

РАХУНКОВА ПАЛАТА

Затверджений
постановою Колегії
Рахункової палати
від 22.06.2015 № 11-5

ЗВІТ

**про результати аналізу використання коштів державного
бюджету на забезпечення діяльності органів державного
управління у 2013-2014 роках**

Київ 2015

З М І С Т

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	4
1. Аналіз нормативно-правової бази, яка регламентувала діяльність органів державного управління у 2013-2014 роках.....	4
2. Аналіз змін організаційної структури органів державного управління.....	11
3. Аналіз використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності органів державного управління.....	16
4. Аналіз чисельності працівників органів державного управління та видатків на оплату їх праці.....	21
5. Аналіз використання органами державного управління службових легкових автомобілів та коштів державного бюджету на їх утримання.....	24
6. Аналіз формування та використання органами державного управління спеціального фонду державного бюджету	26
ВИСНОВКИ.....	28
ПРОПОЗИЦІЇ.....	30

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аналізу: Закон України “Про Рахункову палату” (статті 6, 7, 16); Бюджетний кодекс України (стаття 110); План роботи Колегії Рахункової палати на I півріччя 2015 року.

Мета аналізу: оцінка обсягів, структури та ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету, виділених у 2013-2014 роках на керівництво та управління у певній сфері та забезпечення їх діяльності;

оцінка ефективності упорядкування управлінських функцій внаслідок запроваджених змін в організаційній структурі органів виконавчої влади, що відбулися за вказаний період;

оцінка повноти досягнення мети запровадженої у 2014 році оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, а також результативності заходів з економії бюджетних коштів, у тому числі спрямованих на скорочення чисельності працівників апаратів органів державного управління та їх територіальних органів.

Предмет аналізу: кошти державного бюджету, що спрямовувалися у 2013-2014 роках на керівництво та управління у певній сфері діяльності, а також на забезпечення діяльності органів державного управління, управлінські рішення розпорядників коштів щодо їх використання для досягнення встановлених завдань; нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші акти та документи, які визначали функціональні повноваження утворених та припинених шляхом ліквідації органів державного управління, а також обґрунтовували доцільність виділення коштів державного бюджету та регламентували порядок їх використання при реалізації цими державними органами покладених на них завдань і функцій; дані про динаміку граничної чисельності працівників апаратів органів державного управління та їх територіальних органів, а також інформація Державної казначейської служби України про обсяги виділених асигнувань та касове виконання державного бюджету; інформація органів державного управління, отримана на запит Рахункової палати за темою аналізу; документи бухгалтерського обліку, фінансової та бюджетної звітності.

Часові обмеження: 2013-2014 роки, деякі аналітичні та статистичні дані за більш тривалий період.

Критерії оцінки законності управлінських рішень: відповідність рішень органів державного управління нормативно-правовим, розпорядчим актам та іншим документам, що регламентують порядок планування, одержання та використання ними бюджетних коштів.

Критерії оцінки ефективності використання коштів: забезпечення оптимізації структури і кількості органів державного управління, чисельності працівників та видатків державного бюджету на забезпечення їх діяльності в

результаті утворення та ліквідації; забезпечення фінансовими ресурсами відповідно до обґрунтованої потреби видатків органів державного управління на керівництво і управління у відповідних сферах та виконання ними покладених завдань і функцій; досягнення встановлених цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

ВСТУП

Відповідно до статті 87 Бюджетного кодексу України, до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, належать **видатки на державне управління**, включаючи законодавчу, виконавчу владу та Президента України.

Станом на початок 2013 року організаційна система органів виконавчої влади в Україні була відображена у **Схемі організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади**, затвердженій Указом Президента України від 09.12.2010 № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”.

З прийняттям у березні 2014 року змін до Конституції України в частині відновлення повноважень Кабінету Міністрів України щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 затверджено нову Схему спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України. Отже, **чергового разу було запроваджено оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади**, результати якої суттєво змінили їх організаційну структуру і підпорядкованість та позначилися на обсягах видатків державного бюджету на забезпечення діяльності цих державних органів.

У цьому Звіті висвітлено стан реалізації у 2013-2014 роках заходів з оптимізації системи органів державного управління, ефективність використання коштів державного бюджету під час реалізації таких заходів і ступінь досягнення соціально-економічного ефекту в результаті запроваджених Урядом заходів з економії бюджетних витрат.

1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГЛАМЕНТУВАЛА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У 2013-2014 РОКАХ

Частиною 15 статті 106 *Конституції України*¹ утворення, реорганізацію та ліквідацію за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади **було віднесено до повноважень Президента України**.

¹ Із змінами і доповненнями, з урахуванням рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп в частині неконституційності змін, внесених Законом України від 08.12.2004 № 2222.

Статтями 20 і 21 Закону України від 07.10.2010 № 2591 “Про Кабінет Міністрів України”², який визначав організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, до компетенції Кабінету Міністрів України було віднесено лише **розроблення і здійснення заходів, спрямованих на вдосконалення системи органів виконавчої влади** з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов’язаних з утриманням апарату управління. На Кабінет Міністрів України покладалися **спрямування і координація роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади**, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, затвердження граничної чисельності працівників цих органів у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для утримання органів виконавчої влади.

Відповідно до визначених Конституцією України повноважень, з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади Указом Президента України від 09.12.2010 № 1085 було прийнято рішення про утворення 53 центральних органів виконавчої влади з реорганізацією 35 органів, ліквідацію 5 органів та перейменування 2 центральних органів виконавчої влади. На початок 2013 року затверджена зазначеним Указом Президента України Схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади³ налічувала **74 центральні органи виконавчої влади**, включаючи 17 міністерств, 24 державні служби, 14 державних агентств, 11 державних інспекцій, 5 центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом та 3 інші центральні органи виконавчої влади (Адміністрація Державної прикордонної служби України, Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів, Пенсійний фонд України).

Організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади визначено Законом України від 17.03.2011 № 3166 “Про центральні органи виконавчої влади”⁴. Відповідно до цього Закону, **система центральних органів виконавчої влади**, до якої входять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, – складова системи органів виконавчої влади України, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Згідно із статтею 6 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, **міністерство** є центральним органом виконавчої влади, який **забезпечує формування та реалізує державну політику** в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Згідно із статтею 13 Закону, територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання

² Із змінами і доповненнями.

³ Із змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 24.12.2012 № 726.

⁴ Із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 05.07.2012 № 5067.

міністерства, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України. Вони можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України.

Типове положення про міністерство України та Типове положення про центральний орган виконавчої влади України затверджені Указом Президента України від 24.12.2010 № 1199 “Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади”, Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади – постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563.

Відповідно до статті 16 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, **центральні органи виконавчої влади** утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики у вигляді служб, агентств, інспекцій. Діяльність цих органів спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. До **основних завдань центральних органів виконавчої влади** віднесено надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об’єктами державної власності, внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність.

Згідно із статтею 17 цього Закону, у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, цей орган утворюється як **служба**. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об’єктами державної власності, що належать до сфери його управління, цей орган утворюється як **агентство**. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як **інспекція**.

Відповідно до статті 24 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, **центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом** є Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України.

Законом України від 21.02.2014 № 742 відновлено дію окремих положень Конституції України, у результаті чого з 02.03.2014 статтею 116 Конституції України утворення, реорганізацію та ліквідацію відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади **віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України** як вищого органу в системі органів виконавчої влади. У зв’язку з прийняттям цих змін затверджено новий Закон

України від 27.02.2014 № 794 “Про Кабінет Міністрів України”. При цьому основні повноваження Кабінету Міністрів України були розширені завданнями з **утворення, реорганізації і ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади** відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, а також **затвердження положень про зазначені органи**. Як і у попередньому законі, Кабінету Міністрів України були надані повноваження в частині розроблення і здійснення заходів, спрямованих на вдосконалення системи органів виконавчої влади з **метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов’язаних з утриманням апарату управління**.

Слід відзначити, що частиною 5 розділу XI “Перехідні та прикінцеві положення” Закону України “Про Кабінет Міністрів України” Кабінету Міністрів України **протягом трьох місяців з дня опублікування цього Закону (01.03.2014)** доручалося привести свої нормативно-правові акти у відповідність із Конституцією України та цим Законом, а також прийняти нормативно-правові акти, що випливають із цього Закону. Однак, як засвідчили результати аналізу, **Кабінетом Міністрів України виконання зазначених заходів своєчасно та в повному обсязі забезпечено не було**.

