий результат за результатами господарської діяльності ДП «Дія» у 2020 році становить 45,0 тис. грн прибутку, а за результатами 2021 року – 10 045,0 тис. грн збитку.

Пунктом 4¹ Порядку № 236 визначено, що за рахунок коштів, які було спрямовано у 2020 році за програмою «Електронне урядування» на утворення статутного капіталу державного підприємства «Дія» (25 580,0 тис. грн), здійснюються витрати на побудову основного та резервного серверних майданчиків і пунктів їх адміністрування (придбання серверного, мережевого та комп'ютерного обладнання, засобів технічного та криптографічного захисту інформації, засобів електроживлення та промислового обладнання), закупівлю програмного забезпечення (пропрієтарного програмного забезпечення, систем управління базами даних) та криптобібліотек.

У 2020 році ДП «Дія» не забезпечено використання 23 445,0 тис. грн із 25 580,0 тис. грн, виділених у поточному році на утворення статутного капіталу. В результаті у 2020 році використано лише 2 135,0 тис. грн на придбання ноутбуків, персональних комп'ютерів, моніторів, офісного обладнання та

²³ Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2020 № 1364.

програмного забезпечення. Як наслідок, статутний капітал ДП «Дія» фактично формувався у 2021 році. Станом на 31.12.2021 ДП «Дія» не використано 18,6 тис. гривень.

Аналізом витрат ДП «Дія» встановлено, що у 2020–2021 роках найбільшу питому вагу у складі витрат займають витрати на оплату праці з нарахуваннями – 176,2 млн. грн, або 51,2 від. загального обсягу – 344,0 млн гривень.

Контрольним заходом встановлено, що державними підприємствами «Дія» та «Держінформресурс» не дотримано вимог частини першої статті 9 Закону № 3356, яким передбачено, зокрема, що положення генеральної, галузевої (міжгалузевої), територіальної угод діють безпосередньо і є обов'язковими для всіх суб'єктів, що перебувають у сфері дії сторін, які підписали угоду. В колективних договорах визначено засади щодо формування посадових окладів підприємств, де за основу коефіцієнтів співвідношень посадових окладів працівників підприємства прийнято структуру відповідних коефіцієнтів, що наведені в додатках до Галузевої угоди між Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України і Професійною спілкою працівників зв'язку України на 2017–2019 роки, зареєстрованої Мінсоцполітики від 04.08.2017 за № 49, та 2020–2021 роки, зареєстрованої Мінсоцполітики від 03.02.2020 за № 2.

При цьому в ДП «Держінформресурс» мінімальний коефіцієнт співвідношень 1,00 рахується за «Прибиральником службових приміщень», посадовий оклад якого відповідно до штатного розпису становить 6 000,00 грн, а мінімальний посадовий оклад ДП «Дія» відповідно до штатних розписів «Кур'єр» – 12 500 гривень. Обґрунтування щодо критеріїв визначення коефіцієнтів до мінімального розміру оплати праці нормативними документами не визначено.

Працівникам ДП «Держінформресурс», відповідно до розрахунково-платіжних відомостей, у 2020–2021 роках здійснено видатки на оплату праці на загальну суму 39 375,01 тис. грн (у т. ч. нарахування на оплату праці – 8 662,39 тис. грн), з них: 2020 рік – 15 920,53 тис. грн (нарахування – 3 502,4 тис. грн); 2021 рік – 23 454,48 тис. грн (нарахування – 5 159,99 тис. гривень).

Працівникам ДП «Дія», відповідно до розрахунково-платіжних відомостей, у 2020–2021 роках здійснено видатки на оплату праці на загальну суму 152 151,96 тис. грн (у т. ч. нарахування на оплату праці – 33 473,43 тис. грн), з них: 2020 рік – 42 865,45 тис. грн (нарахування – 9 430,4 тис. грн); 2021 рік – 109 286,51 тис. грн (нарахування – 24 043,03 тис. гривень).

Таким чином, у 2020–2021 роках державними підприємствами «Дія» та «Держінформресурс», які мають функціонально та організаційно близькі функції, встановлювалися різні підходи щодо визначення мінімального розміру посадового окладу. Зазначене спричинено відсутністю єдиних засад щодо системи оплати праці у сфері комп'ютерних та інформаційних технологій.

Аналіз правильності встановлення та виплати працівникам доплат, надбавок та премій засвідчив, що державними підприємствами «Дія» та «Держінформресурс» не додержано визначених у колективних договорах процедур їх встановлення та здійснено видатки на загальну суму 12 453,69 тис. гривень.

Так, умовами колективного договору ДП «Держінформресурс» (Додаток 1) передбачено, що всі доплати та надбавки встановлюються та відміняються наказом генерального директора Підприємства на підставі подання керівників структурних підрозділів у встановленому чинним законодавством порядку. Встановлено, що до 01.04.2021 зазначені подання на підприємстві відсутні.

Крім того, колективним договором (Додаток 3) передбачено, що підставою для нарахування премії є наказ по Підприємству, складений на підставі подання керівників структурних підрозділів про результати роботи у звітному періоді, однак зазначені подання станом до 01.04.2021 також відсутні.

Керівництвом ДП «Держінформресурс» у періоді з 2020 року до 31.03.2021 видано накази про встановлення та виплату надбавки, доплати та премії працівникам на загальну суму 7 745,79 грн, з них: 2020 рік – 5 636,6 тис. грн; I квартал 2021 року – 2 109,19 тис. гривень.

Колективним договором (пункт 2.3. Додатка 4 Положення про преміювання, заохочення, встановлення доплат та надбавок працівникам ДП «Дія») визначено, що розміри премій, доплат, надбавок, а також інші заохочення кожному працівнику визначаються Комісією з питань преміювання, заохочення, встановлення доплат та надбавок працівникам Підприємства, яка приймає рішення керуючись цим Положенням з огляду на такі чинники: пропозиції членів Комісії; пропозиції (подання) керівників структурних підрозділів; пропозиції (звернення) Загальних зборів трудового колективу Підприємства. Як встановлено, до 01.09.2020 зазначені подання, пропозиції (звернення) відсутні, отже, Комісією з питань преміювання, заохочення, встановлення доплат та надбавок працівникам Підприємства вони не розглядалися.

