

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 26.11.2019 № 33–7

ЗВІТ **про результати аудиту ефективності використання коштів** **державного бюджету, виділених Державній регуляторній службі** **України на керівництво та управління у сфері регуляторної** **політики та ліцензування**

Київ 2019

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП	4
I. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	5
II. ОЦІНКА ОБҐРУНТОВАНOSTІ ПЛАНУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЛІЦЕНЗУВАННЯ	11
2.1. <i>Оцінка стану планування і затвердження видатків державного бюджету на керівництво та управління у сфері регуляторної політики і ліцензування та основних результатів використання видатків державного бюджету</i>	11
2.2. <i>Оцінка ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень Державною регуляторною службою України</i>	22
III. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СТВОРЕННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ІНТЕГРОВАНОЇ АВТОМАТИЗОВАНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА РАХУНОК КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ	24
IV. АНАЛІЗ ЗАКОННОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	32
V. АНАЛІЗ СТАНУ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ	36
ВИСНОВКИ	38
ПРОПОЗИЦІЇ.....	43

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: стаття 98 Конституції України, статті 4 і 7 Закону України „Про Рахункову палату”, План роботи Рахункової палати на 2019 рік, доручення члена Рахункової палати на виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 10.06.2019 № 08-340, від 01.07.2019 № 08-390.

Мета заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): встановлення фактичного стану справ і надання оцінки щодо своєчасності та повноти встановлених бюджетних призначень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів, виділених Державній регуляторній службі України у 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року за бюджетною програмою 8681010 „Керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування”; оцінка управлінських рішень та стану внутрішнього контролю у цій сфері.

Предмет заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): кошти державного бюджету (загальний та спеціальний фонд), що спрямовувалися у 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року на виконання бюджетної програми 8681010 „Керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування”, їх рух; управлінські рішення Державної регуляторної служби України як головного розпорядника бюджетних коштів щодо виконання вказаної бюджетної програми; нормативно-правові, організаційно-розпорядчі акти та документи, що регламентують порядок виділення коштів державного бюджету та їх використання; бюджетна та фінансова звітність; первинні документи, документи бухгалтерського обліку, інші документи та дані, що стосуються видатків державного бюджету.

Критерії, які використовувалися під час проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

- *продуктивності:* встановлення співвідношення результатів діяльності головного розпорядника бюджетних коштів і використаних для досягнення таких результатів коштів державного бюджету;

- *результативності:* встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності головного розпорядника бюджетних коштів запланованим результатам; стан досягнення запланованих показників та термінів;

- *економності:* стан досягнення об’єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного державним бюджетом обсягу коштів за бюджетною програмою 8681010;

- *законності:* відповідність управлінських рішень об’єктів аудиту щодо спрямування та використання коштів державного бюджету положенням чинного законодавства.

Об’єкт заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): Державна регуляторна служба України (далі – ДРС, Регуляторна служба, головний розпорядник бюджетних коштів).

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

часові: 2017 – 2018 роки та перше півріччя 2019 року;

географічні: місто Київ.

Методи збирання даних: аналіз нормативно-правових, організаційно-розпорядчих актів та документів, пов'язаних з предметом заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту); аналіз показників паспорта бюджетної програми 8681010 за 2017–2018 роки та перше півріччя 2019 року та звітів про виконання паспорта бюджетної програми 8681010 за 2017–2018 роки; перевірка руху коштів загального та спеціального фонду Державного бюджету України; аналіз матеріалів попередніх перевірок контролюючих органів та стану внутрішнього контролю головного розпорядника бюджетних коштів; опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань; опитування посадових осіб об'єкта аудиту.

Аудит здійснено відповідно до затвердженої програми. За результатом аудиту складено один акт, який підписано з зауваженнями.

ВСТУП

За роки незалежності в Україні здійснено значну роботу з розроблення та імплементації системної нормативно-правової бази та інституційного забезпечення регуляторної політики. На час проведення аудиту регуляторна політика повністю інтегрована в економічну політику держави. Аналіз регуляторного впливу закріплено як обов'язкову складову підготовки проектів урядових рішень, що мають характер регуляторних, та подальшого їх розгляду як на засіданнях профільних урядових комітетів, так і Кабінету Міністрів України (далі – Уряд); розвиток і вдосконалення регуляторної політики передбачено Програмою Уряду і, відповідно, у Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року¹. Зазначеним планом передбачено зменшення адміністративних бар'єрів для бізнесу шляхом розроблення та впровадження нормативно-правових актів з одночасним проведенням кількісних розрахунків вигод і витрат при запровадженні кожного регулювання для усіх форм бізнесу та держави. Державна регуляторна політика спрямована на недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод у розвитку господарської діяльності. В Україні процедури та правила регуляторної політики визначаються нормами Закону України від 11.09.2003 № 1160 „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та низкою підзаконних актів (постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 „Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта”, постанови Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 14.04.2004 № 471 „Про затвердження

¹Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р „Середньострокове планування пріоритетних дій Уряду до 2020 року”.

методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України” та розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.03.2004 № 152-р „Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади”. Створено та функціонує центральний орган виконавчої влади щодо методичного забезпечення державної регуляторної політики (від Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва до Державної регуляторної служби України, і це позитивно відмічено у матеріалах Світового банку). У матеріалах Світового банку також зазначається, що за показником сприятливості ведення бізнесу Україна посідає 71 місце зі 190 країн світу.

Аудит ефективності використання бюджетних коштів, виділених ДРС на керівництво та управління в сфері регуляторної політики та ліцензування, проведений Рахунковою палатою вперше.

I. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Згідно з пунктом 1 постанови Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724 „Деякі питання Державної регуляторної служби України” (далі – Постанова 724) Державну регуляторну службу України створено шляхом реорганізації Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва.

Постановою 724 затверджено Положення про Державну регуляторну службу України (далі – Положення про ДРС).

Відповідно до пункту 1 Положення про ДРС Державна регуляторна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності. Проте пункт 1 Положення про ДРС не відповідає положенням частини другої статті 16 та частини першої статті 18 Закону України від 17.03.2011 № 3166 „Про центральні органи виконавчої влади” (далі – Закон 3166).

Згідно з частиною другою статті 16 та частиною першої статті 18 Закону 3166 діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через **відповідних міністрів** згідно із законодавством.

ДРС у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства (пункт 2 Положення про ДРС).

Згідно з пунктом 3 Положення про ДРС **основними завданнями** ДРС є:
- реалізація державної регуляторної політики, політики з питань нагляду

(контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності;

- координація дій органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства і підприємництва з питань дерегуляції господарської діяльності.

Відповідно до пункту 4 Положення про ДРС на центральний орган виконавчої влади покладено здійснення 37 завдань та інших повноважень, визначених законом.

Аудитом встановлено, що ДРС здійснює свої повноваження безпосередньо та через 25 територіальних органів, утворених відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 199-р „Про утворення територіальних органів Державної регуляторної служби та визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 р. № 540 та від 27 листопада 2013 р. № 948” (без права юридичної особи).

Відповідно до Схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 „Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” (далі – Постанова 442), ДРС одночасно включено до розділу II „Центральні органи виконавчої влади” із **приміткою: орган, що не здійснює державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності**, та до розділу III „Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через відповідних членів Кабінету Міністрів України”. Діяльність ДРС спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо. Отже, ці положення Постанови 442 не відповідають положенням частини другої статті 16 та частини першої статті 18 Закону 3166.

Пунктом 1 частини другої статті 18 Закону 3166 встановлено, що **міністр забезпечує формування державної політики** у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним. У частині формування державної політики, **завдання з реалізації** якої закріплено пунктом 3 Положення про ДРС, ці повноваження закріплено за Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку), а також відповідно до підпункту 3 пункту 3 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459, до яких зокрема належить забезпечення формування державної регуляторної політики, державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Водночас до завдань центральних органів виконавчої влади відноситься внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд Міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність (пункт 4 частини першої статті 17 Закону 3166).

Відповідно до підпунктів 5 та 6 пункту 13 Положення про ДРС Голова ДРС:

- вносить в установленому порядку Міністрові економічного розвитку і торгівлі пропозиції щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до сфери діяльності ДРС, а також розроблені ДРС проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України і проектів наказів Мінекономрозвитку, а також визначає позицію щодо проектів актів, розробниками яких є інші органи влади;

- вносить на розгляд Міністра економічного розвитку і торгівлі проекти нормативно-правових актів Мінекономрозвитку з питань, що належать до компетенції ДРС.

Аудитом встановлено, що **повноваження з реалізації державної регуляторної політики**, політики з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності передбачено **законами України**:

- від 11.09.2003 № 1160 „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (далі – Закон 1160); від 05.04.2007 № 877 „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” (далі – Закон 877); від 03.11.2016 № 1728 „Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” (втратив чинність з 01.01.2019); від 02.03.2015 № 222 „Про ліцензування видів господарської діяльності” (далі – Закон 222), від 06.09.2005 № 2806 „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” (далі – Закон 2806).

Аналіз реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності

Відповідно до статті 30 Закону 1160 та пункту 4 Положення про ДРС до повноважень ДРС, зокрема, віднесено:

- проведення аналізу проектів регуляторних актів², що подаються на погодження, та відповідних аналізів регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4,5,8 і 9 цього Закону та прийняття рішення про погодження цих проектів або про відмову в їх погодженні.

В межах виконання відповідних повноважень ДРС протягом звітного періоду здійснено аналіз 1863 проектів регуляторних актів центральних та місцевих органів виконавчої влади (у 2017 році – 691, у 2018 році – 783, у першому півріччі 2019 року – 389).

За результатами проведеного аналізу встановлено, що погоджено 1 296 проектів регуляторних актів органів виконавчої влади (у 2017 році – 470, у 2018 році – 626, у першому півріччі 2019 року – 200); відмовлено в погодженні 451 проекту регуляторного акта через невідповідність проектів або аналізу їх регуляторного впливу вимогам і принципам регуляторної політики (у 2017 році – 221, у 2018 році – 157, у першому півріччі 2019 року – 73).

²Регуляторний акт – це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Крім того, з причин порушення розробниками проєктів регуляторних актів вимоги Закону 1160, щодо обов'язковості оприлюднення проєкту регуляторного акта та аналізу регуляторного впливу до нього, ДРС у звітному періоді залишено без розгляду 141 проєкт регуляторного акта (у 2017 році – 57, у 2018 році – 50, у першому півріччі 2019 року – 34);

- підготовку пропозицій щодо удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності проєктів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування.

У межах виконання відповідних повноважень ДРС упродовж звітнього періоду опрацьовано 6 053 проєкти регуляторних актів органів місцевого самоврядування (у 2017 році – 1 866, у 2018 році – 2 039, у першому півріччі 2019 року – 2 148).

За результатами опрацювання ДРС надано пропозиції щодо необхідності удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики 3 971 проєкту регуляторного акта (у 2017 році – 1 792, у 2018 році – 1 679, у першому півріччі 2019 року – 500); до 257 проєктів регуляторних актів пропозиції відсутні; залишено без розгляду 1 191 проєкт регуляторного акта як такі, що підготовлені з порушення вимог регуляторного законодавства, а саме, в комплекті документів не надано експертного висновку; стосовно 202 проєктів регуляторних актів розробників повідомлено про відсутність у органів місцевого самоврядування повноважень на запровадження відповідних регулювань.

Проведено 18 навчально-методичних заходів з питань реалізації державної регуляторної політики, проведення аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності регуляторних актів.

На сайті ДРС наповнюється розділ „Регуляторна політика”;

- забезпечення підготовки та подання щороку Кабінетові Міністрів України інформації про результати реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в системі органів виконавчої влади.

В межах виконання відповідних повноважень ДРС за 2017–2018 роки та перше півріччя 2019 року підготовлено та направлено до Кабінету Міністрів України інформацію про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики. Схвалена Кабінетом Міністрів України відповідна інформація надіслана до Комітету Верховної Ради України з питань промислової політики та підприємництва.

Аналіз реалізації державної політики з питань дерегуляції господарської діяльності

ДРС щомісяця узагальнює інформацію міністерств, центральних органів виконавчої влади за участю інших державних органів щодо стану виконання плану заходів із дерегуляції господарської діяльності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 615-р „Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України” (далі – План дерегуляції), та подає її Кабінетові Міністрів України.

У 2017–2018 роки ДРС підготовлено по 12 узагальнених звітів про стан виконання Плану дерегуляції, у січні–червні 2019 року – шість звітів.

З метою захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, порушених внаслідок дії регуляторних актів, у 2017 році опрацьовано близько 100 звернень суб'єктів господарювання, їх громадських об'єднань та 70 доручень Кабінету Міністрів України щодо створення окремими регуляторними актами перешкод у провадженні господарської діяльності; 2018 році – 145 звернень суб'єктів господарювання та їх громадських об'єднань, 22 звернення громадян, 28 доручень Кабінету Міністрів України та 5 звернень народних депутатів щодо необхідності перегляду діючих регуляторних актів з метою спрощення умов ведення бізнесу; за січень–червень 2019 року – 65 звернень суб'єктів господарювання та їх громадських об'єднань, 2 звернення громадян, 25 доручень Кабінету Міністрів України та 4 звернення народних депутатів.