На дату аналізу Кабінет Міністрів України не затвердив положення про 10 центральних органів виконавчої влади: Міністерство закордонних справ, Міністерство енергетики та вугільної промисловості, Міністерство соціальної політики, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство інфраструктури, Державну службу геології та надр, Державну архівну службу, Державну екологічну інспекцію, Державне агентство рибного господарства, Національне агентство з питань державної служби.

Крім того, на дату аналізу чинними залишаються типові положення про міністерство та про центральний орган виконавчої влади, які затверджені Указом Президента України від 24.12.2010 № 1199.

На виконання Конституції та законів України Кабінет Міністрів України **у 2014 році запровадив чергову оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади**. З цією метою постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 прийнято рішення про утворення 7 центральних органів виконавчої влади з реорганізацією 10 органів, ліквідацію 8 органів з покладенням їх функцій на інші центральні органи виконавчої влади. Затверджена вказаною постановою Кабінету Міністрів України Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України налічувала **63 центральні органи виконавчої влади**.

Слід відзначити, що пунктом 9 постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади доручалося у **двомісячний строк (до 16.11.2014)** подати Кабінетові Міністрів України проекти положень про відповідні центральні органи виконавчої влади, розроблені згідно з цією постановою. Як засвідчили

результати проведених Рахунковою палатою контрольно-аналітичних заходів, розроблені окремими органами виконавчої влади проекти положень про ці органи, які подавалися до Кабінету Міністрів України з дотриманням встановленого строку, **затверджувалися Кабінетом Міністрів України із значним запізненням або не затверджувалися взагалі**. Зазначене також не сприяло якості та повноті виконання державними органами покладених завдань та функцій у відповідних сферах суспільного життя країни.

Зокрема, як засвідчили результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності Міністерства охорони здоров'я України (Звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 15.04.2015 № 6-2), розроблений та погоджений у встановленому порядку проект положення це міністерство подало до Кабінету Міністрів України у **вересні 2014 року**. Однак цей проект повернено у зв'язку з **відкладенням рішення щодо про прийняття**. Нова редакція положення про Міністерство охорони здоров'я України затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267, яка набула чинності з 22.05.2015, тобто **тільки через 8 місяців з дати запровадження оптимізації системи центральних органів виконавчої влади**.

Внаслідок цього тривалий час діяло положення про Міністерство охорони здоров'я, згідно з яким його повинен очолювати Віце-прем'єр-міністр України – Міністр охорони здоров'я України, що призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Президентом України. Відповідно до положення, на це міністерство покладалося **здійснення спрямування та координації діяльності реорганізованих та ліквідованих** на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 Державної санітарно-епідеміологічної служби, Державної служби з лікарських засобів та Державної служби України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.

На дату аналізу не затверджені Кабінетом Міністрів України положення про утворені постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів і Державну службу з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

Постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074 було затверджено Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, який передбачав утворення, реорганізацію або ліквідацію органів виконавчої влади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Відповідні зміни в частині виконання цих повноважень Кабінетом Міністрів України були внесені до вказаного Порядку лише постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 249, тобто **майже на півтора місяця пізніше** терміну, встановленого частиною 5 розділу XI “Перехідні та прикінцеві положення” Закону України “Про Кабінет Міністрів України”.

Відповідно до пункту 12 вищевказаного Порядку (із змінами і доповненнями), орган виконавчої влади, утворений у результаті реорганізації,

здійснює повноваження та виконує функції у визначених Кабінетом Міністрів України сферах компетенції з **дня набрання чинності актом Кабінету Міністрів України** щодо можливості забезпечення здійснення таким органом повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади, що припиняється. Орган виконавчої влади, щодо якого набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про його припинення, **продовжує здійснювати повноваження та виконувати функції** з формування і реалізації державної політики у визначеній Кабінетом Міністрів України сфері **до набрання чинності актом Кабінету Міністрів України** щодо можливості забезпечення здійснення утвореним органом виконавчої влади його повноважень та виконання функцій. Зазначені вимоги передбачені також нормами частини 7 статті 5 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”.

Як засвідчили результати даного аналізу, незважаючи на те, що реорганізовані та ліквідовані під час чергової оптимізації державні органи офіційно припиняли своє функціонування як юридичні особи, акти Кабінету Міністрів України щодо можливості забезпечення здійснення утвореними органами їх повноважень та виконання функцій на дату аналізу не були прийняті. У результаті **протягом восьми місяців з дати запровадження оптимізації ліквідовані центральні органи виконавчої влади фактично вже не функціонували, а новостворені ще не були наділені повноваженнями виконувати покладені на них завдання**. Таким чином, окремі сфери суспільного і державного життя тривалий час залишалися за межами державного управління.

*Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, була утворена Державна служба України з безпеки на транспорті шляхом реорганізації (злиття) Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті і Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті. Положення про новостворену службу затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 103. Проте актів щодо можливості забезпечення здійснення нею відповідних повноважень та виконання функцій, а також про припинення реорганізованих державних інспекцій **Кабінетом Міністрів України на дату аналізу не прийнято**.*

До того ж під час запровадженої постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 оптимізації передбачалася ліквідація низки центральних органів виконавчої влади з передачею окремих їх повноважень іншим державним органам, що **потребувало перегляду граничної чисельності працівників апаратів державних органів- правонаступників** у зв'язку із суттєвим збільшенням навантаження та розширенням сфер державного управління. Окремим із утворених цією постановою органам виконавчої влади, зокрема Державній службі з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державній службі з безпеки на транспорті, Державній службі з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державній інспекції енергетичного нагляду, **граничної чисельності їх працівників на дату аналізу не затверджено**.

Фінансове забезпечення діяльності системи органів державної виконавчої

влади (Кабінет Міністрів України, міністерства, комітети, агентства, служби, адміністрації, департаменти, комісії, управління, палати, фонди, інспекції, бюро та інші центральні органи виконавчої влади і місцеві державні адміністрації), Верховної Ради України та її апарату, Рахункової палати, Президента України, адміністрації та інших консультативних і дорадчих органів Президента України, судів України, органів прокуратури України, а також інших органів державної влади регулюється нормами Закону України від 30.06.99 № 783 “Про джерела фінансування органів державної влади”⁵. Згідно із статтею 2 цього Закону, органи державної влади здійснюють свою діяльність **виключно за рахунок бюджетного фінансування** в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. **Фінансування утворення, реорганізації та ліквідації органів державної влади здійснюється в межах коштів, передбачених на утримання органів державної влади Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік** або (у разі недостатності такого фінансування) після внесення відповідних змін до цього Закону.

Зазначене також передбачене частиною 10 статті 51 Бюджетного кодексу України⁶, відповідно до якої у разі утворення державних органів у поточному бюджетному періоді забезпечення їх діяльності у цьому періоді здійснюється **в межах видатків, передбачених державним органам, які ліквідуються або реорганізуються** у зв'язку з утворенням таких державних органів. У разі ліквідації або реорганізації державних органів у поточному бюджетному періоді забезпечення їх діяльності в наступному бюджетному періоді до завершення процедур ліквідації або реорганізації здійснюється **в межах видатків, передбачених новим державним органам**, які визначені правонаступниками чи яким передаються функції органів, що ліквідуються або реорганізуються.

У порушення цих норм у проекті Державного бюджету України на 2015 рік⁷ початково **були передбачені видатки на забезпечення діяльності органів виконавчої влади, які реорганізовані** відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, а не новоствореним органам. Надалі із семи утворених під час оптимізації центральних органів виконавчої влади лише Державній службі з питань геодезії, картографії та кадастру **були затверджені бюджетні призначення шляхом внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”**⁸.

Таким чином, діюча нормативно-правова база, яка регламентує функціонування органів державного управління, має правові прогалини, оскільки Кабінет Міністрів України не затвердив положення про центральні органи виконавчої влади, утворені у результаті оптимізації їх

⁵ Із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 13.03.2012 № 4496.

⁶ Із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 09.04.2015 № 328.

⁷ Зареєстрований 22.12.2014 за № 1000.

⁸ Закон України від 02.03.2015 № 217.

системи, та типові положення про міністерство і центральний орган виконавчої влади. Гранична чисельність працівників окремих органів на дату аналізу не затверджена, що унеможливило належне виконання ними покладених завдань і функцій. У порушення вимог частини 10 статті 51 Бюджетного кодексу України та Закону України “Про джерела фінансування органів державної влади” у проекті Державного бюджету України на 2015 рік початково були передбачені видатки на забезпечення діяльності органів виконавчої влади, які реорганізовані відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, а не новостворених органів.

2. АНАЛІЗ ЗМІН ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Станом на початок 2013 року в системі державного управління функціонували **82 органи**, а саме: Апарат Верховної Ради України, Рахункова палата, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та органи забезпечення діяльності Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, 15 міністерств, 22 державні служби, 14 державних агентств, 11 державних інспекцій, 4 інші центральні органи виконавчої влади та 8 інших органів державного управління (Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія та інші державні колегіальні органи).