Керівництвом ДП «Дія» у періоді 01.06.2020 – 01.09.2020 видано накази про встановлення та виплату надбавки, доплати та премії працівникам на загальну суму 4 707,9 тис. гривень.

Вибірковим аналізом витрат на оплату праці встановлено, що умовами колективних договорів ДП «Держінформресурс» та ДП «Дія» передбачено встановлення доплат щодо суміщення професій (посад) працівникам підприємств, у тому числі керівникам структурних підрозділів.

Статтею 105 Кодексу законів про працю України визначено: працівникам, які виконують на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд з своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткову роботу за іншою професією (посадою) або обов'язки тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи, провадиться доплата за суміщення професій (посад) або виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника. Розміри доплат за суміщення професій (посад) або виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника встановлюються на умовах, передбачених у колективному договорі.

Крім того, питання щодо доплат за розширення зон обслуговування або збільшення обсягів виконуваних робіт, суміщення професій (посад), за виконанням обов'язків тимчасово відсутнього працівника для суб'єктів господарювання регулюється законодавчими та нормативними актами, які були

прийняті за часів СРСР, зокрема, Постановою № 1145 та Інструкцією щодо застосування Постанови № 1145 від 14.05.1982 № 53-ВЛ (далі – Інструкція № 53).

Відповідно до підпункту «а» пункту 15 Постанови № 1145 її вимоги не поширюються на керівників підприємств, установ і організацій, їх заступників і помічників; головних спеціалістів; керівників структурних підрозділів, відділів, цехів, служб і їх заступників.

Протягом 2020–2021 років відповідно до наказів ДП «Держінформресурс» та ДП «Дія» працівникам встановлювалися доплати у відсотках до посадового окладу за розширення зони обслуговування або збільшення обсягу робіт, за суміщення посад та за виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника, у тому числі керівному складу, їх заступникам, помічникам (радникам), головному інженеру.

Міністерством праці та соціальної політики України надано роз'яснення²⁴ щодо суміщення професій і посад, виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників керівниками на госпрозрахункових підприємствах, у якому зазначено: «Статтею 105 КЗпП України передбачено виплату доплати за суміщення професій або виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника.

Розміри доплат за суміщення професій (посад) встановлюються на умовах, передбачених колективним договором згідно з нормами статті 15 Закону України «Про оплату праці» (108/95-ВР), статті 97 КЗпП України (322-08) і Переліку доплат і надбавок до тарифних ставок і посадових окладів працівників об'єднань, підприємств і організацій, що мають міжгалузевий характер, визначеному у додатку № 2 до Генеральної угоди на 1999–2000 роки, чинність якої було продовжено на 2001 рік.

Постановою Верховної Ради України від 12.09.91 р. № 1545-XII «Про порядок тимчасової дії на території України деяких актів законодавства Союзу РСР» встановлено, що до прийняття відповідних актів законодавства України на її території застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, не врегульованих законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції (254к/96-ВР) і законам України.

На цій підставі положення Постанови № 1145 та Інструкції Держкомпраці, Мінфіну СРСР і ВЦРПС щодо застосування Постанови № 1145 продовжують діяти щодо визначення суміщення професій (посад), розширення зони обслуговування і збільшення обсягу виконуваних робіт, виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника, а також переліку керівних працівників підприємств, яким доплати не можуть проводитись.

Нині Мінпраці веде роботу щодо нормативного врегулювання зазначених в листі проблем.».

Мінекономіки на запит²⁵ Мінцифри надало роз'яснення²⁶: «Відповідно до статті 105 Кодексу законів про працю України працівникам, які виконують на

²⁴ Лист від 06.05.2001 № 03-3/2091-018-2 «Про суміщення професій і посад, виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників керівниками на госпрозрахункових підприємствах».

²⁵ Лист від 27.08.2022 № 1/04-7-7337 «Щодо надання роз'яснень деяких норм трудового законодавства».

²⁶ Лист від 01.09.2022 № 4711-06/62746-03 «Щодо надання роз'яснень».

тому ж підприємстві, в установі, організації поряд з своєю основною роботою, обумовлено трудовим договором, додаткову роботу за іншою професією (посадою) або обов'язки тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи, провадиться доплата за суміщення професій (посад).

Розміри доплат за суміщення професій (посад) встановлюються на умовах, передбачених у колективному договорі.

Відповідно до постанови Верховної Ради України від 12.09.1991 №1545 «Про порядок тимчасової дії на території України деяких актів законодавства Союзу РСР» встановлено, що до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, не врегульованих законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України.

На цій підставі Постанова № 1145 та Інструкція Держкомпраці, Мінфіну СРСР, ВЦРПС щодо застосування Постанови № 1145 продовжують діяти в частині тих пунктів, які містять загальні норми і принципи цієї форми роботи працівників: визначення понять суміщення професій (посад), розширення зони обслуговування, виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника.

Отже, підприємства госпрозрахункової сфери самостійно вирішують питання покладання на працівників підприємства виконання поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткового обсягу робіт та визначення розміру доплат за суміщення професій, розширення зони обслуговування або збільшення обсягу робіт, виконання обов'язків відсутнього працівника.

Також інформуємо, що пунктом 2.15 Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки (чинна) передбачено, що перелік і розміри доплат та надбавок до тарифних ставок, окладів працівників підприємств, організацій небюджетної сфери, що мають міжгалузевий характер, для встановлення у галузевих (міжгалузевих), територіальних угодах та колективних договорах, визначено додатком 3 до цієї Угоди. Відповідно до цього додатка доплата одному працівнику за суміщення професій (посад) не обмежується максимальним розміром і встановлюється в межах економії фонду заробітної плати за тарифною ставкою і окладом суміщуваної посади працівника.

Одночасно зауважуємо, що умови і розміри оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, та об'єднань державних підприємств врегульовані постановою Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 № 859.