У рамках виконання завдань *щодо розробки основних напрямів розвитку ліцензування, здійснення методичного керівництва та інформаційного забезпечення діяльності органів ліцензування* ДРС забезпечено підготовку пропозицій у вигляді проєктів нормативно-правових актів: 2017 рік – 1; 2018 рік – 4; підготовлено та надано роз'яснень, інформаційних листів органам ліцензування щодо реалізації положень Закону 222 та ліцензійних умов, розроблених органами ліцензування: 2017 рік – 51, 2018 рік – 43, січень–червень 2019 року – 22 акти.

Проведено експертизу на відповідність вимогам Закону 222 проєктів законів України: у 2017 році – 20, у 2018 році – 25, січень–червень 2019 року – 5 актів; інших нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: 2017 рік – 70, 2018 рік – 87, січень–червень 2019 року – 28.

Аналіз забезпечення виконання Регуляторною службою функцій згідно з Положенням про ДРС засвідчив, що з 37 завдань та інших повноважень, які визначені Положенням про ДРС, Регуляторною службою не реалізовувалися п'ять, які передбачено підпунктами 26, 27, 28, 32 та 33 пункту 4 Положення, у зв'язку з відсутністю підстав для їх реалізації згідно зі змінами в законодавстві, а саме:

- „організовує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців з ліцензування органів ліцензування” (підпункт 26 пункту 4 Положення).

Довідково. Законом України від 05.09.2017 № 2145 „Про освіту” (далі – Закон 2145), який набув чинності 28.09.2017, встановлено, що післядипломна освіта включає спеціалізацію – профільну спеціалізовану підготовку з метою набуття особою здатності виконувати завдання та обов'язки, що мають особливості в межах спеціалізації. При цьому статтею 18 Закону 2145 встановлено, що заклади освіти, які провадять освітню діяльність з підвищення кваліфікації працівників, обов'язковість якої передбачена законом, мають отримати ліцензію на відповідну діяльність та/або акредитувати відповідні освітні програми;

- веде Єдиний ліцензійний реєстр (підпункт 27 пункту 4 Положення).

Довідково. Статтею 4 Закону 222 спеціальному уповноваженому органу з питань ліцензування не передбачено ведення Єдиного ліцензійного реєстру;

- організовує замовлення, постачання, ведення обліку і звітності про витрачання бланків ліцензії (підпункт 28 пункту 4 Положення).

Довідково. Відповідно до Закону 222 норма щодо оформлення ліцензії у паперовому вигляді втратила чинність. При цьому Законом 222 ліцензія розуміється як запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань;

- організовує навчання та підвищення кваліфікації державних адміністраторів, погоджує їх кандидатури для призначення та звільнення (підпункт 32 пункту 4 Положення).

Довідково. ДРС не здійснює організацію навчання та підвищення кваліфікації державних адміністраторів, погодження їх кандидатур для призначення та звільнення, оскільки відповідно до Закону України від 12.02.2015 № 191 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)” з 04.10.2015 посада державного адміністратора ліквідована;

- є розпорядником Реєстру документів дозвільного характеру (підпункт 33 пункту 4 Положення).

Довідково. У зв'язку зі змінами до статті 6 Закону України „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, внесеними Законом України Закону України від 26.11.2015 № 835 „Про внесення змін до Закону України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань”, втратили чинність положення щодо ведення Реєстру документів дозвільного характеру та, відповідно, ДРС не є розпорядником Реєстру документів дозвільного характеру.

Отже, причинами цього є зміни до законодавчих актів: законів України „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, „Про ліцензування видів господарської діяльності” та „Про освіту”, якими змінено повноваження ДРС.

Регуляторною службою не вжито достатніх заходів для приведення Положення про ДРС до вимог цих законів.

Відповідно до статті 17 Закону України „Про центральні органи виконавчої влади”, підпункту 5 пункту 13 Положення про ДРС, згідно з яким Голова вносить в установленому порядку Міністрові економічного розвитку і торгівлі пропозиції щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до сфери діяльності ДРС, а також розроблені ДРС проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, ДРС підготовлено та подано до Мінекономрозвитку, як органу, що здійснює формування державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи та здійснює нормативно-правове регулювання у цих сферах, проект постанови Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до Положення про ДРС, яким передбачалося виключення функцій, визначених підпунктами 26–28, 32 та 33 пункту 4 Положення (листи ДРС від 29.01.2016 №542/0/20-16, 06.02.2019 № 755/0/20-19).

Пропозиції Регуляторної служби щодо внесення змін до Положення про ДРС Міністерством економічного розвитку та торгівлі України упродовж семи місяців не було реалізовано.

Таким чином, норми Положення про ДРС у частині надання Регуляторній службі повноважень за напрямом ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності не відповідають зазначеним вище нормам законодавства.

З огляду на викладене, організація діяльності ДРС має бути оптимізована і приведена у відповідність із вимогами чинного законодавства.

II. ОЦІНКА ОБҐРУНТОВАНOSTІ ПЛАНУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЛІЦЕНЗУВАННЯ

2.1. Оцінка стану планування і затвердження видатків державного бюджету на керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування та основних результатів використання видатків державного бюджету

Відповідно до законів України „Про Державний бюджет України на 2017 рік”, „Про Державний бюджет України на 2018 рік” та „Про Державний бюджет України на 2019 рік” на організацію роботи ДРС за бюджетною програмою 8681010 „Керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування” затверджено бюджетні призначення в розмірах відповідно **37 792,1 тис. грн** (у тому числі загальний фонд – 37 108,3 тис. грн, спеціальний фонд – 683,8 тис. грн), **83 353,0 тис. грн** (82 607,2 тис. грн; 745,8 тис. грн) і **71 706,0 тис. грн** (70 755,0 тис. грн; 951,0 тис. грн), тобто бюджетні призначення за цією бюджетною програмою у 2018 році збільшилися у 2,2 раза, у порівнянні з 2017 роком, що, насамперед, зумовлено передбаченням у паспорті бюджетної програми видатків на створення та впровадження „Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю)” (далі – „ІАС-ДНК”) у сумі 19 143,3 тис. грн та капітальний ремонт покрівлі адміністративної будівлі – 1 000,0 тис. гривень. Проте у 2019 році бюджетні призначення, порівняно з 2018 роком, зменшилися на 14,0 відс., що спричинено затвердженням у паспорті бюджетної програми бюджетних призначень лише на техадміністрування та техпідтримку системи „ІАС-ДНК” – 4 800,0 тис. гривень.

Законом України від 13.07.2017 № 2137 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” (далі – Закон 2137) ДРС, як головному розпоряднику бюджетних коштів, збільшено бюджетні призначення загального фонду на 15 000,0 тис. грн, які шляхом внесення змін до паспорта бюджетної програми передбачені на створення та впровадження системи „ІАС-ДНК”. У 2018 році та першому півріччі 2019 року зміни до

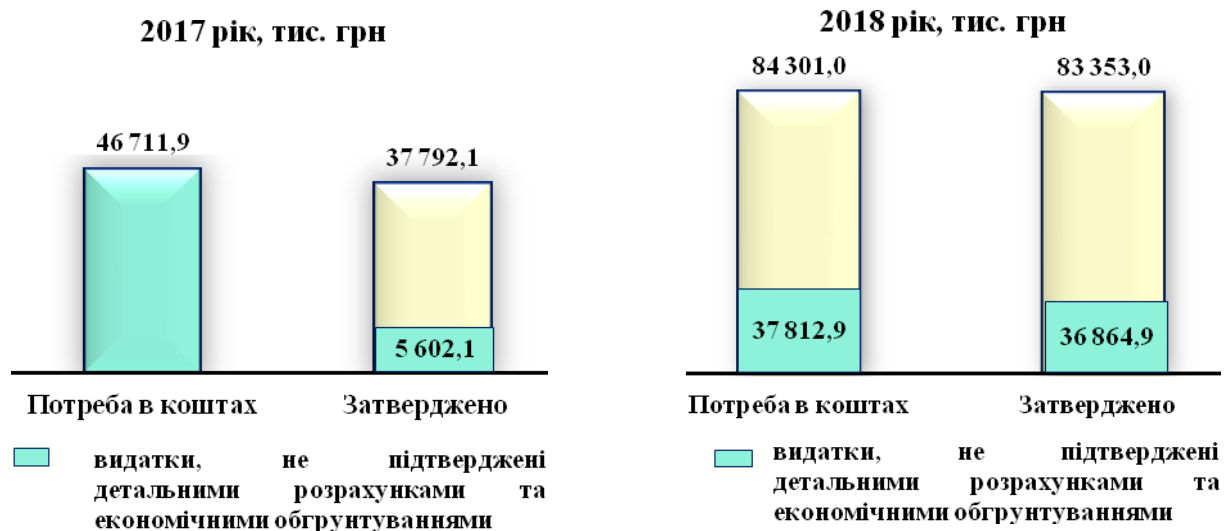
законів про державний бюджет на відповідний рік щодо збільшення бюджетних призначень за бюджетною програмою 8681010 не вносилися.

Отже, загальний розмір затверджених бюджетних призначень за бюджетною програмою 8681010 на **2017–2019 роки становить 207 851,1 тис. грн** (у тому числі загального фонду – 205 470,5 тис. грн, спеціального фонду – 2 380,6 тис. гривень).

На 2017–2019 роки ДРС визначило загальну потребу в коштах на забезпечення реалізації державної регуляторної політики, державної політики з питань ліцензування та дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності за бюджетною програмою 8681010: за загальним фондом у сумі 203 258,7 тис. грн, за спеціальним фондом – 2 380,6 тис. гривень.

На діаграмі 1 наведено співвідношення обсягів бюджетних призначень за бюджетною програмою 8681010, затверджених законами України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” (без змін), „Про Державний бюджет України на 2018 рік” та „Про Державний бюджет України на 2019 рік”, до розрахункової потреби ДРС на організаційне забезпечення реалізації державної регуляторної політики, державної політики з питань ліцензування та дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Діаграма 1. Співвідношення обсягів бюджетних призначень за бюджетною програмою 8681010 до розрахункової потреби



2019 рік, тис. грн



У цілому на оплату праці, здійснення закупівель, оплату послуг, придбання обладнання, оплату комунальних послуг, капітальний ремонт та реконструкцію ДРС, на організаційне забезпечення реалізації державної регуляторної політики, державної політики з питань ліцензування та дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності за бюджетною програмою 8681010 передбачено на:

- 2017 рік – 37 792,1 тис. грн, або 80,9 відс. потреби (46 711,9 тис. грн), у тому числі: оплата праці з нарахуваннями – 32 190,0 тис. грн, або 92,2 відс. потреби (34 894,3 тис. грн), оплату послуг (крім комунальних) – 1 813,1 тис. грн, або 34,0 відс. потреби (5 327,1 тис. грн), дослідження і розробки, окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм – 902,8 тис. грн, що в 167,2 раза більше потреби (5,4 тис. грн);

- 2018 рік – 83 353,0 тис. грн, або 98,9 відс. потреби (84 301,0 тис. грн), у тому числі: придбання обладнання і предметів довгострокового користування – 11 000,0 тис. грн, або 92,1 відс. потреби (11 948,0 тис. грн), за рештою потреба врахована у повному обсязі;

- 2019 рік – 71 706,0 тис. грн, або 96,1 відс. потреби (74 626,4 тис. грн), у тому числі: оплата праці з нарахуваннями – 46 647,6 тис. грн, або 94,1 відс. потреби (49 568,0 тис. грн), за рештою потреба врахована у повному обсязі.

Ураховуючи наведену вище інформацію, упродовж періоду проведення аудиту **в цілому спостерігається позитивна динаміка до повного забезпечення потреби ДРС, зокрема у видатках споживання.**

Разом з тим аудитом встановлено, що з **недотриманням вимог пункту 1.5. Інструкції з підготовки бюджетних запитів**, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687, зареєстрованої в Мін'юсті 26.06.2012 за № 1057/21369 (далі – Інструкція 687), ДРС бюджетні запити на 2017–2019 роки на здійснення закупівель, оплату послуг, придбання обладнання, оплату комунальних послуг, капітальний ремонт та реконструкцію тощо надавалися **за відсутності детальних розрахунків та підтверджуючих економічних обґрунтувань на загальну суму 106 452,9 тис. гривень.**

Без детальних розрахунків та підтверджуючих економічних обґрунтувань зокрема, подано пропозиції до бюджетного запиту на:

- 2017 рік за КЕКВ 2110 „Оплата праці” – 29 032,5 тис. грн (відсутні детальні розрахунки в розрізі посадових окладів, надбавки за ранг, вислуги років, інтенсивності праці, фонду преміювання); за КЕКВ 2210 „Предмети, матеріали, обладнання та інвентар” та КЕКВ 2240 „Оплата послуг (крім комунальних)” – 6 484,1 тис. грн (відсутні детальні розрахунки та економічні обґрунтування щодо придбання оргтехніки та комплектуючих, впровадження системи електронного документообігу тощо);

- 2018 рік за КЕКВ 2240 „Оплата послуг (крім комунальних)” – 21 295,5 тис. грн (відсутні детальні розрахунки та економічні обґрунтування щодо створення та функціонування системи „ІАС-ДНК”, орендної плати територіальних секторів, супроводження програмних комплексів „ІС-ПРО”, М.Е. Док тощо); за КЕКВ 2270 „Оплата комунальних послуг та енергоносіїв” – 2 093,2 тис. грн (відсутні детальні розрахунки споживання теплової енергії, водопостачання та водовідведення, електроенергії, природного газу);

- 2019 рік за КЕКВ 2210 „Предмети, матеріали, обладнання та інвентар” та КЕКВ 2240 „Оплата послуг (крім комунальних)” – 20 295,0 тис. грн (відсутні детальні розрахунки та економічні обґрунтування щодо придбання товарів за 69-ма найменуваннями, техадміністрування та техпідтримки системи „ІАС-ДНК” (систему упродовж 2017–2018 років не створено), створення комплексної системи захисту інформації ДРС тощо).