Чотири центральні органи виконавчої влади були **наділені спеціальним статусом**: Державний комітет телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна та Національне агентство України з питань державної служби. Спрямування і координація діяльності всіх державних служб, агентств та інспекцій здійснювалася Кабінетом Міністрів України **через відповідних міністрів**, крім Державної служби з контролю за наркотиками, Державної служби з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, Державного космічного агентства та Державної інспекції ядерного регулювання України.

До загальної кількості органів державного управління не включені органи судової влади, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство оборони, Головне управління розвідки Міністерства оборони, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки, Державна міграційна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Адміністрація Державної прикордонної служби з її розвідувальним органом, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів, Пенсійний фонд.

З початку 2013 року і до запровадження у вересні 2014 року оптимізації центральних органів виконавчої влади **система органів державного управління зазнавала постійних організаційних змін** переважно у зв'язку із змінами у структурі центральних органів виконавчої влади, кількість яких за цей період зросла до 68. З урахуванням проведених організаційних змін на дату

запровадження чергової оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (вересень 2014 року) структура органів державного управління налічувала **82 державні органи** (таблиця 1).

Таблиця 1

Зміни кількості органів державного управління впродовж 2013-2014 років

Органи державного управління	Кількість органів станом на:			
	01.01. 2013	до 16.09. 2014	16.09. 2014 (**)	01.01. 2015
Загальна кількість органів державного управління (*)	82	82	71	72
<i>Апарат ВРУ, Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини, органи забезпечення діяльності Президента України, Рахункова палата</i>	7	7	7	7
<i>Центральні органи виконавчої влади, всього:</i>	67	68	57	58
<i>в тому числі:</i>				
Секретаріат Кабінету Міністрів України	1	1	1	1
міністерства	15	14	14	14
державні служби	22	23	20	21
державні агентства	14	14	11	11
державні інспекції	11	11	6	6
інші центральні органи виконавчої влади	4	5	5	5
<i>Із загальної кількості центральних органів виконавчої влади:</i>				
- органи, діяльність яких спрямовується безпосередньо КМУ	4	4	10	10
- центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом	4	4	4	4
<i>Інші органи державного управління</i>	8	7	7	7

* без урахування державних органів, які не належать до системи органів державного управління

** *постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 набула чинності 16.09.2014*

Порівняно з кількістю органів державного управління, які існували на дату затвердження Указом Президента України від 09.12.2010 № 1085 Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, їх загальна кількість на початок 2013 року збільшилася лише на два органи (з 80 до 82), тобто суттєво не змінилася. Однак у структурі центральних органів виконавчої влади кількість міністерств збільшилася з 13 до 14, державних агентств – з 13 до 14, державних інспекцій – з 7 до 11 при зменшенні з 28 до 23 кількості державних служб. Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг та Національна комісія з питань регулювання зв'язку, які мали статус центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом, були ліквідовані з подальшим утворенням трьох відповідних національних комісій із статусом незалежних колегіальних державних органів.

Отже, протягом майже чотирьох років система центральних органів виконавчої влади постійно трансформувалася шляхом утворення, ліквідації, реорганізації, перейменування цих органів, зміни їх організаційно-правового статусу та підпорядкованості, що потребувало перерозподілу покладених на державні органи функціональних повноважень, перезатвердження штатної чисельності їх працівників. Як наслідок, не забезпечувалася належна якість і повнота виконання головних завдань, а кошти державного бюджету, які виділялися на забезпечення діяльності цих органів, використовувалися

неефективно.

Так, у зв'язку з постійними структурними, організаційними та кадровими змінами у своєму апараті Міністерство економічного розвитку і торгівлі не забезпечувало **належного виконання покладених завдань у частині управління державними підприємствами, які перебувають у сфері його відання.** Розпочата ще у 2005–2008 роках ліквідація окремих з них до травня 2014 року не була завершена, що ускладнило реалізацію низки управлінських функцій в окремих сферах, зокрема банкрутства та відновлення платоспроможності боржників. Крім того, не в повному обсязі Міністерством виконувалися функції в частині **спрямування і координації діяльності підвідомчих центральних органів виконавчої влади:** державних служб статистики, експортного контролю, з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, державних агентств з енергоефективності, енергозбереження та резерву, державних інспекцій з контролю за цінами та з питань захисту прав споживачів. **Засідання колегії Мінекономрозвитку у 2013 році не проводило,** що також не сприяло покращенню результатів його діяльності.

Усі трансформації здійснювалися хаотично і безсистемно, **не проводилося комплексне функціональне обстеження органів виконавчої влади,** яке Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22.07.98 № 810, визначено інструментом проведення такої реформи, застосування якого дає можливість розробити рекомендації і пропозиції щодо приведення системи та структури цих органів у відповідність із функціями, які на них покладені.

На необхідності проведення комплексного функціонального обстеження органів виконавчої влади із розробленням плану заходів з упорядкування структури, схеми підпорядкування цих органів, оптимізації чисельності працівників їх апаратів та видатків державного бюджету на забезпечення діяльності неодноразово наголошувалося в матеріалах контрольно-аналітичних заходів Рахункової палати, зокрема в аналізі видатків на забезпечення діяльності органів державного управління у 2005-2009 роках та аналізі ефективності використання коштів державного бюджету в ході оптимізації системи центральних органів виконавчої влади.

Як встановлено за результатами цього аналізу, рекомендації Рахункової палати належним чином Кабінетом Міністрів України не враховані: у 2013-2014 роках комплексне функціональне обстеження органів виконавчої влади не проведено, а **реорганізації органів виконавчої влади продовжувалися.**

Зокрема, це стосувалося Державної митної служби та Державної податкової служби, спрямування і координацію діяльності яких до початку 2013 року здійснювало Міністерство фінансів України. Відповідно до Указу Президента України від 24.12.2012 № 726 “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади”, ці служби були реорганізовані шляхом утворення одного центрального органу виконавчої влади – Міністерства доходів і зборів України. Згідно із затвердженим Указом Президента України від 18.03.2013 № 141 положенням, новостворене міністерство визначили головним органом у системі центральних органів

виконавчої влади з питань забезпечення формування та реалізації єдиної державної податкової, єдиної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового і митного законодавства та законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Однак через рік Кабінет Міністрів України постановою від 01.03.2014 № 67 **припинив процес реорганізації Державної митної служби і Державної податкової служби** та розпочав ліквідацію Міністерства доходів і зборів. Слід відзначити, що цим службам, ліквідацію яких було припинено, **кошти державного бюджету на утримання у 2013 році не виділялися**, а новостворене міністерство за рік використало на забезпечення своєї діяльності **5073,6 млн гривень**.

Через два місяці, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 160, **Міністерство доходів і зборів було реорганізовано шляхом перетворення** у Державну фіскальну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України. Незважаючи на прийняте рішення про реорганізацію, протягом 2014 року Міністерство доходів і зборів використало на утримання **4420,6 млн грн**, а кошти на забезпечення діяльності державних служб, реорганізацію яких було припинено, та новоствореної державної служби у державному бюджеті не виділялися.

У цілому з 21.02.2014 після внесення змін до Конституції України в частині відновлення повноважень Кабінету Міністрів України щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади і до вересня 2014 року **організаційних і структурних змін зазнали 13 центральних органів виконавчої влади**. За цей період утворено 6 державних органів, реорганізовано 4, ліквідовано 2 і перейменовано 1 орган виконавчої влади.

Зокрема, були утворені Державне агентство з питань електронного урядування, Український інститут національної пам'яті, Державна служба у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції та Державна регуляторна служба. Крім Міністерства доходів і зборів, Державної митної служби та Державної податкової служби, реорганізоване також Міністерство промислової політики. Ліквідовано Державну службу з питань інвалідів та ветеранів і Державну службу з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, перейменовано Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації.

Враховуючи, що протягом 2013 року були утворені два центральні органи виконавчої влади (Міністерство освіти і науки та Міністерство молоді та спорту) після реорганізації двох органів (Міністерства освіти і науки, молоді та спорту та Державної служби молоді та спорту), впродовж 2013-2014 років у стані організаційних і структурних перетворень перебували **17 центральних органів виконавчої влади**, тобто **25 відс. їх загальної кількості**, що не сприяло якісному та повному виконанню цими органами покладених на

них завдань і функцій, а також ефективному використанню коштів державного бюджету, які виділялися на забезпечення їх діяльності.