Одночасно повідомляємо, що листи міністерств не є нормативно-правовими актами та мають інформаційно-рекомендаційний характер.».

За період 2020–2021 років, відповідно до даних розрахункових відомостей, суми нарахованих та виплачених доплат за розширення зони обслуговування або збільшення обсягу робіт, за суміщення посад та за виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника становили: ДП «Держінформресурс» – 4 912, тис. грн (разом з ЄСВ – 5 993,49 тис. грн); ДП «Дія» – 4 345,98 тис. грн (разом з ЄСВ – 5 302,1 тис. гривень).

На думку аудиторів, існування в нормативно-правовому полі України актів законодавства колишнього Союзу РСР, положення яких роз'яснюються відповідними профільними міністерствами відповідно до чинного законодавства України, створює прецеденти неоднозначного їх тлумачення у різних сферах господарської діяльності.

В ході проведення контрольного заходу встановлено, що наказом ДП «Дія» від 15.05.2020 № 44.1-К «Про покладання обов'язків з ведення військового обліку» на начальника відділу кадрів покладено обов'язки з ведення військового обліку у ДП «Дія» з 01.05.2020 із встановленням доплати у розмірі 50 відс. посадового окладу основної посади за виконання вищезазначених обов'язків.

Пізніше, пунктом 1.22. Розділу III «Функції» Положення про відділ кадрів ДП «Дія», затвердженого 02.06.2020 в. о. генерального директора В. Легким, та пунктом 2.2.22 Розділу 2 «Завдання та функції» Положення про відділ кадрів ДП «Дія» від 05.05.2021 № 20210505-5 ведення обліку військовозобов'язаних за всіма категоріями військового обліку покладено на відділ кадрів.

Відповідно до пункту 11 Порядку організації та ведення військового обліку призовників і військовозобов'язаних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 № 921 (далі – Порядок № 921): за наявності на військовому обліку в державних органах, на підприємствах, в установах та організаціях менше 500 призовників і військовозобов'язаних обов'язки щодо ведення військового обліку покладаються на посадову особу служби персоналу або служби управління персоналом, якій встановлюється доплата у розмірі до 50 відс. посадового окладу, крім державних службовців.

Разом з тим Міністерством соціальної політики України щодо зазначеної доплати надано таке роз'яснення²⁷: якщо на посадову особу кадрового підрозділу або служби управління персоналом покладаються додаткові обов'язки з ведення військового обліку, які не передбачено посадовою інструкцією, то за їх виконання встановлюється відповідна доплата. Це відповідає функціональному призначенню доплат і надбавок, що є елементами тарифної системи, за допомогою яких компенсують відхилення від умов роботи, що визнаються нормальними й безпосередньо не враховуються в тарифних ставках і посадових окладах.

Якщо в посадовій інструкції, наприклад, інспектора з кадрів, визначено завдання з ведення військового обліку, то доплата, передбачена Порядком № 921, не виплачується. У такому разі фахівець кадрової служби при веденні військового обліку виконує свої безпосередні обов'язки та отримує відповідну оплату з урахуванням виконання зазначених функціональних обов'язків.

Таким чином, наказом ДП «Дія» покладено обов'язки з ведення військового обліку та встановлено доплату за ведення військового обліку керівнику підрозділу, що забезпечував процеси з ведення військового обліку, які функціонально передбачено Положенням про структурний підрозділ, затвердженим пізніше зазначеного наказу.

²⁷ Лист від 09.02.2018 № 227/0/101-18/281 «Щодо встановлення доплати за ведення військового обліку».

На забезпечення виконання послуг з адміністрування, технічної підтримки та безперебійного функціонування інтегрованої системи електронної ідентифікації; адміністрування та забезпечення функціонування мобільного додатка Порталу Дія; обробки даних (технічне та технологічне забезпечення виконання функцій центрального засвідчувального органу); створення, модернізацію та розвиток Єдиного державного вебпорталу електронних послуг; мобільного додатка Порталу Дія між Мінцифри та ДП «Дія» у 2020 році укладено 12 договорів на загальну суму 61 790,0 тис. грн, а у 2021 році – 9 договорів на загальну суму 33 525,4 тис. гривень.

Встановлено, що методологія визначення собівартості послуг у ДП «Дія» відсутня.

За поясненням ДП «Дія», для визначення собівартості послуг та встановлення ціни за надані послуги у 2020–2021 роках використовувалися показники (з урахуванням Національного положення (стандарту бухгалтерського обліку 16 «Витрати») витрат на оплату праці; виробничих витрат; інших витрат.

За укладеними протягом 2020–2021 років договорами між ДП «Дія» та Мінцифри у розшифровках формування собівартості послуг (щодо вартісного виразу витрат підприємства) понесених для надання послуг, не визначено об'єкта калькуляції для послуг та калькуляційної одиниці, розрахунки здійснювалися відповідно до актів про надання послуг, де в найменуваннях наданих послуг переважно зазначався лише зміст щодо предмета закупівлі.

На думку аудиторів, зазначене спричинене насамперед відсутністю галузевих методичних рекомендацій з формування собівартості послуг у сфері цифрового розвитку та інформаційно-комунікаційних технологій і інформаційних ресурсів України.

Для прикладу, на сьогодні існують такі рекомендації: Методичні рекомендації з формування собівартості перевезень (робіт, послуг) на транспорті, затверджені наказом Мінтрансу від 05.02.2001 № 65; Методичні рекомендації з формування собівартості продукції (робіт, послуг) у промисловості, затверджені наказом Мінпромполітики від 09.07.2007 № 373, та інші.

Загалом ДП «Дія» протягом 2020–2021 років надано Мінцифри послуг загальною вартістю 95 315,4 тис. гривень.

Щодо визначення собівартості наданих ДП «Дія» послуг можна зазначити таке.