Аудитом також встановлено, що з **недотриманням вимог пункту 2.8. Інструкції 687 ДРС** бюджетні запити на 2017–2019 роки на придбання обладнання і предметів довгострокового користування, капітальний ремонт надавалися **за відсутності проєктно-кошторисної документації, затвердженої в установленому порядку, кількості наявного обладнання та предметів довгострокового користування та ступінь їх фізичної і моральної зношеності.**

Без затвердженої у встановленому порядку проєктно-кошторисної документації та кількості наявного обладнання і предметів із зазначенням ступеня їх зношеності, зокрема, подано пропозиції до бюджетного запиту на:

- 2017 рік за 3110 „Придбання обладнання і предметів довгострокового користування” – 668,3 тис. грн (придбання комп’ютерної техніки); КЕКВ 3130 „Капітальний ремонт” – 2 015,0 тис. грн (капітальний ремонт покрівлі адміністративної будівлі та пасажирського ліфта);

- 2018 рік за КЕКВ 3110 „Придбання обладнання і предметів довгострокового користування” – 11 448,0 тис. грн (впровадження системи електронного документообігу і контролю центрального органу виконавчої влади, придбання оргтехніки та комплектуючих до неї), КЕКВ 3130 „Капітальний ремонт” – 1 000,0 тис. грн (капітальний ремонт покрівлі адміністративної будівлі).

Отже, ДРС, як головним розпорядником бюджетних коштів, у порушення частини третьої статті 35 Бюджетного кодексу України та пункту 1.14. Інструкції 687 не забезпечено достовірності поданих до Мініфіну

бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проєкту Державного бюджету України.

У порушення пункту 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок 228), ДРС під час підготовки проєктів кошторисів **не забезпечило затвердження** в них сум, **підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями**: у 2017–2019 роках за бюджетною програмою 8681010 видатків на загальну суму **63 160,4 тис. грн**, що відповідно до вимог пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є **порушенням бюджетного законодавства**.

Довідково. Відсутність розрахунків до кошторисів за бюджетною програмою 8681010 підтверджено аудитом за *КЕКВ 2210 – на суму 3 470,3 тис. грн, КЕКВ 2240 – 40 828,3 тис. грн, КЕКВ 2250 – 1 098,2 тис. грн, КЕКВ 2270 – 4 005,4 тис. грн, КЕКВ 2282 – 911,4 тис. грн, КЕКВ 2800 – 846,8 тис. грн, КЕКВ 3110 – 11 000,0 тис. грн, КЕКВ 3130 – 1 000,0 тис. гривень.*

Аудитом встановлено, що ДРС на 2017–2019 роки планувалися надходження до спеціального фонду державного бюджету, зокрема надходження від надання в оренду майна бюджетних установ.

Водночас у порушення пункту 17 Порядку 228 ДРС до проєктів кошторисів не подавалися **розрахунки обсягів надходжень до спеціального фонду за кожним джерелом доходів**, загалом на суму **2 380,6 тис. грн** (2017 рік – 683,8 тис. грн, 2018 рік – 745,8 тис. грн, 2019 рік – 951,0 тис. гривень).

Аналізом стану виконання паспорта бюджетної програми за бюджетною програмою 8681010 на 2017–2018 роки встановлено, що ДРС за умов повного надходження та використання бюджетних коштів не було визначено частини напрямів їх використання та, відповідно, не визначено результативні показники їх виконання.

Згідно з паспортами за бюджетною програмою 8681010 обсяг бюджетних асигнувань становив на: 2017 рік – 37 792,1 тис. грн, 2018 рік – 83 353,0 тис. грн, 2019 рік – 71 706,0 тис. грн (табл. 1).

Таблиця 1

Затвердження та виконання бюджетної програми 8681010 за напрямами у 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року

тис. грн

№ з/п	Напрями використання	Рік	Затверджено бюджетні асигнування	Затверджено із змінами бюджетні асигнування	Виконано	Відс. виконання
1.	Забезпечення виконання функцій і завдань у сфері регуляторної політики та ліцензування	2017	37531,4	36631,4	34605,7	94,5
		2018	51 660,3	-	50 188,1	97,2
		2019**	59 365,8	-	-	-
2.	Виконання завдань (проєктів) з інформатизації	2017	142,1	142,1	106,2	74,7
		2018	1 049,4	-	130,6	12,4
		2019**	7 540,2	-	-	-

№ з/п	Напрями використання	Рік	Затверджено бюджетні асигнування	Затверджено із змінами бюджетні асигнування	Виконано	Відс. виконання
3.	Підвищення кваліфікації	2017	8,2	8,2	2,6	31,7
4.	Сплата судового збору	2017	84,9	84,9	53,6	63,1
5.	Погашення кредиторської заборгованості	2017	25,5	25,5	25,5	100,0
6.	Придбання ліфтового обладнання	2017	-	900,0	850,0	94,4
7.	Створення „ІАС-ДНК” (заходи з інформатизації)*	2017	-	15 000,0	5 956,1	39,7
		2018	19 143,3	-	49,9	0,3
8.	Впровадження системи електронного документообігу (ДОК ПРОФ) (заходи з інформатизації)	2018	10 500,0	-	8705,2	82,9
9.	Капітальний ремонт покрівлі даху адміністративної будівлі	2018	1 000,0	-	-	-
10.	Техадміністрування та техпідтримка „ІАС-ДНК”	2019**	4 800,0	-	-	-
	УСЬОГО ВИДАТКІВ	2017	37 792,1	52 792,1	41 599,7	78,8
		2018	83 353,0	-	59 073,8	70,9
		2019*	71 706,0	-	25 240,0	35,2

* ДРС упродовж 2017–2018 років та першого півріччя 2019 року систему „ІАС-ДНК” не створено;

** Дані за перше півріччя 2019 року.

Аудитом встановлено, що упродовж 2017–2018 років та першого півріччя 2019 року до паспорта бюджетної програми 8681010 внесені дві зміни лише у 2017 році. Слід зазначити, що за відсутності належного контролю керівництва ДРС внесено зміни до паспорта бюджетної програми у червні 2017 року, що зумовлено неврахуванням у паспорті бюджетної програми напряму використання бюджетних коштів „Придбання ліфтового обладнання” у сумі 900,0 тис. грн, які затверджені у додатку № 3 до Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” як видатки розвитку, проте при формуванні Мінфіном розпису державного бюджету були відображені за КЕКВ 2281, замість КЕКВ 3110. Крім того, у паспорті бюджетної програми результативні показники бюджетної програми „продукту” та „якості” доповнено показниками кількості відремонтованих ліфтів (1) та введення його в експлуатацію (100 відсотків).

З прийняттям Закону 2137 до паспорта бюджетної програми 8681010 у жовтні 2017 року внесено зміну, якою збільшено обсяг бюджетних асигнувань загального фонду на 15 000,0 тис. грн, з них видатки споживання – на 8 058,8 тис. грн, видатки розвитку – на 6 941,2 тис. гривень.

Паспорт бюджетної програми також доповнено напрямом використання бюджетних коштів „Створення системи „ІАС-ДНК” у сумі 15 000,0 тис. грн, а результативні показники бюджетної програми „продукту” – кількістю обладнаних робочих місць операторів системи „ІАС-ДНК” – 162, придбаних комплектів системи збереження даних – один, придбаного сервісного

обладнання (комплект) – сім, „якості” – рівнем впровадження системи „ІАС-ДНК” – 100,0 відс. (детальні розрахунки та економічне обґрунтування щодо створення та впровадження системи „ІАС-ДНК” відсутні).

Як засвідчив аудит, упродовж 2017–2018 років найбільше коштів спрямовано за напрямками:

- забезпечення виконання функцій і завдань у сфері регуляторної політики та ліцензування – 88 291,7 тис. грн, з яких використано – 84 793,8 тис. грн, або 96,0 відс. річного плану, що на 3 497,9 тис. грн менше, ніж затверджено у паспорті (повернуто до державного бюджету);

- створення системи „ІАС-ДНК” – 34 143,3 тис грн, з яких використано – 6 006,0 тис. грн, або 17,6 відс., що на 28 137,3 тис. грн менше, ніж затверджено у паспорті (повернуто до державного бюджету);

- впровадження системи електронного документообігу (ДОК ПРОФ) – 10 500,0 тис. грн, з яких використано – 8 705,2 тис. грн, або 82,9 відс., що на 1 794,8 тис. грн менше, ніж затверджено у паспорті (повернуто до державного бюджету).

Установлено також, що упродовж 2018 року не використано 1 000,0 тис. грн за напрямом „Капітальний ремонт покрівлі даху адміністративної будівлі” (повернуто до державного бюджету).

У січні–червні 2019 року ДРС на забезпечення виконання функцій і завдань у сфері регуляторної політики та ліцензування використано – 25 240,0 тис. грн, або 35,0 відс. річного плану (загальний фонд – 25 027,4 тис. грн, або 85,6 відс. плану на січень–червень).

ДРС не дотримано вимог пункту 7 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм³, затверджених наказом Міністерства фінансів України „Про результативні показники бюджетної програми” від 10.12.2010 № 1536, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27.12.2010 за № 1353/18648 (далі – Наказ 1536), а саме, **не розроблена методика розрахунку результативних показників** до паспорта бюджетної програми 8681010.

Як наслідок, система результативних показників, визначена ДРС у паспортах бюджетної програми 8681010 на 2017–2019 роки, є розгалуженою, суттєво змінювалася протягом бюджетних років, що не дає змоги здійснити оцінку відповідності показників витрат показникам продукту й ефективності.

У паспорті бюджетної програми на 2017 рік (зі змінами) із затверджених 19 результативних показників продукту не використано сім показників, зазначених у бюджетному запиті, зменшено кількість одиниць одного показника та затверджено шість нових показників, які не були відображені у бюджетному запиті; на 2018 рік – із затверджених 20 результативних показників продукту не використано один показник, збільшено кількість шести показників продукту; на 2019 рік – із затверджених 16 результативних

³Головні розпорядники забезпечують достовірність результативних показників та точність їх розрахунку; розробляють методику розрахунку для результативних показників, що потребують методологічних роз’яснень їх змісту.

показників продукту не використано 10 показників, визначених у бюджетному запиті, зменшено кількість одиниць у трьох показниках продукту.

ДРС не забезпечено точності при розрахунку показників ефективності в паспорті бюджетної програми на 2017–2018 роки, як наслідок, фактично у 2017 році значення трьох показників є більшими, ніж заплановані, а семи – меншими, у 2018 році значення шести показників є більшими, ніж заплановані, а шести – меншими.

Крім того, ДРС не дотримано вимог пункту 9 Розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 (далі – Правила 1098), зареєстрованим у Мін'юсті 21.01.2003 № 47/7368⁴, а саме, завищено – на 47 од. фактичний показник кількості штатних одиниць у 2017 році; занижено: на 1 од. кількість службових автомобілів, на 4 од. кількість придбаного комп'ютерного обладнання, на 378,4 кв. м загальну площу орендованих приміщень, що призвело до викривлення даних та подання недостовірної інформації до Мінфіну, що згідно з пунктом 17 статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Показник якості „рівень погашення кредиторської заборгованості, зареєстровано в ДКСУ станом на 01.01.2017” не узгоджується з вимогами пункту 5 Наказу 1536, оскільки не висвітлює послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій, не відображає користі для суспільства від реалізації бюджетної програми.

Показник якості „рівень впровадження системи „ІАС-ДНК” у 2017 році виконано на 39,7 відс., замість запланованих 100 відс., є недостовірним та викривленим, оскільки у 2017 році систему не створено. У червні 2018 року не відбувся оголошений тендер на **розробку програмного забезпечення** (у паспорті бюджетної програми передбачено напрям створення системи „ІАС-ДНК”, а не програмного забезпечення), тобто упродовж 2017–2018 років за рахунок виділених з державного бюджету коштів **систему „ІАС-ДНК” не створено та не впроваджено, і за цим напрямом до державного бюджету повернено 28 137,3 тис. грн, що свідчить про неприйняття керівництвом ДРС ефективних управлінських рішень щодо створення та запровадження цієї системи за рахунок коштів державного бюджету.**

Отже, зазначені результативні показники не дають змоги встановити ефективність/результативність/якість витрачених державою коштів, що свідчить про недотримання такого принципу бюджетного процесу, як обґрунтованість.

Відповідно до Звіту про виконання паспорта бюджетної програми 8681010 станом на 01.01.2018 із 49 визначених результативних показників не виконано

⁴ Пунктом 9 Правил 1098 визначено, що головний розпорядник забезпечує своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься.

22 показники, а саме: з 7 показників затрат – 2; з 19 показників продукту – 9; з 14 показників ефективності – 7; з 9 показників якості – 5.

Аналогічно, до Звіту про виконання паспорта бюджетної програми 8681010 станом на 01.01.2019 із 48 визначених результативних показників не виконано 20 показників, а саме: з 7 показників затрат – 2; з 20 показників продукту – 7; з 14 показників ефективності – 6, з 7 показників якості – 4.