У вересні 2014 року на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 було запроваджено чергову оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, згідно з якою **передбачалося утворити 7 державних органів**: нові Державне агентство з питань відновлення Донбасу і Державну інспекцію енергетичного нагляду, а також 5 державних служб з реорганізацією 10 існуючих центральних органів виконавчої влади (5 служб, 1 агентство, 4 інспекції). Крім того, з покладанням виконуваних функцій на інші державні органи були **ліквідовані 8 органів виконавчої влади**: три державні служби (Державна служба з питань захисту персональних даних, Державна служба з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань, Державна пробірна служба), три державні агентства (Державне агентство з туризму та курортів, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами, Державне агентство екологічних інвестицій) та дві державні інспекції (Державна інспекція з контролю за цінами, Державна інспекція сільського господарства).

Затверджена вказаною постановою Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України налічувала **56 центральних органів виконавчої влади** (без урахування Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України), включаючи 14 міністерств, 20 державних служб, 11 державних агентств, 6 державних інспекцій та 5 інших центральних органів виконавчої влади. Порівняно із структурою органів виконавчої влади до запровадження оптимізації їх системи **загальна кількість цих органів зменшилася на 11.**

У складі органів виконавчої влади передбачено **спрямування і координацію безпосередньо Кабінетом Міністрів України діяльності 10 органів**: чотирьох служб, одного агентства, однієї інспекції та чотирьох інших центральних органів виконавчої влади. Спрямування і координацію діяльності інших центральних органів виконавчої влади покладено на відповідних міністрів – членів Кабінету Міністрів України. Слід відзначити, що, згідно із затвердженими положеннями, інші центральні органи виконавчої влади (Державний комітет телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет, Національне агентство з питань державної служби та Фонд державного майна) мають організаційно-правові статуси центральних органів виконавчої влади **із спеціальним статусом**. Однак, на відміну від Схеми, затвердженої Указом Президента України від 09.12.2010 № 1085, нова Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади **державних органів з таким статусом вже не передбачала.**

До кінця 2014 року **структура органів державного управління істотних змін не зазнавала**. Лише, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України

від 22.10.2014 № 625, Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб перейменовано на Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, що потребувало додаткових витрат коштів державного бюджету на **перереєстрацію центрального органу виконавчої влади, виготовлення нових офіційних бланків, печаток та виконання інших заходів.**

Надалі зміни до Схеми вносилися у зв'язку з утворенням Міністерства інформаційної політики України (постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 2) і Національного агентства з питань запобігання корупції (постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 118), а також ліквідацією Державної реєстраційної служби та Державної виконавчої служби з покладанням виконуваних ними функцій на Міністерство юстиції України, яке спрямовувало і координувало діяльність цих служб (постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 17).

Таким чином, упродовж 2013-2014 років структура органів державного управління зазнавала постійних організаційних змін через утворення нових, реорганізації, ліквідації, зміни підпорядкування та перейменування вже існуючих державних органів. У стані організаційних і структурних перетворень перебувала майже чверть загальної кількості центральних органів виконавчої влади, що не сприяло якісному та повному виконанню ними покладених завдань і функцій, а також ефективному використанню коштів державного бюджету, які виділялися на забезпечення їх діяльності. Чергова оптимізація системи центральних органів виконавчої влади у 2014 році була запроваджена без проведення комплексного функціонального обстеження цих органів, здійснення якого передбачалося затвердженою Концепцією адміністративної реформи в Україні, у результаті чого реорганізації центральних органів виконавчої влади продовжилися.

3. АНАЛІЗ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Затверджений у Державному бюджеті України на 2013 рік обсяг призначень на забезпечення діяльності органів державного управління збільшився порівняно з 2012 роком на **836,3** млн грн (**6,2** відс.) і становив 14362,2 млн гривень. Протягом 2013 року на забезпечення діяльності органів державного управління було використано **13956,9** млн грн, з яких на утримання центральних органів виконавчої влади, включаючи Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України – **12370,7** млн грн (**88,6** відс. загального обсягу видатків) (таблиця 2).

Таблиця 2

Обсяги та структура касових видатків на забезпечення діяльності органів державного управління у 2013-2014 роках

(млн грн)

Органи державного управління	Касові видатки			Відх. 2013-2014 рр.	
	2012 рік	2013 рік	2014 рік	сума	відс.
<i>Функціонування органів державного управління, всього</i>	12791,0	13956,9	11370,6	- 2586,3	- 18,5
– оплата праці з нарахуваннями	10721,0	11938,4	10166,2	- 1772,2	- 14,8
– інші поточні видатки	1862,2	1874,6	1203,2	- 671,4	- 35,8
– видатки розвитку (капітальні)	207,8	143,9	1,2	- 142,7	–
<i>Апарат ВРУ, Секретаріат Уповноваженого з прав людини, Рахункова палата</i>	823,6	920,6	729,0	- 191,6	- 20,8
в тому числі Рахункова палата	73,9	97,9	77,9	- 20,0	- 20,4
<i>Органи забезпечення діяльності Президента України</i>	383,5	413,9	326,5	- 87,4	- 21,1
<i>Центральні органи виконавчої влади, всього:</i>	11349,0	12370,7	10063,6	- 2307,1	- 18,6
в тому числі:					
• Секретаріат Кабінету Міністрів України	213,9	240,3	204,0	- 36,3	- 15,1
• міністерства та інші центральні органи виконавчої влади	11135,1	12130,4	9859,6	- 2270,8	- 18,7
– оплата праці з нарахуваннями	9578,9	10658,1	9038,8	- 1619,3	- 15,2
– інші поточні видатки	1402,6	1422,4	820,6	- 601,8	- 42,3
– видатки розвитку (капітальні)	153,6	49,9	0,2	- 49,7	–
<i>Інші органи державного управління</i>	234,9	251,7	251,5	- 0,2	–

У загальному обсязі здійснених протягом 2013 року видатків **найбільшу частку (85,5 відс.)** становили видатки на оплату праці працівників апаратів органів державного управління та їх територіальних органів з нарахуваннями. Обсяги проведених у 2013 році капітальних видатків порівняно з попереднім роком зменшилися на **63,9 млн грн (в 1,4 раза)**, а асигнування на вказані цілі виділялися та використовувалися лише окремими державними органами.

Слід відзначити, що у 2013 році діяли Заходи щодо економного та раціонального використання бюджетних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 943, згідно з якими передбачалося **припинення проведення цими органами видатків капітального характеру**, включаючи придбання автотранспорту, меблів, мобільних телефонів, ноутбуків та проведення ремонтів кабінетів (крім приміщень, які перебувають в аварійному стані). Вимога цих Заходів у частині скорочення на 10 відс. окремих поточних видатків, пов'язаних з утриманням державних органів (на транспортні послуги, зв'язок, представницькі витрати, відрядження за кордон), була скасована у вересні 2010 року⁹. Однак **фінансове та матеріально-технічне забезпечення потреб поточної діяльності більшості органів державного управління залишалося незадовільним**, на що вказують матеріали проведених Рахунковою палатою контрольних-аналітичних заходів.

Зокрема, за результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності *Державної служби статистики України* у 2012-2013 роках та I півріччі 2014 року (звіт

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 № 877.

затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 14.10.2014 № 20-3) встановлено, що обумовлена Держстатом потреба в коштах державного бюджету на забезпечення діяльності була **задоволена в середньому на 70 відс.**, а необхідні на проведення капітальних видатків 17,7 млн грн у 2013 році виділені не були, що негативно позначалося на результативності діяльності органів державної статистики та **потребувало залучення ресурсів з інших джерел**, включаючи кошти проекту Міжнародного банку реконструкції та розвитку “Розвиток системи державної статистики для моніторингу соціально-економічних перетворень”, за рахунок яких Держстатом проведено часткове оновлення застарілої комп’ютерної техніки на суму 53,2 млн гривень.

За результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності Міністерства охорони здоров’я України (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 15.04.2015 № 6-2) встановлено, що обумовлена цим міністерством загальна потреба в коштах державного бюджету на забезпечення діяльності була задоволена у 2013 році **лише на 38,8 відс.** виключно на поточні видатки. З метою підтримання власної матеріально-технічної бази МОЗ запровадило сталу практику її зміцнення **за рахунок коштів працівників і підвідомчих державних підприємств**. За 2013-2014 роки вартість встановленої у службових кабінетах працівників апарату МОЗ комп’ютерної і офісної техніки та меблів, у тому числі придбаних за рахунок коштів працівників, збільшилася до 1,1 млн грн (у 1,2 раза), з яких 0,2 млн грн – кошти підвідомчих підприємств.

Разом з тим у 2013 році окремим центральним органам виконавчої влади кошти державного бюджету на капітальні видатки виділялися, зокрема, Міністерство закордонних справ використало 2,7 млн грн, Міністерство доходів і зборів – 5,9 млн грн, Міністерство юстиції – 24,1 млн грн, Державна інспекція з безпеки на морському та річковому транспорті – 3,6 млн грн тощо. Зазначене свідчить про **відсутність єдиного підходу з боку Міністерства фінансів України** як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, **до порядку планування видатків на утримання органів державного управління**.