Відповідно до укладеного між ДП «Дія» та Мінцифри договора від 17.06.2020 № 18/2020, предметом якого була закупівля послуг, пов'язаних із системами та підтримкою (послуги із адміністрування та забезпечення функціонування мобільного додатка Порталу Дія), у калькуляції кошторисної вартості послуг з адміністрування та забезпечення функціонування мобільного додатка Порталу Дія, закладено статтю витрат «Прибуток» у сумі 404,6 тис. грн, що є порушенням пункту 6 Порядку № 236, яким передбачено, що спрямування бюджетних коштів на здійснення заходів, метою яких є отримання прибутку, не допускається. У червні 2020 року Мінцифри у виплаті за надані послуги ДП «Дія» враховано 404,6 тис. грн прибутку, які лише у лютому 2021 року (платіжне доручення від 12.02.2021 № 2241) були повернені на реєстраційний

рахунок Мінцифри. Зазначені кошти, як кошти іншого бюджетного періоду, повернуто до державного бюджету.

ДП «Дія» відповідно до договору від 18.10.2021 № 20211118-1 з ТОВ «АМЕДІА» та договору від 16.11.2021 № 11162/21 з ТОВ «Комп'ютерні інформаційні технології» здійснило видатки на виконання послуг з розробки програмного забезпечення Порталу Дія в сумі 16 922,0 тис. грн, маючи у штаті станом на 28.10.2021 Департамент розробки програмного забезпечення чисельністю 51 штатна одиниця: директор департаменту розробки програмного забезпечення (одна штатна одиниця); відділ розробки прикладного програмного забезпечення (23 штатні одиниці); відділ розробки мобільних додатків (27 штатних одиниць). Укомплектування зазначеного підрозділу становило 55 відс. штатної чисельності, чим обґрунтовується ДП «Дія» замовлення послуг щодо розробки програмного забезпечення із залученням сторонніх суб'єктів господарювання. На замовлення цих послуг використано 16 922,0 тис. гривень.

Довідково: Згідно з довідками про наявність працівників відповідної кваліфікації щодо підтвердження наявності працівників, які відповідають вимогам рівня підготовки спеціаліста, зазначеним у тендерній документації ДП «ДІА», та мають необхідні знання і досвід з розробки програмного забезпечення з використанням відповідних систем та мов програмування, ТОВ «АМЕДІА» та ТОВ «Комп'ютерні інформаційні технології» (переможці тендерних процедур), в складі тендерних пропозицій на електронному Prozorro, розмістили такі довідки:

- довідка ТОВ «АМЕДІА» від 20.09.2021 № 210920-003 (UA-2021-09-06-010610-с), наявність працівників – 9 осіб;

- довідка ТОВ «Комп'ютерні інформаційні технології» від 13.10.2021 № 333 (UA-2021-09-17-010735-б), наявність працівників – 14 осіб.

Положенням № 1137 (абзац четвертий пункту 2) визначено, що власником Порталу Дія та виключних майнових прав на його програмне забезпечення є держава в особі Мінцифри.

У бухгалтерському обліку ДП «Дія» обліковується Єдиний державний вебпортал електронних послуг, балансова вартість якого станом на 01.01.2022 становила 121 180,0 тис. гривень. Нематеріальні активи Порталу Дія, отримані як міжнародна технічна допомога та за рахунок коштів держбюджету, були безкоштовно передані Мінцифри у господарське відання ДП «Дія».

Зокрема, для розвитку функціональних спроможностей Єдиного державного вебпорталу електронних послуг в 2020–2021 роках ДП «Дія» отримано МТД на загальну суму 26 817,3 тис. грн, у тому числі переданої від Мінцифри – 7 011,6 тис. грн, та отримано безпосередньо в рамках укладених угод, сторонами яких виступали: Міжнародна благодійна організація «Фонд Східна Європа» (Замовник), Мінцифри (Бенефіціар), ДП «Дія» (Реципієнт) та суб'єкти господарювання, які були виконавцями робіт, у сумі 19 805,7 тис. гривень.

Слід зазначити, що при поверненні зазначеного нематеріального активу Порталу Дія на баланс Мінцифри ДП «Дія», на виконання вимог підпункту 140.5.9 пункту 140.5 статті 140 Податкового кодексу України, фінансовий результат податкового (звітного) періоду збільшиться на суму коштів або вартості наданих послуг, безоплатно перерахованих (переданих) протягом звітного періоду (податкового) року неприбутковим організаціям, внесеним до

Реєстру неприбуткових установ та організацій на дату такого перерахування коштів, передачі товарів, робіт, послуг у розмірі, що перевищує 4 відс. оподаткованого прибутку попереднього звітного року, у зв'язку з чим виникають зобов'язання щодо сплати податку на прибуток, за розрахунками 17 352,3 тис. гривень.

4.3.3. Рекомендації:

Кабінету Міністрів України прийняти рішення щодо доцільності існування у правовому полі України чинних актів законодавства колишнього Союзу РСР з питань оплати праці;

Мінцифри спільно із заінтересованими сторонами розглянути питання щодо розробки та впровадження галузевої угоди у сфері комп'ютерних та інформаційних технологій з метою впорядкування питань щодо: єдиних для підприємств галузі умов визначення тарифної сітки окладів працівників і шкали співвідношень мінімальних посадових окладів за групами посад керівників, фахівців та працівників; єдиних для різних категорій працівників мінімальних розмірів доплат і надбавок, які враховують специфіку та умови праці окремих професійних груп певної галузі; вимог до організації нормування праці; зобов'язань сторін з питань зайнятості та її стабілізації; вимог до умов і охорони праці; основних вимог та системи контролю за виконанням трудових угод; порядку і термінів укладання колективних договорів та їх умов; прав, обов'язків та відповідальності сторін;

державним підприємствам «Дія» та «Держінформресурс» забезпечити дотримання з боку адміністрації підприємств умов колективних договорів в частині оплати праці;

Мінцифри розробити та затвердити галузеві методичні рекомендації з формування собівартості послуг у сфері цифрового розвитку та інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів України;

розробити за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері бухгалтерського обліку та аудиту на базі національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі, методичні рекомендації з обліку нематеріальних активів відповідно до галузевих особливостей Мінцифри;

ініціювати розгляд питання щодо пільгового (як виняток) оподаткування податком на прибуток операцій з безоплатної передачі об'єктів права державної власності за результатами виконання суб'єктами господарювання державного сектора економіки програм і здійснення централізованих заходів з електронного урядування та інформатизації за рахунок бюджетних коштів;

ДП «Дія» урегулювати положення внутрішніх розпорядчих документів в частині ведення військового обліку.