Кошториси на 2017–2019 роки ДРС за бюджетною програмою 8681010 „Керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування” затверджені Головою ДРС Ляпіною К. М. з обсягом бюджетних асигнувань на загальну суму 192 851,1 тис. грн, з яких: загального фонду – 190 470,5 тис. грн, спеціального фонду – 2 380,6 тис. гривень.

Забезпеченість ДРС відповідно до визначеної потреби у коштах загального фонду на 2017–2019 роки за бюджетною програмою 8681010 за кодами економічної класифікації видатків наведена у табл. 2.

Таблиця 2

Структура забезпеченості ДРС бюджетними асигнуваннями загального фонду державного бюджету в 2017–2019 роках

тис. грн

№ з/п	Показники	Рік	Розрахована потреба	Затверджено	Затверджено зі змінами	Забезпечено потребу (відс.) кол.5/кол.4*100
1	2	3	4	5	6	7
1.	Оплата праці	2017	28 562,6	26 385,3	26 385,3	92,4
		2018	38 047,6	38 047,6	38 047,6	100,0
		2019	40 968,0	38 047,6	38 047,6	92,9
2.	Нарахування на оплату праці	2017	6 331,7	5 804,7	5 804,7	91,7
		2018	8 440,5	8 440,5	8 440,5	100,0
		2019	8 600,0	8 600,0	8 600,0	100,0
3.	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	2017	1 157,0	340,2	340,2	29,4
		2018	471,7	471,7	471,7	100,0
		2019	2 698,4	2 698,4	2 698,4	100,0
4.	Оплата послуг (крім комунальних)	2017	5 327,1	1 813,1	9 871,9	34,0
		2018	21 295,5	21 295,5	16 201,6	100,0
		2019	18 202,4	18 202,4	18 202,4	100,0
5.	Видатки на відрядження	2017	426,8	426,8	426,8	100,0
		2018	671,4	671,4	671,4	100,0
		2019	1 234,7	1 234,7	1 234,7	100,0
6.	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	2017	1 350,5	1 350,5	1 350,5	100,0
		2018	1 478,1	1 478,1	1 478,1	100,0
		2019	1 625,9	1 625,9	1 625,9	100,0
7.	Дослідження і розробки, окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм	2017	5,4	902,8*	2,8	167,2*
		2018	8,6	8,6	8,6	100,0
		2019	42,1	42,1	42,1	100,0
8.	Інші поточні видатки	2017	183,7	84,9	84,9	46,2
		2018	193,8	193,8	193,8	100,0
		2019	303,9	303,9	303,9	100,0
9.	Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	2017	668,3	-	6 991,2	-
		2018	11 948,0	11 000,0	6 500,0	92,1
		2019	-	-	-	-
10.	Капітальний ремонт	2017	2 015,0	-	850,0	-
		2018	1 000,0	1 000,0	1 000,0	100,0

№ з/п	Показники	Рік	Розрахована потреба	Затверджено	Затверджено зі змінами	Забезпечено потребу (відс.) кол.5/кол.4*100
1	2	3	4	5	6	7
		2019	-	-	-	-
11.	Придбання землі та нематеріальних активів	2017	-	-	-	-
		2018	-	-	9 593,9	-
		2019	-	-	-	-
		2017	46 028,1	37 108,3	52 108,3	80,6
	УСЬОГО ВИДАТКІВ	2018	83 555,2	82 607,2	82 607,2	98,9
		2019*	73 675,4	70 755,0	70 755,0	96,0

* При формуванні Мінфіном розпису державного бюджету помилково зараховано кошти у сумі 900,0 тис. грн на КЕКВ 2281, замість КЕКВ 3110 (придбання ліфтового обладнання).

Аналіз даних табл. 2 свідчить, що у 2017 році потреба в коштах за бюджетною програмою 8681010 **задоволена в середньому на 80,6 відс.**, з яких потреба у видатках на: оплату праці з нарахуваннями – на 92,4 відс., предмети, матеріали, обладнання та інвентар – на 29,4 відс., оплату послуг (крім комунальних) – на 34,0 відс., видатки на відрядження – на 100,0 відс., оплату комунальних послуг та енергоносіїв – на 100 відсотків. При цьому дослідження і розробки, окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм – у 167,2 раза більше за розраховану ДРС потребу (при формуванні Мінфіном розпису державного бюджету помилково зараховано кошти у сумі 900,0 тис. грн на КЕКВ 2281, замість КЕКВ 3110 (придбання ліфтового обладнання). Бюджетних асигнувань на придбання обладнання і предметів довгострокового користування, капітальний ремонт початковим кошторисом ДРС на 2017 рік не передбачалося (потреба становила 2 683,3 тис. гривень).

Під час аудиту встановлено, що бюджетні асигнування за загальним фондом на 2017 рік (з урахуванням змін) становили 52 108,3 тис. грн, тобто збільшилися на 15 000,0 тис. грн, зокрема, видатки на оплату послуг (крім комунальних) збільшені на 8 058,8 тис. грн, або в 5,4 раза, видатки на придбання обладнання і предметів довгострокового користування – на 6 991,2 тис. грн, або 100,0 відс., капітальний ремонт – на 850,0 тис. грн, або 100 відсотків. При цьому зменшені видатки на дослідження і розробки, окремі заходи розвитку з реалізації державних (регіональних) програм – на 900,0 тис. грн, або 100 відсотків.

У 2018 році потреба в коштах за бюджетною програмою 8681010 **задоволена в середньому на 98,9 відс.**, з яких потребу у видатках, крім придбання обладнання і предметів довгострокового користування (92,1 відс.), задоволено стовідсотково. Аналогічно, на 2019 рік потреба в коштах за бюджетною програмою 8681010 **задоволена в середньому на 96,0 відс.**, з яких потребу у видатках, крім оплати праці (92,9 відс.), задоволено стовідсотково.

Аудитом встановлено, що бюджетні асигнування за загальним фондом на 2018 рік (з урахуванням змін) залишилися незмінними у сумі 82 607,2 тис. грн, при цьому впродовж року обсяг видатків перерозподілено між кодами економічної класифікації видатків на суму 14 093,9 тис. гривень. Так, лише видатки на придбання землі та нематеріальних активів збільшені

на 9 593,9 тис. грн, або 100,0 відс., решту видатків зменшено: оплату послуг (крім комунальних) – на 5 093,9 тис. грн, або 23,9 відс., придбання обладнання і предметів довгострокового користування – на 4 500,0 тис. грн, або 40,9 відсотка.

Слід зазначити, що відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 291-р та листа Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 07.09.2018 № 04-13/10-1601 у загальному фонді державного бюджету перерозподілено видатки шляхом зменшення обсягу видатків споживання за КЕКВ 2240 „Оплата послуг (крім комунальних)” (видатки на оплату послуг із створення програмного забезпечення (програмних продуктів, інформаційних систем та комплексів, баз даних, web-сторінок/сайтів/порталів) та збільшення обсягу видатків розвитку за КЕКВ 3160 „Придбання землі та нематеріальних активів” (за умови передання майнових прав власності замовнику системи „ІАС-ДНК”) на суму 9 593,9 тис. гривень. (При цьому детального розрахунку та економічного обґрунтування цього перерозподілу видатків до довідки про внесення змін до кошторису та помісячного плану асигнувань не надано).

У результаті внесених змін до кошторисів на 2017–2018 роки також збільшені бюджетні асигнування за спеціальним фондом на 398,0 тис. грн та 210,3 тис. грн, відповідно. Упродовж першого півріччя 2019 року до кошторису за спеціальним фондом зміни не вносилися.

Таким чином, протягом періоду проведення аудиту, в цілому спостерігається позитивна динаміка до повного забезпечення потреби ДРС, зокрема видатками споживання.

Однак недостатній внутрішній контроль ДРС спричинив порушення пунктів 1.5. та 2.8. Інструкції 687 під час складання бюджетних запитів на 2017–2019 роки на здійснення закупівель, оплату послуг, придбання обладнання, оплату комунальних послуг, капітальний ремонт та реконструкцію на загальну суму 106 452,9 тис. гривень. Отже, ДРС, як головним розпорядником бюджетних коштів, у порушення частини третьої статті 35 Бюджетного кодексу України та пункту 1.14. Інструкції 687 не забезпечено достовірності поданих до Мінфіну бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проєкту Державного бюджету України.

У порушення пункту 29 Порядку 228 ДРС під час підготовки проєктів кошторисів не забезпечила затвердження в них сум, підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями, на загальну суму 63 160,4 тис. гривень.

Водночас у порушення пункту 17 Порядку 228 ДРС до проєктів кошторисів не подавалися розрахунки обсягів надходжень до спеціального фонду за кожним джерелом доходів, загалом на суму 2 380,6 тис. гривень.

Аудитом у ДРС встановлено низку порушень при складанні та виконанні паспортів бюджетної програми, зокрема не розроблено методику розрахунку результативних показників, а також невиконання результативних показників, визначених із порушенням вимог

нормативно-правових актів, у зв'язку з недотриманням загальних вимог при плануванні, виконанні, звітуванні про виконання бюджетної програми, викладених у Наказі 1536.

2.2. Оцінка ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень Державною регуляторною службою України

За даними зведених звітів про надходження та використання коштів за 2017–2018 роки та перше півріччя 2019 року ДРС за бюджетною програмою 8681010 із загального фонду державного бюджету використано 125 598,6 тис. грн, у тому числі: 2017 року – 41 511,5 тис. грн, або 79,7 відс. річного плану, 2018 року – 59 059,7 тис. грн, або 71,5 відс., першому півріччі 2019 року – 25 027,4 тис. грн, або 85,6 відс. плану на січень–червень.

Аналізом звітів про надходження та використання коштів загального фонду державного бюджету за 2017–2018 роки та перше півріччя 2019 року встановлено:

- у 2017 році найбільшу питому вагу видатків становлять видатки на оплату праці із нарахуваннями – 77,4 відс. (32 109,6 тис. грн) та капітальні видатки – 16,4 відс. (6 806,1 тис. грн), зокрема, придбання обладнання і предметів довгострокового використання та проведення капітального ремонту. Найменшими є інші поточні видатки – 0,1 відс. (56,2 тис. грн); видатки на відрядження – 0,3 відс. (135,5 тис. грн), придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю – 0,8 відс. (326,6 тис. грн);

- у 2018 році найбільшу питому вагу видатків становлять видатки на оплату праці із нарахуваннями – 78,4 відс. (46 323,4 тис. грн), оплату послуг (крім комунальних) – 9,3 відс. (5 517,4 тис. грн) та капітальні видатки – 8,3 відс. (4 916,2 тис. грн), зокрема, придбання обладнання і предметів довгострокового використання. Найменшими є інші поточні видатки – 0,1 відс. (55,8 тис. грн), придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю – 0,8 відс. (470,9 тис. грн), видатки на відрядження, – 1,0 відс. (578,1 тис. грн), оплата комунальних послуг та енергоносіїв – 2,1 відс. (1 197,9 тис. грн);

- у січні–червні 2019 року найбільшу питому вагу видатків становлять видатки на оплату праці із нарахуваннями – 89,8 відс. (22 462,7 тис. грн), оплату послуг (крім комунальних) – 6,8 відс. (1 710,6 тис. гривень). Найменшими є видатки на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю – 0,1 відс. (11,8 тис. грн), інші поточні видатки – 0,1 відс. (17,1 тис. грн); видатки на відрядження – 1,0 відс. (578,1 тис. грн); оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 2,2 відс. (558,7 тис. гривень). При цьому в січні–червні 2019 року на капітальні видатки кошти не спрямовувалися.

Аудитом встановлено, що у 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року капітальні видатки за бюджетною програмою 8681010 у середньому становили лише 9,3 відс. (3 907,4 тис. гривень). Таким чином, видатки розвитку за рахунок коштів загального фонду державного бюджету на оновлення матеріально-технічної бази ДРС здійснювалися на недостатньому рівні. Отже,

за рахунок коштів загального фонду державного бюджету забезпечувалося поточне утримання ДРС.

За відсутності належного контролю та прийняття своєчасних управлінських рішень, ДРС до державного бюджету за бюджетною програмою 8681010 у 2017–2018 роках повернено залишок невикористаних відкритих асигнувань у сумі **34 144,3 тис. грн⁵, що є неефективним управлінням бюджетними коштами.**

За даними звітів про надходження і використання коштів, отриманих як плата за послуги за 2017–2018 роки та перше півріччя 2019 року, до спеціального фонду ДРС від здавання майна в оренду надійшло – 1 742,9 тис. грн, у тому числі: 2017 року – 795,4 тис. грн, або 73,5 відс. річного плану, 2018 року – 598,4 тис. грн, або 62,6 відс., у першому півріччі 2019 року – 349,1 тис. грн, або 36,7 відс. річного плану.

Аудитом встановлено, що у 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року шістьом орендарям за договорами оренди нерухомого майна через регіональне відділення Фонду державного майна України у м. Києві надавалися приміщення, загальна площа яких становила: у 2017 році – 2 495,9 кв. м, або 32,2 відс. нерухомого майна, віднесеного до сфери управління ДРС; у 2018 році та першому півріччі 2019 року – 2 581,2 кв. м⁶, або 33,3 відсотка.