На 2014 рік бюджетні призначення на забезпечення діяльності органів державного управління були затверджені **початково у сумі 14066,3 млн грн**¹⁰, що менше обсягів затверджених на 2013 рік призначень з урахуванням змін **на 295,9 млн грн (2,1 відсотка)**.

Надалі з метою **стабілізації економічної ситуації в державі та економного і раціонального використання державних коштів** постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 “Про економію бюджетних коштів та недопущення втрат бюджету” були затверджені Заходи щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, що

¹⁰ Закон України від 16.01.2014 № 719 “Про Державний бюджет України на 2014 рік”.

використовують кошти державного бюджету, якими **продовжено заборону на придбання цими органами** автотранспортних засобів, меблів, мобільних телефонів, ноутбуків, побутової техніки, проведення ремонту (крім приміщень, що перебувають в аварійному стані). Також були встановлені **інші обмеження у використанні державними органами бюджетних коштів**, включаючи обмеження максимального розміру місячної заробітної плати керівних працівників цих органів, недопущення заповнення вакантних посад і збільшення чисельності працівників підпорядкованих органів та установ, скорочення наявного автотранспорту з обов'язковою реалізацією надлишкових службових автомобілів тощо.

У зв'язку із запровадженими заходами з економії бюджетних витрат до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік” **двічі вносилися зміни в частині скорочення обсягів бюджетних призначень** на забезпечення діяльності усіх органів державного управління **на 2355,8 млн грн¹¹** (до 11710,5 млн грн), або **в середньому на 16,7 відсотка**. Призначення на забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади були скорочені **на 2027,1 млн грн** (з 12375,3 до 10348,2 млн грн), або **16,4 відсотка**.

Згідно з результатами аналізу, **скорочення обсягів видатків органів державного управління відбувалося безсистемно**, не враховувалися специфіка і сфери діяльності кожного конкретного органу, перелік їх функціональних повноважень і фактичний стан забезпечення фінансовими і матеріальними ресурсами. Це призвело до **ще більшого погіршення стану матеріального забезпечення окремих органів**, що негативно позначилося на результативності їх діяльності, повноті та якості виконання покладених функцій з державного управління.

Незважаючи на те, що на Міністерство фінансів України покладено завдання із здійснення методичного керівництва з питань складання бюджету, удосконалення методів фінансового і бюджетного планування та розроблення віднесених до його компетенції нормативно-правових актів, **нормативно визначені єдині методичні засади планування видатків на утримання органів державного управління на дату аналізу були відсутні**, хоча на необхідності їх розроблення і затвердження Рахункова палата наголошувала ще у 2010 році за результатами аналізу видатків на забезпечення діяльності органів державного управління у 2005-2009 роках. При цьому необхідно відзначити, що визначений статтею 7 Бюджетного кодексу України **принцип обґрунтованості бюджетної системи** передбачає формування бюджету на реалістичних розрахунках надходжень і витрат бюджету, що здійснюються **відповідно до затверджених методик та правил**.

Як наслідок, при загальному скороченні видатків державних органів у середньому на 16,7 відс. бюджетні призначення на забезпечення діяльності Державної екологічної інспекції були скорочені на 36,8 відс. (з 149,9 до 94,7 млн грн), Державної служби інтелектуальної власності – на 35,3 відс. (з 8,5 до 5,5 млн гривень). Видатки на забезпечення діяльності апарату

¹¹ Закони України від 27.03.2014 № 1165 і від 31.07.2014 № 1622.

Міністерства охорони здоров'я були зменшені на **10,5 відс.** (з 28,5 до 25,5 млн грн), незважаючи на те, що, як зазначалося вище, у 2013 році потреба цього міністерства в коштах була **задоволена лише на 38,8 відс.**, а початкові призначення на 2014 рік залишилися на рівні 2013 року.

Водночас скорочення видатків на забезпечення діяльності державних органів, які не належать до центральних органів виконавчої влади, відбулося у **значно менших обсягах**. Зокрема, видатки на забезпечення діяльності Державного управління справами були скорочені лише на 6,7 відс. (з 308,1 до 287,4 млн грн), Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – на 7,6 відс. (з 22,5 до 20,8 млн грн), Національної ради з питань телебачення і радіомовлення – на 10 відс. (з 24 до 21,6 млн грн), національних комісій, що здійснюють державне регулювання у сферах ринків фінансових послуг, зв'язку та інформатизації, цінних паперів та фондового ринку, енергетики та комунальних послуг – на 10,6 відс. (з 193,3 до 172,8 млн гривень). Видатки на забезпечення діяльності **Секретаріату Кабінету Міністрів України** скоротилися з 246,7 до 215,6 млн грн (**на 12,6 відсотка**).

Після вжиття заходів з економії бюджетних витрат і до завершення 2014 року до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік” були внесені зміни, у результаті яких видатки на забезпечення діяльності органів державного управління зменшилися **ще на 1,4 млн гривень**. При цьому видатки на забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади збільшилися на 2,2 млн грн, а Апарату Верховної Ради України – зменшилися на 3,6 млн гривень.

Слід відзначити, що у результаті запроваджених у 2014 році заходів з економії бюджетних витрат призначення органів державного управління на оплату праці їх працівників з нарахуваннями були скорочені в цілому з 12361,2 до 10216,2 млн грн (**на 17,3 відс.**), що майже дорівнювало видаткам цих органів на вказані цілі, затвердженим на 2012 рік з урахуванням змін (10838,2 млн гривень). Тобто після вжиття заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення видатків на утримання апаратів органів державного управління **видатки на оплату праці працівників апаратів цих органів зменшилися лише на 622 млн грн (5,7 відсотка)**. Однак це спричинило значну плінність кадрів і необхідність проведення постійних змін структур, перезатвердження штатних розписів, положень про структурні підрозділи та посадових інструкції працівників державних органів. Як наслідок, **це порушило існуючу систему оплати праці державних службовців і зменшило мотивацію до праці**, виникли значні диспропорції в умовах оплати праці окремих категорій працівників, особливо керівного складу, що **негативно позначилося на повноті виконання органами державного управління покладених завдань**.

Зокрема, впродовж 2013-2014 років призначення на посади Міністра охорони здоров'я та заступника Міністра – керівника апарату відбувалося тричі, чотири рази – першого заступника Міністра. В цілому оновлена структура МОЗ затверджувалася п'ять разів із внесенням такої ж кількості змін. Відповідно, п'ять разів затверджувався штатний розпис апарату МОЗ із внесенням до нього 18 змін. Тобто протягом цього періоду міністерство

перебувало у стані постійної реорганізації.

Таким чином, в умовах постійних процесів утворення, реорганізації та ліквідації органів державного управління видатки державного бюджету на забезпечення діяльності цих органів до 2014 року мали сталу тенденцію до збільшення. Запроваджені Кабінетом Міністрів України у 2014 році заходи з економії бюджетних витрат дали можливість скоротити видатки на утримання апаратів державних органів на 2355,8 млн грн (16,7 відс.), однак проводилися без урахування специфіки і сфер діяльності кожного конкретного органу, переліку їх функціональних повноважень та фактичного стану забезпечення фінансовими і матеріальними ресурсами, що негативно позначилося на виконанні ними функцій державного управління. Відсутність нормативно визначених єдиних методичних засад планування видатків на утримання органів державного управління створює нерівні умови фінансового забезпечення окремих державних органів та не забезпечує дотримання принципу обґрунтованості бюджетної системи, визначеного статтею 7 Бюджетного кодексу України.

4. АНАЛІЗ ЧИСЕЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ВИДАТКІВ НА ОПЛАТУ ЇХ ПРАЦІ

На початок 2013 року гранична чисельність працівників органів державного управління становила в цілому **207,1 тис. осіб**, з яких працівників Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органів забезпечення діяльності Президента України – 3 тис. осіб, центральних органів виконавчої влади – 201,5 тис. осіб, інших органів державного управління – 2,6 тис. осіб. В умовах постійних трансформацій, яких зазнавала система органів державного управління протягом 2013 року, чисельність їх працівників за вказаний період **зменшилася до 193,8 тис. осіб (на 6,4 відс.)**, з яких центральних органів виконавчої влади – до 188,1 тис. осіб (на 6,6 відсотка).