5. ОЦІНКА СТАНУ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ

Мінцифри не впроваджено внутрішні документи щодо управління ризиками, здійснення заходів контролю та моніторингу.

5.1. Нормативно-правова база

Частиною третьою статті 26 Бюджетного кодексу (із змінами, внесеними Законом України від 06.12.2018 № 2646), зокрема, визначено, що розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організовують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів.

Основні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України. Організаційно-методологічні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту визначаються Мінфіном, яке забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, у тому числі здійснює оцінку функціонування систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.

Методичними рекомендаціями з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, затвердженими Наказом № 995, а саме абзацом першим пункту 1.6 розділу I передбачено, що організація та здійснення внутрішнього контролю в установі відбувається шляхом, зокрема, видання/затвердження керівниками ряду внутрішніх документів (у тому числі регламентів), спрямованих на належне функціонування внутрішнього середовища, забезпечення здійснення управління ризиками, вжиття заходів контролю, налагодження комунікацій та обміну інформацією в установі, здійснення моніторингу тощо.

Перелік питань, які повинні бути врегульовані внутрішніми документами установи, визначено пунктом 8 Постанови № 1062.

Відповідно до абзацу третього частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу та пункту 3 Порядку № 1001 у державному органі для здійснення внутрішнього аудиту утворюється як самостійний підрозділ структурний підрозділ внутрішнього аудиту.

5.2. Виявлений стан справ та висновки

Мінцифри проводить свою діяльність відповідно до Положення № 856, яким визначено (пункт 15), що гранична чисельність державних службовців та працівників апарату Мінцифри затверджується Кабінетом Міністрів України. Структура апарату Мінцифри затверджується Міністром. Штатний розпис апарату, кошторис Мінцифри затверджуються державним секретарем Мінцифри за погодженням з Мінфіном.

Розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організовують внутрішній контроль та забезпечують його здійснення у своїй установі, що передбачено статтею 26 Бюджетного кодексу України.

Постановою № 1062 затверджено Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, які визначають принципи та елементи внутрішнього контролю, питання організації і здійснення

внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів.

На виконання пункту 4 Постанови № 1062 наказом Мінцифри від 08.07.2020 № 105 затверджено Інструкцію з організації внутрішнього контролю в Міністерстві цифрової трансформації України (далі – Інструкція № 105), додатком № 1 якої передбачено Порядок складання адміністративних регламентів. Станом на 01.01.2022 адміністративні регламенти Мінцифри не склалися.

Наказом Мінцифри від 14.09.2020 № 133 визначено відповідальну особу за функціонування системи внутрішнього контролю.

Відповідно до Інструкції № 105 організація та здійснення внутрішнього контролю в системі Мінцифри забезпечується шляхом:

видання/затвердження керівництвом апарату, підприємств, що належать до сфери управління Мінцифри, внутрішніх документів (наказів, розпоряджень, правил, регламентів, положень, посадових інструкцій тощо), спрямованих на належне функціонування внутрішнього середовища, забезпечення здійснення управління ризиками, вжиття заходів контролю, налагодження комунікації та обміну інформацією в системі Мінцифри та здійснення моніторингу тощо;

виконання планів, функцій та завдань керівниками, працівниками апарату підприємств, що належать до сфери управління Мінцифри, визначених законодавчими актами та внутрішніми документами, інформування керівництва про ризики, що виникають в ході виконання покладених на них завдань і функцій, вжиття відповідних заходів контролю та моніторингу, обміну інформацією тощо;

запровадження чітких систем (порядків) планування діяльності, контролю за їх виконанням та звітування про виконання планів, завдань і функцій, оцінки досягнутих результатів та за необхідності своєчасного коригування планів діяльності установи;

оцінки функціонування системи внутрішнього контролю головним спеціалістом з питань внутрішнього аудиту в межах повноважень, визначених законодавством, надаючи Міністру, керівникам підприємств, що належать до сфери управління Мінцифри, об'єктивних і незалежних висновків щодо її удосконалення.

Внутрішнім контролем охоплюються питання планування діяльності у системі Мінцифри, управління бюджетними коштами, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, забезпечення захисту активів від втрат, цільового і ефективного використання бюджетних коштів та інші питання, що не обмежуються лише фінансовими аспектами діяльності.

Мінцифри підготовлено листи від 09.02.2021 № 1/04-1-1245 та від 09.02.2022 № 1/04-1-1296, якими направлено Міністерству фінансів України звіти про стан організації та здійснення внутрішнього контролю у розрізі елементів внутрішнього контролю за 2020 та 2021 роки.

Повноваження керівників операційних підрозділів Мінцифри визначені положеннями про відповідні структурні підрозділи. Виконання функцій з

реалізації державної політики здійснюється відповідно до положень про самостійні структурні підрозділи.

Всі проекти документів, підготовлені в межах повноважень, погоджуються керівництвом шляхом їх візування або підписання. З метою реалізації бюджетного процесу керівництвом Мінцифри підписуються паспорти бюджетних програм, накази про затвердження бюджетних паспортів та внесення змін до них, розподіли коштів, бюджетні запити, бюджетні декларації, накази про затвердження положень про структурні підрозділи, прийняття (звільнення) працівників тощо.

Підвищення кваліфікації персоналу з метою виконання ними завдань, цілей/планів роботи/діяльності, досягнення мети, завдань та результативних показників бюджетних програм забезпечується шляхом щорічного складання індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності державного службовця з метою планування професійного розвитку, спрямованого на набуття та вдосконалення його професійних знань, умінь та навичок.

Наказами Мінцифри закріплено перелік завдань, функцій, їх розподіл за виконавцями (співвиконавцями) із визначенням головних виконавців та співвиконавців.