За відсутності належного контролю керівництва ДРС, у звіті про виконання паспорта бюджетної програми на 01.01.2018 зазначена площа орендованих приміщень на 378,4 кв. м менше, ніж фактично здано в оренду, що **свідчить про викривлення звітних даних та подання недостовірної інформації до Мінфіну, що відповідно до пункту 36 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.**

У 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року видатки спеціального фонду становили 314,9 тис. грн⁷, з них 67,0 відс. (211,0 тис. грн) спрямовано на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

Аудитом встановлено, що упродовж 2017–2018 років та першого півріччя 2019 року на рахунках спеціального фонду ДРС обліковуються залишки коштів, не витрачених у попередніх бюджетних періодах, що становили на 01.01.2017 – 1 081,8 тис. грн, а на 01.01.2019 – 2 393,0 тис. грн, **тобто збільшилися в 2,2 рази.**

За інформацією ДРС, упродовж 2003–2018 років на рахунках спеціального фонду накопичувалася сума для проведення капітального ремонту покрівлі адміністративної будівлі за адресою: вул. Арсенальна, 9/11.

⁵ 34144,3 тис. грн, з них: у 2017 році – 10 596,8 тис. грн, 2018 році – 23 547,5 тис. гривень.

⁶ Шість орендарів: Державна інспекція ядерного регулювання України – 1470,3 кв. м, ТОВ „Теско-Сервіс” – 220,4 кв. м, ФОП Щербанюк С. М. – 84,0 кв. м, Регіональний сервісний центр МВС в м. Києві – 566,1 кв. м, ТОВ „Сервісград” – 85,30 кв. м, Громадська організація „Здорове покоління України” – 155,1 кв. метр.

⁷ 314,9 тис. грн, у т.ч. 2017 рік – 88,2 тис. грн, 2018 рік – 14,1 тис. грн, I півріччя 2019 року – 212,6 тис. гривень.

Слід зазначити, що у бюджетних запитах ДРС на 2017–2018 роки планувалися бюджетні призначення за загальним фондом на проведення капітального ремонту покрівлі адміністративної будівлі у сумі 3 015,0 тис. грн, з яких у 2018 році затверджено 1 000,0 тис. гривень. Проте тендерним комітетом ДРС процедуру закупівлі у 2018 році не здійснено, як наслідок, ці кошти повернено до державного бюджету, **що свідчить про неефективне управління бюджетними коштами.**

ІІІ. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СТВОРЕННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ІНТЕГРОВАНОЇ АВТОМАТИЗОВАНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА РАХУНОК КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Закон 877 визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Відповідно до статті 1 Закону 877, інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю) – єдина автоматизована система збирання, накопичення та систематизації інформації про заходи державного нагляду (контролю), призначена для узагальнення та оприлюднення інформації про заходи державного нагляду (контролю), координації роботи органів державного нагляду (контролю) щодо здійснення комплексних заходів державного нагляду, моніторингу ефективності та законності здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Частиною першою статті 4¹ Закону 877 визначено, що **Інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю)** створюється з метою забезпечення суб'єктів господарювання та органів державної влади, органів місцевого самоврядування інформацією про заходи державного нагляду (контролю).

Частинами сьомою та восьмою статті 4¹ Закону 877 визначено, що система „ІАС-ДНК” є об'єктом права державної власності, **створення та функціонування якої забезпечує центральний орган виконавчої влади**, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, **і який є її держателем.** Відповідно до пункту 1 Положення про ДРС **Державна регуляторна служба України** є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності.

Відповідно до пункту 9 „Прикінцеві та перехідні положення” Закону України від 03.11.2016 № 1726 „Про внесення змін до Закону України „Про

основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” (далі – Закон 1726, набрав чинності 01.01.2017), передбачено Кабінету Міністрів України **протягом року з дня набрання чинності цим Законом** забезпечити створення та введення в дію системи „ІАС-ДНК”. Слід зазначити, що **зміни до Закону 1726 щодо перенесення термінів** створення та введення в дію системи „ІАС-ДНК” **не вносилися**.

Аудитом встановлено, що тільки **через чотири місяці після прийняття Закону 1726** Кабінет Міністрів України розпорядженням від 03.04.2017 № 275 р (далі – Розпорядження 275) затвердив **План пріоритетних дій Уряду на 2017 рік** (далі – План дій на 2017 рік) та встановив (п. 36) завдання для ДРС **забезпечити створення та введення в дію системи „ІАС-ДНК” у IV кварталі 2017 року** з інформацією про всі заходи державного нагляду (контролю).

Отже, на виконання вимог Законів 877, 1726 та Плану дій на 2017 рік ДРС зобов’язано забезпечити у IV кварталі 2017 року створення та введення в дію системи „ІАС-ДНК”.

Таким чином, виконуючи вимоги Законів 877, 1726 та Плану дій на 2017 рік, ДРС листом від 12.05.2017 № 3150/0/20 звернулася до Кабінету Міністрів України з пропозицією **щодо виділення необхідних коштів на створення системи „ІАС-ДНК” у сумі 36 313,8 тис. грн** у розрізі витрат на 2017–2020 роки (2017 рік – 27 852,9 тис. грн; 2018 рік – 6 290,3 тис. грн; 2019 рік – 1 320,6 тис. грн; 2020 рік – 850,0 тис. грн), з **посиланням на етапи робіт**, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121 „Про затвердження переліку обов’язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації” (далі – Постанова 121), та **державні стандарти на розробку та впровадження в експлуатацію автоматизованих систем (АС)**, які використовуються під час проектування, впровадження та експлуатації автоматизованих систем (визначення потреби у засобах інформатизації та вивчення питання щодо їх модернізації для забезпечення виконання необхідних функцій, розробка техніко-економічного обґрунтування створення засобів інформатизації, обґрунтування необхідності використання особистих немайнових та майнових прав інтелектуальної власності на засоби інформатизації, розроблення технічного завдання на створення засобів інформатизації, розробка технічного та робочого або техноробочого проєкту створення засобів інформатизації, проведення навчання фахівців для забезпечення функціонування засобів інформатизації, виконання пусконаладжувальних робіт, проведення випробувань створених засобів інформатизації, введення засобів інформатизації в експлуатацію, виконання робіт з обслуговування засобів інформатизації відповідно до гарантійних зобов’язань, післягарантійне обслуговування засобів інформатизації).

Однак у цьому листі **відсутні детальні розрахунки етапів робіт та економічні обґрунтування обсягів видатків за роками**, що не дозволило контрольній групі Рахункової палати підтвердити правильність розрахунку

обсягу видатків на створення та запровадження системи „ІАС-ДНК”. Крім того, ДРС звернулося до Кабінету Міністрів України про виділення коштів з державного бюджету на чотири роки, що суперечить нормі Закону 1726, якою передбачено створення та введення в дію системи „ІАС-ДНК” упродовж 2017 року.

*Довідково. „Відповідно до вимог пунктів 2 та 3 Постанови 121 – „2. Зобов’язати замовників засобів інформатизації, що створюються повністю або частково за рахунок бюджетного фінансування для цілей інформатизації діяльності органів виконавчої влади, передбачати у договорах (контрактах) з виконавцями робіт та технічних завданнях на створення цих засобів **обов’язкові етапи робіт** згідно із затвердженням переліком відповідно до державних стандартів, а також здійснювати в установленому порядку їх облік та реєстрацію.*

*3. Установити, що **бюджетне фінансування проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації для цілей інформатизації діяльності органів виконавчої влади здійснюється лише за умови виконання обов’язкових етапів робіт** відповідно до державних стандартів та **за наявності позитивної експертизи змістової частини цих етапів**, що здійснюється Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації”.*

Технічне завдання на АС (ГОСТ 34.602-89) є основним документом, який визначає вимоги та порядок створення (розвиток або модернізацію) автоматизованої системи, на підставі якого проводиться розробка АС і приймання при введенні в дію.

Проект Технічного завдання на АС розробляє розробник системи за участю замовника згідно з технічними вимогами. Затвердження Технічного завдання на АС здійснює керівник розробника та замовника системи. Реєстрацію, облік і збереження Технічного завдання на АС і доповнень до нього проводять згідно з вимогами ГОСТ 2.501 - 2013”.

На виконання Закону 877 щодо створення системи „ІАС-ДНК” ДРС відповідно до наказу від 19.05.2017 № 60 утворено Міжвідомчу робочу групу та затверджено її склад (Голова Робочої групи перший заступник Голови ДРС – Загородній В. П.), а також **визначено**, у разі наявності фінансування, організувати роботу з **розробки програмного забезпечення системи „ІАС-ДНК”**. (У паспортах бюджетної програми 8681010 на 2017–2018 роки передбачено напрям створення системи „ІАС-ДНК”, а не програмного забезпечення).

Однак Міжвідомчою робочою групою ДРС роботу з **розробки програмного забезпечення системи „ІАС-ДНК” не організовано, незважаючи на виділення** у жовтні–грудні 2017 року бюджетних коштів на створення системи „ІАС-ДНК” у розмірі **15,0 млн грн** (детальні розрахунки етапів робіт та економічні обґрунтування цього обсягу видатків до довідки про внесення змін до кошторису та помісячного плану асигнувань відсутні). ДРС також **не розроблено положення** про Робочу групу, **плану заходів**, що регламентують процес створення та впровадження системи „ІАС-ДНК”, а засідання проведено лише один раз – 13.06.2017, у якому брали участь шість членів із 20, при цьому їх присутність не зафіксована у жодному документі.

Крім того, майже **через п’ять місяців після прийняття Закону 1726**, постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 387 (далі – Постанова 387) затверджено Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей. Цим нормативним документом

визначено, що Держателем системи „ІАС-ДНК” є ДРС, що забезпечує її створення та функціонування, а технічним адміністратором системи є державне підприємство „Національні інформаційні системи” (далі – ДП „НАІС”), що здійснює заходи з адміністрування і програмного супроводження системи „ІАС-ДНК”, несе відповідальність за збереження її даних, захищає їх від несанкціонованого доступу та знищення, а також забезпечує її цілодобову безперебійну роботу, здійснює заходи з надання/блокування доступу до системи, проводить навчання щодо роботи із системою.

Аудитом встановлено, що при затверджених у паспорті бюджетної програми на 2017 рік коштах у сумі 15,0 млн грн на створення системи „ІАС-ДНК”, ДРС, в порушення пунктів 2 та 3 Постанови 121 і за відсутності **Технічного завдання** на створення такої системи **за рахунок коштів державного бюджету**, придбало у грудні 2017 року серверне обладнання, дискове сховище, комутаційне та периферійне обладнання, комп’ютерне обладнання неіснуючої автоматизованої системи на суму **5 956,1 тис. грн** (договори від 01.12.2017 № 117, від 05.12.2017 № 118, від 13.12.2017 № 126, підписані Головою ДРС Ляпіною К. М.), зокрема: систему збереження даних – 1 689,5 тис. грн; робочі місця операторів „ІАС-ДНК” (комп’ютери, системні блоки, сканери, монітори, ноутбуки) – 1 626,8 тис. грн; серверного обладнання сім комплектів – 2 502,4 тис. гривень. Проте у 2017 році ДРС систему „ІАС-ДНК” не створено та не впроваджено.

Слід зазначити, що це обладнання перебувало на території ДРС без введення в експлуатацію з 21.12.2017 до 15.02.2019 (більше 14 місяців). Закупівля технічного обладнання за рахунок коштів державного бюджету, без дотримання умов виконання обов’язкових етапів робіт відповідно до державних стандартів і за відсутності позитивної експертизи змістової частини цих етапів, а також відсутності Технічного завдання є **непродуктивним використанням бюджетних коштів**.

Слід зазначити, що частина обладнання, придбаного у 2017 році ДРС на суму **3 921,9 тис. грн**, яке **більше 14 місяців** не вводилося в експлуатацію, 15.02.2019 було передано до ДП „НАІС”, інша частина на суму **2 034,2 тис. грн**, станом на 01.07.2019, перебувала на території ДРС без введення в експлуатацію.

ДРС (Голова Ляпіна К. М.) листом від 10.08.2018 звернулася до Мін’юсту щодо погодження та передачі майна ДП „НАІС” (п’ять серверів та одна система збереження даних).

Спільним наказом Мін’юсту (Перший заступник Міністра Сукманова О. В.) та ДРС (Голова Ляпіна К. М.) від 29.11.2018 № 4361/7/157 встановлено передати зі сфери управління ДРС до сфери управління Мін’юсту на баланс ДП „НАІС” окреме індивідуально визначене майно (п’ять серверів та одну систему збереження даних **без зазначення інвентарних номерів**). Наказом передбачено також склад Комісії з питань приймання-передачі державного майна у кількості чотирьох осіб з кожної сторони та здійснення приймання-передачі **в місячний термін** з дати підписання цього наказу.

Аудитом встановлено, що передачу майна у визначені наказом терміни не здійснено, оскільки станом на 01.01.2019 зазначене обладнання перебувало на балансі ДРС в розділі Активи „Незавершені капітальні інвестиції” у сумі придбаного обладнання загалом.

Спільним наказом Мін'юсту (Перший заступник Міністра Сукманова О. В.) та ДРС (Голова Ляпіна К. М.) від 28.01.2019 № 232/7/9 внесено зміни до попереднього наказу від 29.11.2018 № 4361/7/157 **в частині доповнення інвентарних номерів обладнання та відповідальних осіб за виконання цього наказу.** При цьому в наказі терміни виконання приймання-передачі не змінено.