*Зменшення граничної чисельності працівників центральних органів виконавчої влади здебільшого відбулося за рахунок зменшення на **9,6 тис. осіб** працівників територіальних органів Міністерства екології та природних ресурсів і Міністерства фінансів з передачею їх повноважень обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, а також зменшення на **5,8 тис. осіб** граничної чисельності працівників новоствореного Міністерства доходів і зборів порівняно з чисельністю реорганізованих Державної митної та Державної податкової служб.*

При загальному скороченні чисельності працівників центральних органів виконавчої влади гранична **чисельність працівників окремих із зазначених органів збільшилася**, що певною мірою спричинено незабезпеченням з боку Кабінету Міністрів України ґрунтовного підходу під час визначення та затвердження чисельності працівників органів виконавчої влади з урахуванням покладених на них завдань і функцій, їх передачі під час реорганізації цих органів.

Зокрема, у ході запровадженої у грудні 2010 року оптимізації системи центральних органів виконавчої влади було **реорганізовано Міністерство**

промислової політики (штатна чисельність **410 од.**) шляхом утворення *Державного агентства з управління державними корпоративними правами та майном* (**200 од.**), на яке покладено лише завдання у сфері управління об'єктами державної власності. Завдання з формування та забезпечення реалізації державної промислової політики і науково-технічної політики в промисловості були покладені на *Міністерство економічного розвитку і торгівлі*, в якому для їх виконання створено відповідний підрозділ чисельністю **58 осіб**. Наприкінці 2012 року, відповідно до Указу Президента України від 24.12.2012 № 726, прийнято рішення про ліквідацію новоствореного агентства і **утворення Міністерства промислової політики (348 од.)**, яке у **березні 2014 року знову реорганізовано** під час запровадженої чергової оптимізації системи органів виконавчої влади шляхом приєднання його до Міністерства економічного розвитку і торгівлі. У зв'язку з передачею додаткових функцій у сфері формування та реалізації державної промислової політики **чисельність працівників Мінекономрозвитку була збільшена на 121 од., незважаючи на наявність у його структурі підрозділу чисельністю 58 од., створеного для виконання цих функцій під час попередньої оптимізації.**

Слід відзначити, що гранична чисельність відновленого у грудні 2012 року Міністерства промислової політики була затверджена Кабінетом Міністрів України **тільки у липні 2013 року** (положення про цей орган затверджено Указом Президента України від 19.07.2013 № 389), що **унеможливило його повноцінне функціонування та належне виконання покладених завдань.**

Крім окремих центральних органів виконавчої влади, у 2013 році також відбулося збільшення граничної чисельності працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України **із 650 до 730 од. (на 12,3 відс.)** за рахунок створення в його структурі трьох служб віце-прем'єр-міністрів України та Служби Міністра Кабінету Міністрів України. У результаті видатки на оплату працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України з нарахуваннями зросли **із 143,2 до 165 млн грн (на 15,2 відсотка)**. В цілому в 2013 році порівняно з попереднім роком бюджетні призначення на оплату праці працівників органів державного управління з нарахуваннями **збільшилися з 10838,2 млн грн до 11974,5 млн грн (на 10,5 відс.)**, з яких центральних органів виконавчої влади – з 9822,8 млн грн до 10849,8 млн грн (на 10,5 відсотка).

У 2014 році в результаті запроваджених заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та заходів з економії бюджетних витрат гранична чисельність працівників органів державного управління **скоротилася із 193,8 до 176 тис. осіб¹² (на 9,2 відс.)**, а бюджетні призначення на оплату їх праці – з 12361,2 до 10216,2 млн грн (на 17,3 відсотка).

Чисельність працівників органів виконавчої влади зменшилася на 17,5 тис. осіб (до 170,6 тис. осіб). При цьому таке скорочення не ґрунтувалося на результатах комплексного функціонального обстеження вказаних органів та оцінці фактичного функціонального навантаження на кожний державний орган,

¹² Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85.

оскільки, згідно з розділом “Прикінцеві положення” Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік”¹³, **Кабінет Міністрів України був зобов’язаний забезпечити скорочення** граничної чисельності працівників центральних органів виконавчої влади та інших державних органів **не менше ніж на 10 відсотків**. Застосування механічного підходу до упорядкування чисельності працівників державних органів змушувало окремі з них **вишукувати резерви збереження продуктивних кадрів з метою забезпечення повноцінного виконання покладених завдань**.

Зокрема, Державне агентство земельних ресурсів забезпечило виконання встановлених чинним законодавством вимог щодо скорочення працівників власних територіальних органів за рахунок майже повного скорочення працівників органів земельних ресурсів в АР Крим та м. Севастополі (з 525 до 95 од., або на 81,9 відс.), незважаючи на заборону Міністерства фінансів України на здійснення скорочення чисельності працівників органів виконавчої влади за рахунок чисельності працівників структурних підрозділів, розташованих на тимчасово окупованих територіях.

Відповідні диспропорції також спричинили **встановлені обмеження в умовах оплати праці державних службовців та механічне скорочення фонду оплати праці працівників органів державного управління**, яке проводилося при незмінних розмірах посадових окладів. Зазначене призвело до зменшення частки стимулюючих виплат, зокрема надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи, премії, допомоги тощо. Як наслідок, розмір фактичної середньомісячної заробітної плати працівників територіальних підрозділів окремих органів виконавчої влади (зокрема, Державного агентства земельних ресурсів) обласного рівня становив **близько 2,5 тис грн, районного – 1,9 тис гривень**. У результаті встановленого Законом України “Про Державний бюджет України на 2014 рік”¹⁴ та постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2015 № 43 обмеження розміру місячної заробітної плати членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади та інших державних органів на рівні посадового окладу **середньомісячна заробітна плата міністра**, зокрема, охорони здоров’я України **як першого керівника галузі** з липня 2014 року становила **6,1 тис грн** при заробітній платі головного спеціаліста апарату цього міністерства на рівні від 4,4 до 5,8 тис гривень. Такий підхід негативно впливає на мотивацію до праці та порушує принципи, на яких ґрунтується система оплати праці.

Згідно із змінами, внесеними до постанови Кабінету Міністрів України від 14.02.2015 № 43 постановою від 29.04.2015 № 324, її дію обмежено питаннями оплати праці лише членів Кабінету Міністрів України у 2015 році.

Таким чином, у результаті запроваджених Кабінетом Міністрів України у 2014 році заходів з економії бюджетних коштів чисельність працівників органів державного управління була скорочена в цілому на 17,8 тис. осіб (9,2 відс.) при визначеному чинним законодавством скороченні управлінського апарату не менше ніж на 10 відсотків. Таке

¹³ Із змінами, внесеними Законом України від 27.03.2014 № 1165.

¹⁴ Із змінами, внесеними Законом України від 31.07.2014 № 1622.

скорочення здійснювалося механічно, не ґрунтуючись на результатах комплексного функціонального обстеження державних органів та оцінці фактичного функціонального навантаження на кожний державний орган. Це не сприяло якісному та повному виконанню покладених на органи державного управління завдань і функцій, порушило існуючу систему оплати праці державних службовців і мотивацію до праці, спричинило значні диспропорції в умовах оплати праці окремих категорій працівників, особливо керівного складу.

5. АНАЛІЗ ВИКОРИСТАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОВИХ ЛЕГКОВИХ АВТОМОБІЛІВ ТА КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЇХ УТРИМАННЯ

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1399¹⁵ **ліміт легкових автомобілів**, що обслуговують апарати органів виконавчої влади та інших державних органів, на початок 2013 року був встановлений у кількості **277 од.**, їх територіальні підрозділи – **4542 одиниці**. Ліміту легкових автомобілів, що обслуговують Апарат Верховної Ради України, органи забезпечення діяльності Президента України та державні колегіальні органи (національні комісії), Кабінетом Міністрів України не встановлювалося.

У жовтні 2013 року затверджений ліміт легкових автомобілів зменшено на 50 машин (до **4492 од.**), які обслуговували **ліквідовані ще у травні 2013 року**¹⁶ територіальні органи реорганізованого Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Слід відзначити, що рішення про реорганізацію цього міністерства шляхом утворення Міністерства екології та природних ресурсів, Державної екологічної інспекції та Державної служби геології та надр було прийнято ще відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”, однак **належне упорядкування ліміту транспортних засобів, що обслуговують державні органи, відбулося тільки майже через три роки.**

Так само не було встановлено ліміту легкових автомобілів, що обслуговують Міністерство доходів і зборів, утворене відповідно до Указу Президента України від 24.12.2012 № 726 шляхом реорганізації Державної митної та Державної податкової служб, а також Державну інспекцію з контролю за цінами, утворену відповідно до Указу Президента України від 19.01.2012 № 19.