Порядок організації та функціонування системи управління ризиками в Міністерстві не розроблений, не визначено уповноважену особу, яка проводить оцінку функціонування системи внутрішнього контролю, що створює можливі ризики щодо:

- організації процесу управління ризиками на основі експертних висновків самостійних структурних підрозділів установи, збір, систематизацію та аналіз відповідної інформації;

- надання методологічної допомоги працівникам установи та проведення роз'яснювальної роботи з питань організації системи управління ризиками;

- своєчасної ідентифікації ризиків за напрямками та оцінку ризиків за критеріями ймовірності виникнення ризиків і суттєвості їх впливу на здатність Міністерства виконувати визначені законодавством завдання та функції для досягнення нею встановлених цілей.

В Міністерстві не впроваджена система заходів контролю з попередження (усунення) чи обмеження ризиків, тобто відсутній документ, який включав би всі існуючі заходи контролю та утворював би систему контролю.

Разом з тим у Мінцифри існують заходи контролю, зокрема: розроблено стратегічні цілі та ключові показники на 2022–2024 роки та подано Кабінету Міністрів України пропозиції до проекту Програми діяльності КМУ, щорічні та щомісячні плани роботи, заходи щодо оцінювань результатів діяльності Міністерства, укладені договори про матеріальну відповідальність з посадовими особами, проводяться інвентаризації тощо.

В Міністерстві існують комунікації між власними структурними підрозділами, установами (підприємствами) нижчого рівня, а також із сторонніми суб'єктами господарювання (органами виконавчої влади, розпорядниками бюджетних коштів, місцевими органами самоврядування, науковими установами та навчальними закладами, закордонними

представниками, підприємствами тощо) з метою провадження фінансово-господарської діяльності. Однак обмін інформацією між внутрішніми та зовнішніми учасниками не враховує заходи, які стосуються функціонування та постійного вдосконалення системи внутрішнього контролю.

В установі не затверджений системний документ стосовно організації та здійснення постійного моніторингу у ході щоденної поточної діяльності (порядок тощо), зокрема моніторинг дієвості заходів контролю, чим не дотримано пункту 8 Постанови № 1062, а саме внутрішніми документами установи повинні бути врегульовані, в тому числі питання здійснення моніторингу, а саме: здійснення постійного моніторингу під час поточної діяльності установи (управлінські та наглядові заходи керівників та працівників установи під час виконання ними своїх обов'язків для визначення та коригування відхилень); проведення періодичної оцінки виконання окремих завдань та функцій (зокрема, працівниками, які не несуть відповідальності за їх виконання, та/або підрозділом внутрішнього аудиту установи) для проведення аналізу результативності системи внутрішнього контролю; інформування керівництва установи щодо недоліків у системі внутрішнього контролю, виявлених за результатами здійснення моніторингу.

Так, процес виявлення та оцінки відхилень у функціонуванні системи внутрішнього контролю та/або окремих його елементів в Мінцифри відсутній.

У Мінцифри в 2020–2021 роках не здійснювалася оцінка результативності системи внутрішнього контролю та заходи з удосконалення зазначеної системи не запроваджено.

Враховуючи наведене, керівництво Мінцифри не може бути своєчасно інформоване про виявлені відхилення та недоліки внутрішнього контролю, що містить в собі ризик щодо прийняття неефективних та нерезультативних управлінських рішень.

Відповідно до абзацу третього частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу та пункту 3 Порядку № 1001, з метою створення та здійснення організаційної та функціональної незалежності підрозділу внутрішнього аудиту, Мінцифри забезпечено:

відповідно до наказу Мінцифри від 21.04.2021 № 471к, затвердження Положення про сектор з питань внутрішнього аудиту Міністерства цифрової трансформації України (далі – Сектор), затвердження штатної чисельності Сектору 2 одиниці – начальник сектору та 1 головний спеціаліст;

підписання 14 листопада 2019 року між Міністром та головним спеціалістом з питань внутрішнього аудиту Мінцифри декларації внутрішнього аудиту, якою визначено мету (місію), цілі внутрішнього аудиту, принципи незалежності Сектору, його основні повноваження та обов'язки;

складання та затвердження керівником Мінцифри стратегічного (2020–2022 роки) та операційних планів на 2020–2021 роки діяльності з внутрішнього аудиту;

з метою зосередження діяльності з внутрішнього аудиту на найбільш ризикових сферах, функціях, процесах, планування діяльності проведення щорічної оцінки ризиків та ризико-орієнтованого відбору об'єктів внутрішнього аудиту із застосуванням Критеріїв, за якими оцінюється ступінь (рівень) ризику

від провадження діяльності Мінцифри, здійснюється відбір об'єктів для проведення планових внутрішніх аудитів і визначається пріоритетність та періодичність проведення таких аудитів, затверджених наказом Мінцифри від 21.09.2020 № 137 (далі – Наказ № 137);

наказом Мінцифри від 21.09.2020 № 138 затвердження Порядку здійснення внутрішньої оцінки якості внутрішнього аудиту в Мінцифри (далі – Наказ № 138), яким визначено: програму забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту Сектору; висновок до проведеного внутрішнього аудиту; інформацію щодо проходження навчання з підвищення професійної кваліфікації працівниками Сектору; план вивчення нормативно-правових актів працівниками Сектору; звіт про вивчення нормативно-правових актів головним спеціалістом Сектору; самооцінку виконання працівником Сектору посадових обов'язків і завдань; дослідження організаційно-правових засад функціонування Сектору та внутрішньої нормативної бази, що регламентує його діяльність; узагальнення результатів періодичної внутрішньої оцінки якості внутрішнього аудиту, проведеної в Секторі; інформацію про стан виконання Програми забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту Сектору;