Відповідно до акта приймання-передачі Комісії (без зазначення дати та номера), утвореної спільним наказом Мін'юсту та ДРС від 29.11.2018 № 4361/7/157 (Голова комісії Павленко І. В. – заступник генерального директора ДП „НАІС”), майно (п'ять серверів та одна система збереження даних) на загальну суму **3 921,9 тис. грн** передається зі сфери управління ДРС (балансоутримувач), а приймається до сфери управління Мін'юсту на баланс ДП „НАІС”, а саме: для реалізації Порядку функціонування системи „ІАС-ДНК”, внесення відомостей до неї та строків розміщення цих відомостей, затвердженого Постановою 387 (**систему у 2017–2018 роки та першому півріччі 2019 року не створено**).

Акт приймання-передачі затверджено лише в. о. Державного секретаря, керівником Секретаріату Державного секретаря Міністерства юстиції України Косолаповою О. А. 15.02.2019, що суперечить вимогам пункту 10 Положення про порядок передачі об'єктів права державної власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.09.1998 № 1482 „Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності” (далі – Постанова 1482), де встановлено, що акт приймання-передачі затверджується органом, який створив комісію, а комісію з питань приймання-передачі державного майна створено спільним наказом Мін'юсту та ДРС від 29.11.2018 № 4361/7/157.

Крім того, відповідно до пункту 1 Положення про порядок передачі об'єктів права державної власності, затвердженого Постановою 1482, визначено порядок безоплатної передачі об'єктів права державної власності із сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Фонду державного майна, інших державних органів, які відповідно до законодавства здійснюють функції з управління державним майном, об'єднань підприємств, яким делеговано функції з управління майном підприємств і організацій, заснованих на державній власності (далі – органи, уповноважені управляти державним майном), Національної академії наук, галузевих академій наук, інших установ та організацій, яким державне майно передано у безоплатне користування (далі – самоврядні організації), до сфери управління інших органів, уповноважених управляти державним майном, або самоврядних організацій. Проте відповідно до акта приймання-передачі (без зазначення дати та номера) **державне майно на загальну суму 3 921,9 тис. грн передано зі**

сфери управління ДРС (балансоутримувач) до сфери управління Мін'юсту на баланс ДП „НАІС”, яке не відноситься до органів, уповноважених управляти державним майном.

Таким чином, у порушення Законів 877 та 1726, Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, ДРС не забезпечено створення системи „ІАС-ДНК”, однак обладнання, яке закуплене за бюджетні кошти на суму 3 921,9 тис. грн, у порушення вимог Постанови 1482, передано 15.02.2019 до ДП „НАІС”.

Довідково. „У розділі 5.2. Створення та впровадження Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) Аналітичного Звіту ДРС за 2017 рік зазначено:

*Усвідомлюючи державну важливість створення системи „ІАС-ДНК”, ДРС було вжито заходів для залучення позабюджетного фінансування створення технічного завдання. Зокрема, було досягнуто домовленості з Міжнародною фінансовою корпорацією (International Finance Corporation, далі – IFC), якою було проведено конкурентний відбір розробника технічного завдання. За результатами відбору IFC уклала договір на розробку технічного завдання створення системи „ІАС-ДНК” з переможцем та повністю оплатила вартість розробки. **Технічне завдання переможцем розроблено та погоджено ДРС.***

*З метою забезпечення виконання вимог статті 4¹ Закону України „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” щодо створення системи „ІАС-ДНК” для забезпечення суб'єктів господарювання та органів державної влади, органів місцевого самоврядування інформацією про заходи державного нагляду (контролю) **Державна регуляторна служба України 20.10.2017 спільно з Міністерством економічного розвитку і торгівлі та за підтримки Офісу ефективного регулювання (BRDO) запустила пілотний модуль планування заходів державного нагляду (контролю) та збору інформації для запуску Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) (далі – пілотний модуль „ІАС-ДНК”), яка дозволяє органам державного нагляду (контролю) виконувати вимоги Закону та здійснювати планування проведення заходів державного нагляду (контролю) на наступний плановий період (2018 рік), а також централізовано надавати інформацію, необхідну для подальшої розробки повноцінної системи „ІАС-ДНК”. Пілотний модуль знаходиться у мережі Інтернет за адресою: <http://ias.brdo.com.ua/>”.***

За поясненням ДРС, цей пілотний модуль „ІАС-ДНК” не передавався у власність держави в особі ДРС, оскільки за своїм функціональним призначенням **не відповідав параметрам системи „ІАС-ДНК”**, а містив лише функцію планування заходів державного нагляду (контролю), а отже, необхідність у створенні системи „ІАС-ДНК” залишається актуальною.

Аудитом встановлено, що незважаючи на те, що Планом пріоритетних дій Уряду на 2018 рік (пункт 31), затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 № 244-р, **передбачено ДРС створення та введення в дію системи „ІАС-ДНК” у грудні 2018 року**, у паспорті бюджетної програми передбачено кошти лише на створення „Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) ІАС-ДНК (заходи з інформатизації)” у сумі **19 143,3** тис. грн, а безпосереднім виконавцем цього заходу був директор департаменту правової роботи і державного нагляду та контролю ДРС Барбелюк О. Б. (лист ДРС від 04.05.2018 № 4315/0/20 до Кабінету Міністрів України), **проте, як і в попередньому році, у 2018 році систему „ІАС-ДНК” за рахунок коштів державного бюджету не створено.**

Відповідно до пояснення ДРС (директор департаменту Барбелюк О. Б.), у червні 2018 року оголошено тендер на **Послуги з розробки програмного забезпечення „ІАС-ДНК”** з поданням пропозицій до 09.07.2018. Запланований на 14.09.2018 аукціон не відбувся, оскільки проведення торгів з одним учасником неможливе (<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2018-06-06-001987-a>)”.

Довідково. „26.10.2018 укладено Меморандум про співробітництво між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (бенефіціар) („Сторона 1”); Державною регуляторною службою України, (реципієнт) („Сторона 2”) та громадською організацією „Офіс ефективного регулювання (BRDO)”, технічний адміністратор (далі – BRDO, „Сторона 3”) та Фондом „Євразія” (Проект міжнародної технічної допомоги „Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах (TAPAS)”, який виступає як виконавець (далі – Проект, „Сторона 4”) з метою надання підтримки Уряду України щодо модернізації Пілотного модуля Інспекційного Порталу (Пілотного модуля Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) як он-лайн сервісу.

13.12.2018 підписано Меморандум про співробітництво щодо створення та введення в дію інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) між Державною регуляторною службою України та ГО „Офіс ефективного регулювання” (BRDO).

Відповідно до умов Меморандуму „Сторони домовилися про співробітництво з питань, пов’язаних із створенням та введенням в дію інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) (далі – Система), передбаченої статтею 4¹ Закону України „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”. Розроблення Системи здійснюється BRDO із залученням **ресурсів проєктів міжнародної технічної допомоги** шляхом доопрацювання розробленого BRDO пілотного модуля планування заходів державного нагляду (контролю) та збору інформації для запуску інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) з урахуванням Меморандуму про співробітництво між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державною регуляторною службою України, громадською організацією „Офіс ефективного регулювання” (BRDO) та Фондом „Євразія” (Проект міжнародної технічної допомоги „Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах (TAPAS)”.

Згідно з умовами Меморандуму від 13.12.2018, в грудні 2018 року, мали бути виконані три модулі, а саме: (планування заходів державного нагляду (контролю); відомості про заходи державного нагляду (контролю); адміністрування системи та забезпечення доступу до неї суб’єктів наповнення, користувачів та інших зацікавлених осіб”.

Аудитом встановлено, що у грудні 2018 року відповідні модулі ДРС не отримано та відповідних документів про їх передачу не оформлено, а фактично модулі передано у квітні 2019 року.

Таким чином, незважаючи на перенесення Кабінетом Міністрів України терміну створення системи „ІАС-ДНК” з 2017 на 2018 рік та виділення бюджетних коштів у сумі 19 143,3 тис. грн, у порушення вимог Закону 877, Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік та пунктів 2 і 3 Постанови 121 системи „ІАС-ДНК” не створено та не введено в дію за рахунок коштів державного бюджету. Кошти у розмірі 19 093,4 тис. грн у кінці 2018 року повернуто до державного бюджету, що свідчить про неприйняття керівництвом ДРС ефективних управлінських рішень щодо створення та запровадження цієї системи за рахунок коштів державного бюджету.

Довідково. „Відповідно до п 4.2. „Створення та впровадження Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю)” Аналітичного Звіту ДРС за 2018 рік зазначено:

ДРС досягнуто домовленості з BRDO щодо створення ними повнофункціональної „ІАС ДНК” та подальшої безоплатної її передачі ДРС;

ДРС спільно з BRDO 13 грудня 2018 року підписано Меморандум про співробітництво щодо створення та введення в дію інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю).

Згідно з цим Меморандумом передбачена поетапна передача модулів „ІАС-ДНК”:

- 1) планування заходів державного нагляду (контролю);
- 2) відомості про заходи державного нагляду (контролю);
- 3) адміністрування системи та забезпечення доступу до неї суб’єктів наповнення, користувачів та інших зацікавлених осіб;
- 4) формування аналітичних звітів за результатами автоматичної обробки відомостей про заходи державного нагляду (контролю);
- 5) організація проведення заходів державного нагляду (контролю).

Передача до ДРС всієї „ІАС-ДНК” передбачена у червні 2019 року.

Одночасно з переданням модулів „ІАС-ДНК” до ДРС передбачається також їх дослідна експлуатація технічним адміністратором системи – ДП „НАІС”.

Однак за даними аудиту встановлено, що у ДРС відсутні документи щодо введення в дію пілотного модуля, як зазначено у пункті 4.2. Аналітичного звіту ДРС за 2018 рік.

Аудитом також встановлено, що за розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1106-р „Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2019 рік” ДРС визначено головним виконавцем пункту 37 „Забезпечення функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю)” у грудні 2019 року з індикатором виконання: **впроваджено у промислову експлуатацію систему „ІАС-ДНК” та підключено не менше 70 відс. державних органів.**

У паспорті бюджетної програми на 2019 рік за бюджетною програмою 8681010 затверджено напрям використання бюджетних коштів „Техадміністрування та техпідтримка ІАС-ДНК” (КЕКВ 2240) у сумі 4,8 млн гривень. Проте у паспортах бюджетних програм на 2017–2018 роки було визначено напрями використання коштів на створення системи „ІАС-ДНК”, однак системи „ІАС-ДНК” за кошти державного бюджету у 2017–2018 роках не створено.

Таким чином, Державною регуляторною службою України упродовж 2017–2018 років та першого півріччя 2019 року, в порушення вимог Закону 877, Планів пріоритетних дій Уряду на 2017 та 2018 роки, пунктів 2 і 3 Постанови 121 не створено інтегровану автоматизовану систему державного нагляду (контролю) для забезпечення суб’єктів господарювання та органів державної влади, органів місцевого самоврядування інформацією про заходи державного нагляду (контролю). При цьому в державних бюджетах на 2017–2019 роки для створення системи „ІАС-ДНК” заплановано видатки на загальну суму 38 943,3 тис. грн, з яких упродовж 2017–2018 років та першого півріччя 2019 року спрямовано 34 143,3 тис. гривень.

Зокрема, направлені ДРС у травні 2017 року Кабінету Міністрів України пропозиції щодо створення системи „ІАС-ДНК”, які відповідали б етапам створення автоматизованих систем відповідно до державних стандартів, не стали основою для створення та затвердження Технічного завдання.

Міжвідомча робоча група, створена наказом ДРС, упродовж 2017–2018 років положення про Робочу групу не затверджувала, план заходів, що регламентують процес створення та впровадження системи „ІАС-ДНК”, не розробляла та засідань не проводила.

„ІАС-ДНК” створювалася ДРС за відсутності Технічного завдання, яке є основним документом, що визначає вимоги та порядок створення (розвиток або модернізацію) автоматизованої системи і на підставі якого проводиться розробка цієї системи і приймання при введенні в дію.

Аудитом встановлено, що придбане ДРС у 2017 році технічне обладнання на суму 5 956,1 тис. грн не включено до елементів (складових) автоматизованої системи, оскільки системи „ІАС-ДНК” не створено та не введено в дію за рахунок коштів державного бюджету, що є непродуктивним використанням бюджетних коштів.

Як наслідок, ДРС закуплене обладнання, частину якого на суму 3 921,9 тис. грн, в порушення Постанови 1482, передано до сфери управління Міністерства юстиції України на баланс ДП „НАІС”, а інша частина на суму 2 034,2 тис. грн (станом на 01.07.2019) перебувала на зберіганні ДРС без введення в експлуатацію.

ІV. АНАЛІЗ ЗАКОННОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Фахівцями Рахункової палати за допомогою інформаційно-телекомунікаційної системи „Prozorro” (далі – „Prozorro”) проведено аналіз публічних закупівель, що здійснювалися тендерним комітетом ДРС.

Аудитом встановлено, що відповідно до вимог Закону України від 25.12.2015 № 922 „Про публічні закупівлі” (далі – Закон 922) закупівлі товарів, робіт і послуг у 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року здійснювалися ДРС згідно з річними планами (додатками до цих річних планів на 2017–2019 роки, з урахуванням змін), розміщеними на сайті публічних закупівель „Prozorro”.

Водночас аудитом проведених публічних закупівель комп’ютерного обладнання у першому півріччі 2019 року (торги відбулися 23.05.2019) встановлено порушення вимог наказу Мінфіну від 12.03.2012 № 333 „Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету”, зареєстрованого в Мін’юсті 27.03.2012 за № 456/20769 (далі – Інструкція 333).