У цілому на початок 2014 року на балансах органів державного управління та їх територіальних органів перебувало **5935 легкових автомобілів**, з них на балансах органів, яким було встановлено ліміт, – 5367 одиниць. Крім того, органами державного управління використовувалося **на правах оренди 163 легкові автомобілі. Понад встановлений ліміт цими органами використовувалося 1653 легкові автомобілі, з них 30 орендованих.**

Державна санітарно-епідеміологічна служба використовувала 544 понадлімітні

¹⁵ Із змінами і доповненнями.

¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2013 № 159.

автомобілі, Державне агентство земельних ресурсів – 370, Міністерство фінансів – 180, Державна пенітенціарна служба – 122, Державна екологічна інспекція – 79, Державна фінансова інспекція – 49 автомобілів. За наявності понадлімітних легкових автомобілів Міністерство фінансів орендувало 8 автомобілів, Державна фінансова інспекція – 6 автомобілів.

Протягом 2013 року видатки органів державного управління на утримання легкових автомобілів, які їх обслуговували, становили **76449,5 тис гривень**. На оплату послуг оренди транспортних засобів використано **11290,3 тис гривень**.

У зв'язку із запровадженими у 2014 році заходами з економії бюджетних витрат постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 79 до постанови від 26.12.2011 № 1399 внесено зміни в частині встановлення ліміту легкових автомобілів, що обслуговують центральні органи виконавчої влади – **77 од.** (в основному по 1 автомобілю для кожного органу) та їх територіальні органи – **1914 одиниць**. **Узагальнених достовірних даних про фактичну кількість наявних у цих органах транспортних засобів Кабінет Міністрів України не мав**, проте зобов'язав органи виконавчої влади невідкладно здійснити реалізацію під громадським контролем легкових автомобілів, що перебувають на їх балансі та вивільняються у зв'язку з прийняттям цієї постанови.

За інформацією, отриманою на запит Рахункової палати, на дату проведення аналізу органами виконавчої влади з метою виконання вищевказаних вимог було **проведено експертну оцінку 1192 легкових автомобілів**, передбачених до продажу на аукціонах, що становило **24,4 відс.** загальної кількості автомобілів, які перебували на балансах органів державного управління у 2014 році (4884 одиниці). Витрати на проведення експертної оцінки становили **581,7 тис гривень**. При цьому фактично **реалізовано було 434 легкові автомобілі (36,4 відс. транспортних засобів, які пройшли експертну оцінку)**, у результаті чого до державного бюджету надійшло **14104,7 тис гривень**.

Як встановлено за результатами проведених Рахунковою палатою контрольних-аналітичних заходів, значну частку транспортних засобів, які виставлялися на продаж, становили **законсервовані і аварійні автомобілі та транспортні засоби з тривалим терміном використання**. У результаті торги або відмінялися, або неодноразово відтерміновувались у зв'язку з необхідністю зменшення вартості, що потребувало отримання нових експертних висновків.

Так, Державна служба статистики у 2014 році виставила на продаж два аварійні законсервовані автомобілі Daewoo Nubira та автомобіль Volvo S80 2004 року випуску, а придатні для використання понадлімітні автомобілі Chevrolet Epica та Ford Mondeo були передані з балансу центрального апарату на баланси Головного управління регіональної статистики та Головного управління статистики у Харківській області.

У цілому вимога Кабінету Міністрів України в частині приведення органами виконавчої влади кількості наявних транспортних засобів у відповідність із встановленими лімітами **виконана не була**. На початок 2015 року на балансах цих органів **понад встановлений ліміт рахувалося 1724 легкові автомобілі**. На умовах оренди (найму) органи виконавчої влади

продовжували використовувати **62 автомобілі**.

Крім того, не було забезпечено в повному обсязі виконання вимог частини б² розділу “Прикінцеві положення” Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік”¹⁷, відповідно до яких автопідприємство Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, а також автобази Державного управління справами та Управління справами Апарату Верховної Ради України повинні вжити заходів щодо **скорочення кількості наявних легкових автомобілів не менше ніж на 50 відсотків**. Фактично кількість легкових автомобілів на балансі Державного управління справами була скорочена **лише на 12,5 відс.** (із 192 до 168 од.), Апарату Верховної Ради України – **на 23,4 відс.** (із 175 до 134 од.), Секретаріату Кабінету Міністрів України – **на 43,9 відс.** (із 139 до 78 одиниць). До того ж Апарат Верховної Ради України відмовився від використання лише двох із шести орендованих автомобілів, Державне управління справами – 14 із 32 од., Секретаріат Кабінету Міністрів України – від чотирьох із п’яти автомобілів.

Порівняно з 2013 роком у 2014 році видатки органів державного управління на утримання легкових автомобілів, які їх обслуговували, зменшилися до **44885,9 тис грн (на 41,3 відсотка)**. Витрати на оплату послуг оренди транспортних засобів зменшилися до **2648,4 тис грн (у 4,3 раза)**.

Таким чином, завдяки запровадженню у 2014 році заходів з економії бюджетних коштів скорочено обсяги видатків органів державного управління на утримання власних транспортних засобів та оплату транспортних послуг. Водночас вимога постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 79 у частині приведення органами виконавчої влади кількості наявних транспортних засобів у відповідність із встановленими лімітами виконана не була. На балансах органів виконавчої влади продовжують обліковуватися понад встановлені ліміти **1724 легкові автомобілі**, а суттєвого економічного ефекту від реалізації частини понадлімітних транспортних засобів не досягнуто. Передбаченого чинним законодавством скорочення не менше ніж на **50 відс. легкових автомобілів**, що обслуговують органи забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, не забезпечено.

6. АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

У 2013 році в системі органів державного управління обсяги надходжень коштів спеціального фонду державного бюджету становили **2225,4 млн грн**, з яких використано **1470,2 млн гривень**. У 2014 році при зменшенні обсягу надходжень спеціального фонду до **1875,2 млн грн** видатки органів державного управління за рахунок цих коштів **збільшилися до 1668,2 млн грн**

¹⁷ Із змінами, внесеними Законом України від 27.03.2014 № 1165.

(на **13,5 відс.**), що пов'язано із запровадженими у 2014 році заходами з економії бюджетних витрат та, відповідно, посиленням ролі коштів спеціального фонду як додаткового джерела для задоволення потреб поточної діяльності цих органів.

У загальному обсязі надходжень спеціального фонду органів державного управління у 2013-2014 роках у середньому **близько 90 відс.** становили надходження від надання цими органами платних послуг згідно з функціональними повноваженнями, розмір яких у 2013 році становив 1998,5 млн грн, у 2014 році – 1642,5 млн гривень.

Обсяги надходжень спеціального фонду у вигляді плати від оренди державного майна за цей період **зменшилися з 30,7 до 27,3 млн грн (на 11,1 відсотка)**. Як встановлено за результатами проведених Рахунковою палатою контрольних-аналітичних заходів, зменшення обсягу надходжень від оренди майна пов'язане із зменшенням кількості орендарів внаслідок загального погіршення економічного становища в країні. Водночас з боку уповноважених органів управління **належного контролю за ефективним використанням і збереженням об'єктів державної власності**, що перебувають в їх управлінні, **не здійснюється**, що призводить до втрат державного бюджету.

Зокрема, Міністерство охорони здоров'я у 2013-2014 роках передавало частину власних адміністративних приміщень підвідомчим державним підприємствам та іншим господарюючим суб'єктам **за відсутності укладених договорів оренди**, у результаті чого **втрати державного бюджету від неотриманої орендної плати становили близько 4,4 млн гривень**. При цьому належного обліку переданих в оренду площ МОЗ не забезпечувало, достовірною інформацією про наявні вільні площі не володіло та відповідної інформації до Фонду державного майна не подавало.

Постійні та безсистемні процеси структурних перетворень, які відбувалися у системі органів державного управління впродовж 2013-2014 років, **не сприяли ефективному використанню коштів, отриманих цими органами за іншими джерелами власних надходжень**, включаючи гранти міжнародних фінансових організацій на реалізацію відповідних проектів. За вказаний період обсяг таких надходжень збільшився із 123,5 млн грн до 149,9 млн грн (на 21,4 відсотка).

Так, Міністерство охорони здоров'я у 2014 році отримало грант Міжнародного банку реконструкції та розвитку в сумі **470 тис. дол. США** на виконання заходів із реформування обласних систем охорони здоров'я. До кінця 2014 року більшість компонентів проекту на регіональному рівні була завершена. Однак на центральному рівні міністерство, перебуваючи у стані постійних організаційних змін, пов'язаних із зміною керівництва та необхідністю неодноразового перезатвердження структури і штатних розписів, не забезпечило завершення конкретної політики, **не виконало організаційні та інші дії**, погоджені та затвержені в рамках відповідних планів підготовки центрального компонента проекту. У результаті на заходи з реалізації проекту

було використано лише 70 тис. дол. США (14,9 відс.) загального обсягу фінансування проекту, а його виконання продовжено на 2015 рік.