наказом Мінцифри від 28.01.2020 № 16 затвердження Порядку здійснення внутрішнього аудиту в Міністерстві цифрової трансформації України (далі – Наказ № 16), яким визначено: базу даних щодо простору внутрішнього аудиту; графік проведення внутрішнього аудиту; перелік методів, методичних прийомів та аудиторських процедур, рекомендованих до використання під час аудиту; програма внутрішнього аудиту; робочий документ; протокол обговорення проекту аудиторського звіту; аркуш отримання для ознайомлення Аудиторського звіту за результатами; висновок щодо обґрунтованості коментарів до аудиторського звіту; журнал обліку аудиторських звітів; інформацію про результати реалізації аудиторських рекомендацій, наданих за результатами внутрішнього аудиту; моніторинг впровадження аудиторських рекомендацій, наданих за результатами внутрішнього аудиту; інформація щодо результатів здійснення внутрішніх аудитів;

здійснення керівником Мінцифри безпосереднього спрямування, координації і контролю за діяльністю Сектору відповідно до розподілу обов'язків;

вжиття заходів керівником Мінцифри щодо запобігання неправомірному втручанню третіх осіб у будь-які питання, пов'язані зі здійсненням внутрішнього аудиту, у тому числі щодо планування діяльності з внутрішнього аудиту, проведення внутрішнього аудиту та підготовки звіту про його результати;

недопущення виконання працівниками Сектору виконання функцій, не пов'язаних із здійсненням внутрішнього аудиту.

Ключові показники діяльності (результативності, ефективності та якості) з внутрішнього аудиту Мінцифри визначені пунктом 3.2. розділу III «Стратегічні цілі та завдання внутрішнього аудиту» Стратегічного плану діяльності з внутрішнього аудиту Мінцифри на 2020–2022 роки (зі змінами), затвердженого наказом Мінцифри від 21.09.2020 № 137.

Показники Стратегічного плану виконано, зокрема:

визначено стратегічні цілі внутрішнього аудиту, зокрема, зміна пріоритетів при проведенні внутрішніх аудитів (від орієнтації на виявлення фінансових порушень до здійснення оцінки ефективності, результативності та якості виконання завдань, функцій, бюджетних програм, ступеня виконання і досягнення цілей);

проведено оцінку ризиків з використанням критеріїв відбору об'єктів внутрішнього аудиту;

актуалізовано Стратегічний план діяльності з внутрішнього аудиту на 2020–2022 роки та Операційні плани діяльності з внутрішнього аудиту на 2020–2021 роки;

сформовано і затверджено Операційний план діяльності з внутрішнього аудиту на 2022 рік;

керівництво підрозділів Мінцифри отримує підтримку від підрозділу внутрішнього аудиту в частині управління ризиками шляхом надання рекомендацій за результатами проведення аудиторських досліджень;

за 2020–2021 роки здійснено 5 внутрішніх аудитів щодо ефективності, результативності та якості виконання завдань, функцій і процесів діяльності Мінцифри та ДП «Дія» та ДП «Держінформресурс» щодо ефективності виконання функцій та завдань, визначених Положенням та статутами, достовірності фінансової звітності, правильності ведення бухгалтерського обліку, ефективності та результативності використання бюджетних коштів, дотримання актів законодавства, планів, процедур з питань стану збереження активів, управління державним майном;

операційні плани діяльності з внутрішнього аудиту на 2020–2021 рік (зі змінами) виконано;

прийнято керівництвом Мінцифри аудиторських рекомендацій – не менше 75 відс.;

рівень впровадження наданих аудиторських рекомендацій становить не менше 90 відс. загальної кількості наданих рекомендацій;

сформовано 5 справ проведених внутрішніх аудитів;

актуалізовано внутрішні документи з питань здійснення внутрішнього аудиту з урахуванням змін у нормативно-правових актах та штатних змін у підрозділі внутрішнього аудиту Мінцифри (Накази № 137, № 138, № 16, керівником підрозділу внутрішнього аудиту та Міністром 14.11.2019 підписано Декларацію внутрішнього аудиту);

надано роз'яснення та консультації за запитом керівництва Мінцифри і відповідальним за діяльність і за власною ініціативою з питань організації та удосконалення внутрішнього контролю, здійснення ідентифікації та оцінки ризиків;

складено та подано Міністерству фінансів України звіти про результати діяльності з внутрішнього аудиту в Мінцифри за 2020–2021 роки відповідно до затвердженої форми та у встановлені терміни;

затверджено Програму забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту на 2020–2021 роки;

взято участь у навчальних заходах (базовий тренінг «Основні засади внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту для керівників і працівників

підрозділів внутрішнього аудиту державних органів»), організованих Міністерством фінансів України;

ведеться робота щодо вивчення вітчизняного та міжнародного досвіду із здійснення діяльності з внутрішнього аудиту в державному секторі (самостійне навчання (самоосвіта) на робочому місці).

Внутрішніми документами з питань внутрішнього аудиту непритаманних функцій не визначено, участь працівника Сектору в період 2020–2021 років у контрольних заходах, не пов'язаних із внутрішнім аудитом, не встановлено.

Так, відповідно до Операційних планів роботи (зі змінами) впродовж 2019–2021 років Сектором проведено 4 планових та 1 позаплановий внутрішній аудит, у 2020 році – 1 плановий та 1 позаплановий аудити, в 2021 році 3 планових аудити за такими темами:

- у 2020 році:

оцінка фінансово-господарської діяльності ДП «Дія» (позаплановий аудит);

оцінка дотримання законодавства при отриманні та використанні бюджетних коштів ДП «Державний центр інформаційних ресурсів України».

- у 2021 році:

оцінка стану збереження державного майна використання оборотних і необоротних активів ДП «Державний центр інформаційних ресурсів України»;

оцінка ефективності виконання бюджетних програм Міністерством цифрової трансформації України;

оцінка фінансово-господарської діяльності ДП «Дія».

У 2020 році за результатами здійснених внутрішніх аудитів Сектором надано 15 рекомендацій, із яких: 13 виконано, 2 не виконано.

Станом на 01.01.2022 одна рекомендація перебуває у стані виконання, а саме рекомендація з розроблення та затвердження документів щодо впорядкування взаємодії Мінцифри з ДП «Держінформресурс» у процесі планування та виконання бюджетних програм.