Так, за відсутності у кошторисі на 2019 рік за бюджетною програмою 8681010 бюджетних асигнувань за КЕКВ 3110 „Придбання обладнання і предметів довгострокового користування”, ДРС за результатами проведених

відкритих торгів укладено договори від 03.07.2019 № 87 з ТОВ фірма „ВАЛТЕК” (далі – Договір 87) щодо закупівлі пакетів ліцензійного програмного забезпечення для операційних систем за КЕКВ 2240 „Оплата послуг (крім комунальних)” на загальну суму 738,9 тис. грн і від 04.07.2019 № 88 з ТОВ „МС2-АУТСОРСИНГ” (далі – Договір 88) щодо закупівлі комп’ютерного обладнання за КЕКВ 2110 „Предмети, матеріали, обладнання та інвентар” – 1 280,7 тис. грн (системні блоки, монітори, маніпулятори типу «миша», клавіатури комп’ютерні, багатофункціональні пристрої, зовнішні жорсткі диски, флеш-пам’ять, розгалужувачі USB HUB).

Довідково. За поясненням начальника Відділу фінансування, бухгалтерського обліку та звітності – головного бухгалтера Литвиненко Л. В., закупівлю комп’ютерної техніки та оргтехніки здійснено відповідно до роз’яснення Державної казначейської служби України (лист від 15.02.2018 № 16-08/164-2823, за підписом першого заступника Голови ДКСУ Дуди В. П.), яким у межах компетенції повідомляється, що „...видатки на придбання комп’ютерної техніки та оргтехніки вартістю до 6 000 грн за одиницю без ПДВ необхідно здійснювати за КЕКВ 2210 „Предмети, матеріали, обладнання та інвентар”.

Однак абзацом другим пункту 2.2. глави 2 Інструкції 333 визначено, що за кодом 2200 „Використання товарів і послуг” здійснюється оплата поточних видатків, оплата послуг, придбання матеріалів і предметів, **які не беруться на облік як основні засоби.**

Підпунктом 2.2.1. пункту 2.2. глави 2 Інструкції 333 за кодом 2210 „Предмети, матеріали, обладнання та інвентар” передбачено придбання комплектувальних виробів і деталей для ремонту всіх видів виробничого та невиробничого обладнання; витратних та інших матеріалів до комп’ютерної техніки та оргтехніки (кабельних коробів-кабелеводів, монтажних та комутаційних панелей, розеток, конекторів-з’єднувачів, накопичувачів інформації, картриджів, тонерів тощо); пасивного мережевого обладнання (патч-панелей, конекторів, роз’єднувачів, шаф тощо).

Довідково. Комп’ютерна техніка – пристрої та системи пристроїв, що є компонентами комп’ютера, а також самі комп’ютери та обладнання, яке працює спільно з комп’ютерами (периферійні пристрої) і забезпечує деяку додаткову функціональність (друк або сканування документів, доступ до мережі, захист від збоїв живлення тощо). Крім того, поняття комп’ютерної техніки містить в собі не тільки апаратне, але також програмне забезпечення, яке встановлюється на кожному з пристроїв і забезпечує підтримку та виконання їх базових функцій.

Відповідно до Договору 88 ДРС фактично здійснило закупівлю 40 комплектів комп’ютерної техніки на загальну суму 724,0 тис. грн (системний блок персонального комп’ютера, монітор, мишу, клавіатуру, багатофункціональний пристрій). Одночасно відповідно до Договору 87 закуплено комп’ютерне обладнання і 40 пакетів ліцензійного програмного забезпечення для операційних систем, що встановлюється на системний блок персонального комп’ютера, на суму 385,9 тис. гривень.

Указана комп’ютерна техніка відповідає визначенню „основні засоби”, що наводиться в абзаці п’ятнадцятому пункту 4 розділу I Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі, затвердженого наказом Мініфіну від 12.10.2010 № 1202 (далі – Наказ 1202),

zareєстрованим у Мін'юсті 01.11.2010 за № 1017/18312 (зі змінами) (далі – стандарт 121 „Основні засоби”).

Відповідно до підпункту 3.1.4. пункту 3 розділу II стандарту 121 „Основні засоби”, абзацу двадцятого підпункту 1.1. пункту 1 розділу II Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Мінфіну від 23.01.2015 № 11 (із змінами) (далі – Методичні рекомендації з обліку основних засобів), у складі групи „Машини та обладнання” з виділенням в окремі підгрупи обліковується комп'ютерна техніка та її комплектуючі (комп'ютери, монітори, периферійне і мережеве обладнання комп'ютера, що за вартістю за одиницю чи комплект відноситься до основних засобів) та електронні засоби обробки інформації (електронно-обчислювальні, керуючі та аналогові машини, цифрові обчислювальні машини та пристрої тощо).

Водночас абзацом другим пункту 3.1. глави 3 Інструкції 333 визначено, що за кодом 3100 „Придбання основного капіталу”, зокрема, передбачаються видатки **на придбання або створення основних засобів**, окремих інших необоротних матеріальних активів.

Підпунктом дев'ятим підпункту 3.1.1. пункту 3.1. глави 3 Інструкції 333 передбачено придбання оргтехніки, комп'ютерної техніки (у тому числі придбання програмного забезпечення, яке передбачене разом з придбанням комп'ютерної техніки) за кодом 3110 „Придбання обладнання і предметів довгострокового користування”.

Отже, проведення публічних закупівель 40 комплектів комп'ютерної техніки загальною вартістю 1 109,9 тис. грн⁸ за кодом 2210 „Предмети, матеріали, обладнання та інвентар” та за кодом 2240 „Оплата послуг (крім комунальних)” за відсутності затверджених бюджетних асигнувань за КЕКВ 3110 „Придбання обладнання і предметів довгострокового користування” є порушенням установлених Інструкцією 333 вимог щодо застосування бюджетної класифікації та відповідно до пункту 31 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

При здійсненні аудиту стану виконання договорів, укладених за результатами публічних закупівель, встановлено порушення встановленого порядку оприбуткування придбаних активів.

Так, між ТОВ „ТРАНСЛІНК КОНСАЛТИНГ” та ДРС укладено договір поставки від 31.10.2018 № 131 (далі – Договір 131).

Пунктами 1.1, 1.4 та 1.5 розділу 1 „Предмет договору” Договору 131 визначалося, що постачальник зобов'язується в порядку та на умовах, визначених Договором 131, передати покупцеві примірник ліцензійного програмного забезпечення системи електронного документообігу та надати послуги з його встановлення (інсталяції) (далі – Послуги) за кодом ДК 021:2015:48310000-4 – Пакети програмного забезпечення для створення документів, а покупець – прийняти такі Послуги. Примірник програмного

⁸Ціна одного комплекту становить 27 748,0 грн, у т. ч. 3 016,66 грн ПДВ.

забезпечення системи електронного документообігу передається покупцеві на електронних носіях інформації у безстрокове користування та на необмежену кількість робочих місць. Передання примірника програмного забезпечення системи електронного документообігу (далі – програмна продукція) та надання Послуг з його встановлення (інсталяції) здійснюється за Актом приймання-передачі наданих послуг та за умови, що права на програмну продукцію залишаються у розробника програмного забезпечення, а Покупцю надається право користування ним без права передачі самого програмного забезпечення та/або повноважень на його користування третім особам з моменту повної оплати вартості Послуг на умовах Договору 131.

Відповідно до пункту 3.1 розділу 3 Договору 131, ціна договору становила 3 789,0 тис. гривень.

За даними бухгалтерського обліку платіжним дорученням від 04.12.2018 № 928 на рахунок ТОВ „ТРАНСЛІНК КОНСАЛТИНГ” перераховано 3 789,0 тис. гривень.

Відповідно до пункту 4 розділу I Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 122 „Нематеріальні активи”, затвердженого Наказом 1202 (далі – стандарт 122 „Нематеріальні активи”), придбане ДРС право на використання програмної продукції „Автоматизована система управління документами „ДОК ПРОФ 3” відповідає визначенню терміну „нематеріальний актив”.

Отже, у порушення абзацу п'ятого пункту 2, абзацу другого пункту 4 та абзацу першого пункту 5 розділу II стандарту 122 „Нематеріальні активи”, розділу 1 класу 2 Плану рахунків та розділу 2 Типової кореспонденції субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з активами, капіталом та зобов'язаннями розпорядниками бюджетних коштів та державними цільовими фондами, затвердженої наказом Мінфіну від 29.12.2015 № 1219, зареєстрованим у Мін'юсті 16.01.2016 за № 85/28215, придбаний у 2018 році нематеріальний актив, а саме: право на використання програмної продукції вартістю 3 789,0 тис. грн, не зарахований на баланс ДРС, а всі витрати на його придбання віднесені на матеріальні витрати (кореспонденція рахунків: дебет субрахунку 8013 „Матеріальні витрати” – кредит субрахунку 6211 „Розрахунки з підрядниками та постачальниками”).

Отже, право на використання програмної продукції вартістю 3 789,0 тис. грн не було відображено в бухгалтерському обліку на рахунку 12 „Нематеріальні активи”, що відповідно до пункту 33 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Таким чином, неефективні управлінські рішення посадових осіб ДРС спричинили порушення бюджетного законодавства в частині невірною застосування кодів економічної класифікації видатків бюджету на проведення публічних закупівель в сумі 1 109,9 тис. грн і встановлених вимог ведення бухгалтерського обліку на суму 3 789,0 тис. гривень.

V. АНАЛІЗ СТАНУ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ

Для забезпечення ефективності та продуктивності виконання функцій і завдань, достовірності фінансової звітності та дотримання вимог законодавства має бути створена система внутрішнього контролю.

В структурі центрального апарату ДРС, відповідно до штатних розписів на 2017–2019 роки, затверджена одна штатна одиниця головного спеціаліста з внутрішнього аудиту.

Як встановлено аудитом, упродовж 2017–2018 років та першого півріччя 2019 року функція внутрішнього аудиту не виконувалась одинадцять місяців, тобто третину перевіреного періоду внутрішній аудит в ДРС не здійснювався, оскільки у структурі ДРС була вакантна посада головного спеціаліста – державного внутрішнього аудитора.

Фактично, ДРС, з недотриманням вимог частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України, не забезпечено функціонування структурної одиниці та не створено структурного підрозділу внутрішнього аудиту (що є бажаним для реалізації функцій внутрішнього аудиту з огляду на 201 штатну одиницю ДРС та беручи до уваги необхідність реалізації людиною права на відпочинок) в межах граничної чисельності працівників апарату, що є порушенням постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 „Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади”.

Так, у 2017 році закінчено чотири планових внутрішніх аудити, з яких: один аудит ефективності, три фінансові аудити. При цьому фінансових порушень не встановлено.

План проведення внутрішніх аудитів ДРС на перше півріччя 2018 року затверджений Головою ДРС 07.12.2017 та оприлюднений на офіційному вебсайті ДРС. Проте зі звільненням головного спеціаліста з внутрішнього аудиту контрольні заходи, заплановані на перше півріччя 2018 року, не проводились, тобто ДРС не забезпечено виконання функції внутрішнього контролю, що є порушенням постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 „Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту” (далі – Постанова 1001).

Аудитом також встановлено, що План проведення внутрішнього аудиту ДРС на II півріччя 2018 року не складався та не оприлюднювався на офіційному вебсайті ДРС, чим порушено вимоги пункту 6 Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого Постановою 1001.

У січні–червні 2019 року Головою ДРС затверджено Порядок проведення внутрішнього аудиту в ДРС (наказом від 20.03.2019 № 46), Стратегічний план діяльності з внутрішнього аудиту в ДРС на 2019–2021 роки, Операційний план діяльності з внутрішнього аудиту в ДРС на 2019 рік та підписано Декларацію внутрішнього аудиту Державної регуляторної служби України між Головою ДРС та головним спеціалістом – державним внутрішнім аудитором, яка розміщена на офіційному вебсайті Служби.

У 2019 році ДРС здійснюються заходи з організації внутрішнього контролю для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до мети, завдань, планів та вимог Положення про Державну регуляторну службу України. Заходи контролю здійснюються керівництвом усіх рівнів та працівниками шляхом авторизації та отримання дозволів відповідальних осіб на виконання операцій через процедуру візування, погодження та затвердження з використанням інформаційної автоматизованої системи „ДОК ПРОФ”, розподілу обов’язків та повноважень (договори про матеріальну відповідальність, доступ до інформаційних ресурсів, затверджених правил внутрішнього службового розпорядку).

Аудитом встановлено, що у 2019 році проведено плановий аудит ефективності на тему: „Оцінка ефективності, результативності та якості стану бухгалтерського обліку і внутрішнього контролю, їх моніторинг та розроблення рекомендацій щодо удосконалення цих систем” за 2016–2018 роки. За його результатами встановлено недоліки, що стосуються здійснення внутрішнього контролю у відділі фінансування, планування та звітності ДРС, організації та порядку ведення бухгалтерського обліку в частині відсутності документів, що регламентують виконання певних процесів та функцій у відділі, а також надано рекомендації для відділу фінансування, бухгалтерського обліку та звітності ДРС в частині розроблення документів, згідно з якими має здійснюватися внутрішній контроль у відділі; приведення у відповідність із вимогами законодавства документів ДРС щодо регламентації процесів та операцій з питань бухгалтерського обліку, що сприятиме належному й правильному веденню бухгалтерського обліку в ДРС.

Упродовж 2017–2018 років та першого півріччя 2019 року внутрішні аудити діяльності центрального апарату ДРС за бюджетною програмою 8681010 головним спеціалістом з внутрішнього аудиту не проводились.