Таким чином, в умовах запроваджених у 2014 році заходів з економії бюджетних витрат посилилася роль коштів спеціального фонду як додаткового джерела для задоволення потреб поточної діяльності органів державного управління. Уповноважені органи управління не забезпечували достовірного обліку об'єктів державної власності, а Фонд державного майна України не здійснював належного контролю за їх ефективним використанням. Це призводило до значних втрат державного бюджету, у тому числі від неотриманої органами державного управління орендної плати.

ВИСНОВКИ

1. Використання органами державного управління коштів державного бюджету, виділених у 2013-2014 роках на забезпечення їх діяльності, здійснювалося в умовах постійних організаційних змін шляхом утворення нових, реорганізації, ліквідації, зміни підпорядкування та перейменування існуючих державних органів. Вжиті Кабінетом Міністрів України у 2014 році заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, скорочення чисельності управлінського персоналу та зменшення видатків на утримання державних органів виявилися малорезультативними, що позначилося на повноті та якості виконання державних функцій, погіршило стан фінансового забезпечення потреб поточної діяльності окремих державних органів та створило суттєві диспропорції в умовах оплати праці державних службовців.

1.1. Протягом останніх двох років у стані організаційних і структурних перетворень перебували 17 центральних органів виконавчої влади, або майже чверть їх загальної кількості. Це не сприяло якісному та повному виконанню ними покладених завдань та функцій, а також ефективному використанню коштів державного бюджету, які виділялися на забезпечення їх діяльності, що підтверджують контрольні-аналітичні заходи, здійснені Рахунковою палатою за цей період.

1.2. Завдяки проведеній у 2014 році оптимізації системи центральних органів виконавчої влади скорочено кількість наявних органів державного управління з 82 до 71. Однак при цьому Схема взаємодії та підпорядкування органів виконавчої влади була затверджена Кабінетом Міністрів України без проведення комплексного функціонального обстеження цих органів, у результаті чого реорганізації центральних органів виконавчої влади продовжилися. На необхідності здійснення такого обстеження неодноразово наголошувалося у матеріалах контрольних-аналітичних заходів Рахункової палати.

1.3. У порушення вимог постанови Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074 Кабінет Міністрів України не прийняв акти щодо можливості забезпечення здійснення утвореними органами їх повноважень

та виконання функцій. У результаті протягом восьми місяців з дати запровадження оптимізації ліквідовані центральні органи виконавчої влади фактично вже не функціонували, а новостворені ще не були наділені повноваженнями виконувати покладені на них завдання.

1.4. Запроваджені Кабінетом Міністрів України у 2014 році заходи з економії бюджетних витрат дали можливість скоротити видатки на утримання апаратів державних органів **на 2355,8 млн грн (16,7 відс.)**, однак були проведені **без урахування специфіки і сфер діяльності кожного конкретного органу**, переліку їх функціональних повноважень та фактичного стану забезпечення фінансовими і матеріальними ресурсами.

У проекті Державного бюджету України на 2015 рік **початково були передбачені видатки на забезпечення діяльності органів виконавчої влади, які реорганізовані** відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, а не новостворених органів, що є порушенням вимог частини 10 статті 51 Бюджетного кодексу України та Закону України “Про джерела фінансування органів державної влади”.

1.5. Незважаючи на неодноразові рекомендації Рахункової палати за результатами проведених контрольно-аналітичних заходів, **єдині методичні засади планування видатків на утримання органів державного управління нормативно так і не визначені.** Це створює нерівні умови фінансового забезпечення окремих державних органів та не забезпечує дотримання принципу обґрунтованості бюджетної системи, визначеного статтею 7 Бюджетного кодексу України, який передбачає формування бюджету на реалістичних розрахунках надходжень і витрат бюджету, що здійснюються **відповідно до затверджених методик та правил.**

1.6. Попри запроваджені заходи з економії бюджетних витрат, **кошти державного бюджету на капітальні видатки у 2013-2014 роках виділялися лише окремим державним органам**, тоді як потреба в коштах на забезпечення діяльності інших органів задовольнялася **на рівні 40-70 відс.** обумовленої **виключно на поточні видатки.** Через недостатнє фінансове забезпечення органи державного управління запровадили практику зміцнення матеріально-технічної бази за рахунок коштів з інших джерел, включаючи власні кошти працівників та кошти підвідомчих господарюючих суб'єктів.

1.7. У 2014 році **чисельність працівників органів державного управління була скорочена в цілому на 17,8 тис. осіб (9,2 відс.)** при визначеному чинним законодавством скороченні управлінського апарату **не менше ніж на 10 відсотків.** Гранична чисельність працівників окремих новоутворених органів на дату аналізу не затверджена, що унеможливило належне виконання ними покладених завдань та функцій.

Встановлені обмеження в умовах оплати праці державних службовців та механічне скорочення фонду оплати праці працівників органів державного управління порушили існуючу систему оплати праці державних службовців, спричинили значні диспропорції в умовах оплати праці окремих категорій працівників, особливо керівного складу, і зменшили мотивацію до праці.

2. Завдяки здійсненим у 2014 році заходам з економії бюджетних коштів скорочено обсяги видатків органів державного управління на утримання власних транспортних засобів та оплату транспортних послуг в цілому на **31,6 млн грн (41,3 відсотка)**. Водночас станом на початок 2015 року на балансах цих органів понад встановлений ліміт рахувалося **1724 легкові автомобілі**, а на умовах оренди використовувалися **62 автомобілі**. Передбаченого чинним законодавством скорочення не менше ніж на 50 відс. легкових автомобілів, що обслуговують органи забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, в повному обсязі не забезпечено.

Суттєвого економічного ефекту від реалізації частини понадлімітних транспортних засобів не досягнуто. Із передбачених для продажу 1192 легкових автомобілів фактично було реалізовано лише 434 на 14,1 млн. грн., що становило **36,4 відс. транспортних засобів**, які пройшли експертну оцінку.

3. В умовах хронічного дефіциту коштів загального фонду державного бюджету на забезпечення діяльності більшості органів державного управління посилилася роль спеціального фонду як додаткового джерела для задоволення потреб поточної діяльності цих органів.

Уповноважені органи управління достовірного обліку об'єктів державної власності не забезпечували, а Фонд державного майна України не здійснював належного контролю за їх ефективним використанням. Це призводило до значних втрат державного бюджету, у тому числі від неотриманої органами державного управління орендної плати.

4. Чинна на сьогодні нормативно-правова база, яка регламентує функціонування органів державного управління, має суттєві правові прогалини. Положення про 12 центральних органів виконавчої влади на дату аналізу Кабінетом Міністрів України не затверджені.

ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами аналізу вважаємо за доцільне:

1. Направити інформацію про результати аналізу використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності органів державного управління у 2013-2014 роках **Верховній Раді України**.

2. Направити **Кабінету Міністрів України** інформацію про результати аналізу використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності органів державного управління у 2013-2014 роках, рекомендувавши вжити заходів щодо:

– затвердження положень про центральні органи виконавчої влади згідно із законами України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про центральні органи виконавчої влади”;

– затвердження у встановленому порядку актів Кабінету Міністрів України щодо можливості забезпечення новоствореними органами виконавчої

влади повноважень і виконання функцій органів, діяльність яких припиняється, відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074;

– приведення при складанні проекту Державного бюджету України на наступний рік порядку фінансового забезпечення діяльності новостворених органів у відповідність із Бюджетним кодексом України та Законом України “Про джерела фінансування органів державної влади”;

– прийняття рішень про ліквідацію, утворення та реорганізацію центральних органів виконавчої влади виключно на основі комплексної оцінки виконуваних функцій і соціально-економічних наслідків з метою припинення практики безсистемних структурних перетворень та недопущення неефективних витрат державного бюджету на реорганізацію;

– забезпечення єдиного підходу до порядку планування видатків на утримання органів державного управління з урахуванням об’єктивної обумовленої потреби, а також визначення єдиних методологічних засад у цьому питанні;

– затвердження граничної чисельності усіх органів виконавчої влади, утворених у результаті запровадженої у 2014 році оптимізації їх системи;

– забезпечення належного контролю з боку уповноважених органів управління за ефективністю використання і збереженням об’єктів державної власності з метою уникнення втрат державного бюджету, зокрема, від неотриманої орендної плати;

– прискорення реалізації понадлімітних транспортних засобів, що перебувають на балансах органів державного управління;

– забезпечення постійного контролю за використанням органами державного управління коштів міжнародних фінансових організацій та посилення відповідальності за повноту та результативність реалізації проектів, виконаних за рахунок цих коштів.

Головний контролер –
директор департаменту

Л.В. Вітковська