У 2021 році за результатами здійснених внутрішніх аудитів Сектором надано 20 рекомендацій, із яких: 18 прийнято, 9 виконано, 4 – термін виконання яких не настав, 5 не виконано.

Станом на 31.12.2021:

не виконано 2 рекомендації за результатами аудиту в ДП «Держінформресурс»: щодо коригування субрахунку бухгалтерського обліку 104 «Машини та обладнання» згідно з вимогами П(С)БО 7 «Основні засоби» та щодо коригування рахунку бухгалтерського обліку 12 «Нематеріальні активи» згідно з вимогами П(С)БО 8 «Нематеріальні активи», через вилучення органами НАБУ необхідної документації;

1 рекомендація втратила свою актуальність у зв'язку із законодавчими змінами;

2 рекомендації, надані Мінцифри, перебувають в процесі виконання: щодо розроблення проєкту внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 869 «Про затвердження загальних вимог до програмних продуктів, які закуповуються та створюються на замовлення державних органів» та від 04.02.1998 № 121 «Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час

проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації» з метою їх актуалізації в частині визначення умов створення, адміністрування та забезпечення функціонування засобів інформатизації; щодо розроблення проекту внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Електронне урядування», затвердженого Постановою № 236, стосовно приведення у відповідність до вимог чинного законодавства умови договору в частині недопущення включення до собівартості робіт і послуг витрат, які безпосередньо не пов'язані з виконанням таких робіт і наданням послуг, або необґрунтованого збільшення їх вартості.

З метою підвищення ефективності та оцінки реалізації функції внутрішнього аудиту Наказом № 138 затверджено Порядок здійснення внутрішньої оцінки якості внутрішнього аудиту в Мінцифри (далі – Порядок).

Порядком визначено, що внутрішня оцінка якості реалізується двома основними методами:

на першому рівні – шляхом постійного моніторингу діяльності внутрішнього аудиту безпосередньо в ході організації та проведення внутрішніх аудитів;

на другому рівні – шляхом проведення періодичних оцінок діяльності з внутрішнього аудиту.

Періодична оцінка діяльності Сектору здійснюється щорічно до 25 січня року, наступного за звітним. Система оцінювання містить аналіз таких основних аспектів діяльності Сектору:

організаційно-правових засад функціонування Сектору та внутрішньої нормативної бази, що регламентує його діяльність;

системи планування роботи та стану виконання планів;

організаційних та функціональних аспектів проведення внутрішніх аудитів;

результативності проведених внутрішніх аудитів та реалізації їх результатів;

стану взаємодії з Мінфіном.

За результатами аналізу кожного аспекту діяльності підрозділу внутрішнього аудиту встановлюється рівень якості внутрішнього аудиту та відповідний йому діапазон балів з наведенням критеріїв для його визначення.

У 2021 році відповідно до Порядку здійснено періодичну оцінку діяльності підрозділу внутрішнього аудиту за 2020 рік, складено загальний висновок щодо результатів внутрішньої оцінки якості підрозділу внутрішнього аудиту Мінцифри та визначено його оцінку на рівні «Зрілість» із середнім балом 84.

За результатами проведеної внутрішньої оцінки якості внутрішнього аудиту, з метою забезпечення в подальшому належної якості проведення внутрішніх аудитів, підвищення ефективності внутрішнього аудиту та функціонування системи внутрішнього контролю в Мінцифри в цілому, надано загальні рекомендації, на підставі яких складено Програму забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту в Мінцифри на 2021 рік (далі – Програма).

Зміст визначених Програмою заходів:

при здійсненні оцінки ризиків об'єктів внутрішнього аудиту враховувати систему управління ризиків, запроваджену у Мінцифри;

під час планування аудиторського завдання проводити попереднє вивчення об'єкта внутрішнього аудиту згідно з етапами, визначеними внутрішніми документами;

вчасно здійснювати моніторинг впровадження аудиторських рекомендацій.

З метою моніторингу здійснення заходів щодо покращення якості внутрішнього аудиту в Мінцифри, головним спеціалістом Сектору складено Інформацію про стан виконання програми на 2020–2021 роки.

Відповідно до службових записок від 29.01.2021 № СЗД-4/28, від 21.01.2022 № СЗД-1/23 головним спеціалістом Сектору надавалися Міністру Звіти про результати діяльності Сектору за 2020 та 2021 роки.

Таким чином, Мінцифри організовано систему внутрішнього контролю та забезпечено функціонування підрозділу внутрішнього аудиту. Мінцифри розроблялися та використовувалися в діяльності внутрішні документи щодо процесів внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Адміністративні регламенти основних процесів діяльності Мінцифри не визначалися.

Разом з тим Порядок організації та функціонування системи управління ризиками в Міністерстві не розроблений, не визначено уповноважену особу, яка проводить оцінку функціонування системи.

У Міністерстві не впроваджена система заходів контролю з попередження (усунення) чи обмеження ризиків, тобто відсутній документ, який включав би всі існуючі заходи контролю та утворював би систему контролю.

Обмін інформацією між внутрішніми та зовнішніми учасниками не враховує заходи, які стосуються функціонування та постійного вдосконалення системи внутрішнього контролю.

В установі не затверджений системний документ стосовно організації та здійснення постійного моніторингу у ході щоденної поточної діяльності (порядок тощо), зокрема моніторинг дієвості заходів контролю.

Оцінка відхилень у функціонуванні системи внутрішнього контролю та/або окремих його елементів у Мінцифри відсутня, відсутні також внутрішні документи, спрямовані на виявлення відхилень та недоліків у системі внутрішнього контролю.

У Мінцифри в 2020–2021 роках не здійснювалася внутрішня оцінка результативності системи внутрішнього контролю та заходи з удосконалення зазначеної системи не запроваджено.

Враховуючи наведене, керівництво Мінцифри не може бути своєчасно поінформоване про виявлені відхилення та недоліки внутрішнього контролю, що містить в собі ризик прийняття неналежних управлінських рішень.

5.3. Рекомендації:

- розробити та впровадити внутрішні документи Мінцифри щодо управління ризиками, здійснення заходів контролю та моніторингу.