Як засвідчив аудит, наявність лише одного спеціаліста з питань внутрішнього аудиту не забезпечує його належного проведення, а також призводить до невиконання або невчасного виконання затверджених планів діяльності з внутрішнього аудиту.

Контрольною групою Рахункової палати встановлено, що Положення про облікову політику ДРС від 24.03.2017 № 38 (із змінами):

- не містить переліку чинних законодавчих та нормативно-правових актів, які регламентують ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності;

- не враховує відповідні рекомендації, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 23.01.2015 № 11 „Методичні рекомендації щодо облікової політики суб'єкта державного сектору” (із змінами), оскільки упродовж 2017–2018 років було прийнято низку нормативно-правових актів, що стосуються бухгалтерського обліку в державному секторі, зокрема: не внесено зміни до форм меморіальних ордерів відповідно до наказу Мінфіну від 08.09.2017 № 755, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України від 20.11.2017 № 1416/31284 „Про затвердження типових форм меморіальних ордерів, інших облікових реєстрів суб'єктів державного сектору та порядку їх складання”;

- не передбачено графіка документообігу первинних документів в ДРС, відповідно до якого здійснюється внутрішній контроль за своєчасністю надання і створення таких документів структурними підрозділами та їх відповідальності за відповідність інформації, що міститься в первинних бухгалтерських документах;

- не зазначено порядку ведення бухгалтерського обліку з використанням автоматизованих систем для нарахування, узагальнення та звітування за бюджетними коштами. Не передбачена відповідальність посадових осіб за порушення Положення про облікову політику.

Згідно з пунктом 4.3.9. Положення про відділ фінансування, бухгалтерського обліку та звітності, затвердженого наказом ДРС від 20.01.2017 № 10, „Головний бухгалтер: подає керівникові бюджетної установи пропозиції щодо: визначення облікової політики, зміни обраної облікової політики з урахуванням особливостей діяльності бюджетної установи і технології оброблення облікових даних, у тому числі системи та форм внутрішньогосподарського (управлінського) обліку та правил документообігу, які потребують внесення змін”.

Таким чином, відсутність у Положенні про облікову політику ДРС № 38 від 24.03.2017 чинних законодавчих та нормативно-правових актів, які регламентують ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності, призвела до неналежного здійснення керівництвом ДРС внутрішнього контролю щодо розрахунків за договорами та виконання їх умов.

ВИСНОВКИ

1. Державною регуляторною службою України не забезпечено ефективного управління, а також продуктивного та законного використання коштів державного бюджету, виділених на керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування.

Відповідно до законів України „Про Державний бюджет України на 2017 рік”, „Про Державний бюджет України на 2018 рік” та „Про Державний бюджет України на 2019 рік” на організацію роботи Державної регуляторної служби України за бюджетною програмою 8681010 „Керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування” затверджено бюджетні призначення на загальну суму **207 851,1** тис. гривень.

Державною казначейською службою України у 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року Державній регуляторній службі України відкрито асигнувань на загальну суму 163 943,7 тис. грн, у тому числі: 2017 року – 52 108,3 тис. грн, 2018 року – 82 607,2 тис. грн, першому півріччі 2019 року – 29 228,2 тис. гривень. Видатки становили 126 114,6 тис. грн, у тому числі: 2017 року – 41 599,7 тис. грн, 2018 року – 59 074,1 тис. грн, першому півріччі 2019 року – 25 440,8 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що за бюджетною програмою 8681010 „Керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування” у 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року незабезпечення Державною регуляторною службою України належного внутрішнього контролю призвело до неефективного управління, а також непродуктивного та з порушенням законодавства використання коштів державного бюджету на загальну суму **182 848,9** тис. грн, у тому числі:

з порушенням бюджетного законодавства – 171 993,9 тис. грн, з них: внаслідок включення до бюджетних запитів видатків без надання обґрунтованих розрахунків за кожним кодом економічної класифікації, деталізованих за видами та кількістю – 106 452,9 тис. грн, у зв'язку з визначенням недостовірних обсягів бюджетних коштів при підготовці проектів кошторисів – 63 160,4 тис. грн, унаслідок неподання розрахунків обсягів надходжень до спеціального фонду за кожним джерелом доходів – 2 380,6 тис. грн;

- непродуктивно – 5 956,1 тис. грн, у зв'язку з придбанням комп'ютерного обладнання для системи „ІАС-ДНК”, яку не створено та не запроваджено у 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року;

- інші порушення – 4 898,9 тис. грн, внаслідок невірного застосування бюджетної класифікації під час придбання комп'ютерної техніки – 1 109,9 тис. грн, у зв'язку з не відображенням у бухгалтерському обліку нематеріального активу (програмний продукт „ДОК ПРОФ 3”) – 3 789,0 тис. гривень.

Установлено також, що Державною регуляторною службою України за бюджетною програмою 8681010 „Керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування” у 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року не забезпечено ефективного управління бюджетними коштами на суму 34 144,3 тис. грн, внаслідок їх повернення до Державного бюджету України.

2. Державною регуляторною службою України, як головним розпорядником бюджетних коштів державного бюджету, у 2017–2018 роках та першому півріччі 2019 року **не вжито достатніх заходів для обґрунтованого планування видатків на керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування.**

2.1. Внаслідок недостатнього внутрішнього контролю, Державною регуляторною службою України допущено порушення пунктів 1.5. та 2.8 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у

Міністерстві юстиції України 26.06.2012 за № 1057/21369, і до бюджетних запитів на 2017–2019 роки за бюджетною програмою 8681010 включено видатки у загальній сумі **106 452,9 тис. грн без надання обґрунтованих розрахунків** за кожним кодом економічної класифікації, деталізованих за видами та кількістю. Отже, Державною регуляторною службою України, як головним розпорядником бюджетних коштів, у порушення частини третьої статті 35 Бюджетного кодексу України та пункту 1.14. Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 26.06.2012 за № 1057/21369, не забезпечено достовірності поданих до Міністерства фінансів України бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту Державного бюджету України, що відповідно до вимог пункту 1 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

2.2. У порушення пункту 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, Державна регуляторна служба України під час підготовки проєктів кошторисів на 2017–2019 роки за бюджетною програмою 8681010 не забезпечила затвердження в них сум, підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями за кожним кодом економічної класифікації на суму **63 160,4 тис. грн, що відповідно до вимог пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.**

2.3. Всупереч вимогам пункту 17 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, до проєктів кошторисів у 2017–2019 роки Державною регуляторною службою України не подавалися розрахунки обсягів надходжень до спеціального фонду за кожним джерелом доходів на суму **2 380,6 тис. гривень.**

3. Аналіз бюджетних запитів і паспортів бюджетної програми 8681010 „Керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування” засвідчив, що Державною регуляторною службою України з недотриманням вимог пункту 7 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України „Про результативні показники бюджетної програми” від 10.12.2010 № 1536, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27.12.2010 за № 1353/18648, не розроблена методика розрахунку результативних показників.

Як наслідок, система результативних показників, визначена Державною регуляторною службою України за бюджетною програмою 8681010 на 2017–2019 роки, є розгалуженою, змінювалася упродовж бюджетних років, що не дає змоги здійснити у повному обсязі оцінку відповідності показників витрат показникам продукту та ефективності.

4. Аудитом встановлено, що Державною регуляторною службою України упродовж 2017–2018 років та першого півріччя 2019 року, **в порушення вимог Закону України від 05.04.2007 № 877 „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, Планів пріоритетних дій Уряду на 2017 та 2018 роки, не створено інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) для забезпечення суб'єктів господарювання та органів державної влади, органів місцевого самоврядування інформацією про заходи державного нагляду (контролю). При цьому на 2017–2019 роки для створення системи „ІАС-ДНК” заплановано видатки на загальну суму 38 943,3 тис. грн, з яких упродовж 2017–2018 років спрямовано 34 143,3 тис. гривень.**

Так, направлені Державною регуляторною службою України у травні 2017 року Кабінету Міністрів України пропозиції щодо створення системи „ІАС-ДНК” за рахунок коштів державного бюджету, які відповідали б етапам створення автоматизованої системи відповідно до державних стандартів, не стали основою для створення та затвердження Технічного завдання.

Отже, створення системи „ІАС-ДНК” здійснювалося Державною регуляторною службою України з порушенням пунктів 2 та 3 постанови Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121 „Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації” і за відсутності Технічного завдання, яке є основним документом, що визначає вимоги та порядок створення (розвиток або модернізацію) автоматизованої системи, згідно з яким проводиться розробка цієї системи і приймання при вводі в дію.

Придбане Державною регуляторною службою України у 2017 році технічне обладнання на суму 5 956,1 тис. грн не включено до елементів (складових) автоматизованої системи, оскільки системи „ІАС-ДНК” за рахунок коштів державного бюджету не створено та не введено в дію, що є непродуктивним використанням бюджетних коштів.

При цьому, частину закупленого технічного обладнання, в порушення Закону України від 05.04.2007 № 877 „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” та постанови Кабінету Міністрів України від 21.09.1998 № 1482 „Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності”, на суму 3 921,9 тис. грн Державна регуляторна служба України передала на баланс державного підприємства „Національні інформаційні системи”, яке належить до сфери управління Міністерства юстиції України, а інша частина обладнання на суму 2 034,2 тис. грн (станом на 01.07.2019) перебувала на зберіганні у Державній регуляторній службі України без введення в експлуатацію.

5. Державною регуляторною службою України при здійсненні публічних закупівель не запроваджено дієвого внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету на придбання оргтехніки та комп'ютерної техніки, що призвело до порушення установлених вимог до застосування бюджетної класифікації і бухгалтерського обліку, зокрема:

- невірною застосування бюджетної класифікації під час планування та здійснення видатків на придбання комп'ютерної техніки у загальній сумі 1 109,9 тис. грн за КЕКВ 2210 „Предмети, матеріали, обладнання та інвентар” та КЕКВ 2240 „Оплата послуг (крім комунальних)” за відсутності затверджених бюджетних асигнувань за КЕКВ 3110 „Придбання обладнання і предметів довгострокового користування”, що є порушенням підпункту 3.1.1. пункту 3.1. Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27.03.2012 за № 456/20769, та згідно з пунктом 31 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства;

- невідображення у бухгалтерському обліку нематеріального активу (право на використання програмної продукції „Автоматизована система управління документами „ДОК ПРОФ 3”) у сумі 3 789,0 тис. грн, у порушення абзацу шостого пункту 2, абзацу другого пункту 4 та абзацу першого пункту 5 розділу II стандарту 122 „Нематеріальні активи”, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202, зареєстрованим Міністерством юстиції України 01.11.2010 за № 1018/18313, розділу 1, класу 2 Плану рахунків та розділу 2 Типової кореспонденції субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з активами, капіталом та зобов'язаннями розпорядниками бюджетних коштів та державними цільовими фондами, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219, зареєстрованим Міністерством юстиції України від 16.01.2016 за № 85/28215, що згідно з пунктом 33 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

6. Аналіз забезпечення виконання Державною регуляторною службою України функцій згідно з Положенням про Державну регуляторну службу України засвідчив, що з 37 завдань, визначених Положенням про Державну регуляторну службу України, не реалізовувалися 5 (п'ять), які передбачено підпунктами 26, 27, 28, 32 та 33 пункту 4, у зв'язку з відсутністю підстав для їх реалізації згідно зі змінами в законодавстві.

7. У Державній регуляторній службі України у повному обсязі не забезпечується діяльність з функціонування системи внутрішнього контролю: не вживаються достатні заходи щодо дотримання і виконання формалізованих та задокументованих правил і контрольних процедур; визначення і закріплення повноважень та відповідальності для забезпечення досягнення мети діяльності та стратегічних цілей Державною регуляторною службою України; превентивний контроль керівництвом Державної регуляторної служби України не здійснювався, що посилювало ризики незабезпечення правильності ведення та повноти бухгалтерського обліку, а також достовірності фінансової і бюджетної звітності. Упродовж 2017–2018 років та першого півріччя 2019 року внутрішні аудити діяльності центрального апарату ДРС за бюджетною програмою 8681010 не проводились.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Поінформувати Верховну Раду України, Комітет Верховної Ради України з питань економічного розвитку та Комітет Верховної Ради України з питань бюджету про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державній регуляторній службі України на керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування.

2. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державній регуляторній службі України на керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати внести зміни до Положення про Державну регуляторну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724 „Деякі питання Державної регуляторної служби України”, згідно з вимогами чинного законодавства.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державній регуляторній службі України та запропонувати:

- розробити методичку розрахунку результативних показників бюджетної програми Державної регуляторної служби України;

- вжити заходів стосовно належного оформлення передання з балансу Державної регуляторної служби України на баланс Міністерства юстиції України з подальшим переданням державному підприємству „Національні інформаційні системи” комп'ютерного обладнання;

- забезпечити внутрішній контроль за плануванням та ефективним використанням бюджетних коштів за бюджетною програмою 8681010 „Керівництво та управління у сфері регуляторної політики та ліцензування”;

- поліпшити контроль за дотриманням законодавства про публічні закупівлі;

- посилити контроль за належним веденням бухгалтерського обліку;

- розробити порядок внутрішнього контролю;

- привести облікову політику у відповідність із умовами чинного законодавства;

- з метою належної організації планування та ведення бухгалтерського обліку оптимізувати роботу шляхом створення окремої структури фінансового управління;

- забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків;

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

Член Рахункової палати

А. М. Дідик