

Парунова папаста



ПРЕМ'ЄР-МІНІСТР УКРАЇНИ

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

вул. Грушевського, 12/2, Київ, 01008,
тел.: (044) 256 7824, телефакс: (044) 254 0584

До доповідної записки Міністра
Кабінету Міністрів України
від 10.12.18 № 106/08-81-18

Міністрам, іншим керівникам
центральної влади (за списком)
виконавчої влади (за списком)

З пропозиціями згоден.
Прошу забезпечити виконання.

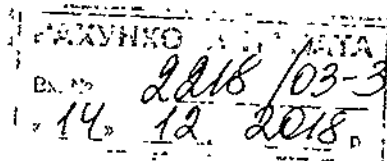
КУБІВУ С. І.
РОЗЕНКУ П. В.
САЄНКУ О. С.
БОНДАРЕНКУ В. В.
ПАЦКАНУ В. В.

КОВТУН Т. В., ДЕХТЯРЕНКУ С. С.

*Безі А. М., Шевчуку Д. П., Кошик Н. М., Фіцу О. Ю. (Крещенко І. В.) –
відповідно до компетенції*



Володимир ГРОЙСМАН



ДЕПАРТАМЕНТ ДОКУМЕНТООБІГУ ТА КОНТРОЛЮ
СЕКРЕТАРІАТУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
№ 49716/01-18 від 13.12.2018

81

10:18:13



№2218/03 від 14.12.2018



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41. факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

20.11.2018 № 07-2785

На № _____ від _____

Прем'єр-міністру України
Гройсману В. Б.

Щодо результатів аудиту

Шановний Володимире Борисовичу!

На засіданні Рахункової палати 23.10.2018 розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління і за підсумками обговорення прийнято рішення.

Згідно з частиною третьою статті 39 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо Звіт та відомості у формі рішення Рахункової палати (додається) і просимо опрацювати їх з центральними органами виконавчої влади, які беруть участь у реформуванні, а також поінформувати про вжиті заходи.

Додаток: на 55 арк.

З повагою

Голова

В. В. Пацкан





РАХУНКОВА ПАЛАТА

Р І Ш Е Н Н Я

від 23 жовтня 2018 року № 27-1

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Завдяки системній підтримці міжнародних партнерів в особі ЄС Україні вдалося закласти підвалини для реформування державного апарату з метою підвищення якості задоволення суспільних потреб і надання адміністративних послуг громадянам України. Чіткий вектор перетворень визначено у базових документах, що регламентують ключові принципи, напрями та заходи у рамках реформи.

Водночас результати вивчення фактичного стану виконання запланованих заходів та ефективності використання бюджетних коштів на їх реалізацію свідчать, що реформа державного управління, яка є головною, від якої залежить результативність і продуктивність усіх інших національних реформ, Урядом проводиться неефективно, низькими темпами, з недотриманням планових показників, що призводить до додаткового фінансового навантаження на Державний бюджет України, втрати довіри суспільства і незадоволення очікувань громадян, а також негативно впливає на міжнародний імідж і репутацію держави.

Неналежне впровадження заходів реформи пов'язано з недостатньою координацією процесів реформування з боку Кабінету Міністрів України та відсутністю дієвого контролю за виконавською дисципліною серед державних службовців керівної ланки, які зобов'язані в межах своїх службових повноважень забезпечувати виконання затвердженої Стратегії реформування управління України на 2016–2020 роки та плану заходів з її реалізації. Фінансова складова процесу реформування містить ризики, обумовлені необгрунтованим плануванням видатків на заходи з реалізації Стратегії реформування та нівелюванням визначеного у статті 7 Бюджетного

кодексу України принципу обгрунтованості, що створює передумови для неефективного (нерезультативного і непродуктивного) використання виділених коштів.

1.1. Процес утворення у структурі центральних органів виконавчої влади підрозділів з питань формування державної політики (директоратів та генеральних департаментів) відбувався безсистемно, фрагментарно та не враховував результатів аналізу сфер суспільно-економічного життя країни, відповідальними за формування і реалізацію державної політики у яких є відповідні державні органи. Доручення Кабінету Міністрів України щодо проведення передбаченого пунктом 20 плану заходів з реалізації Стратегії реформування вертикального та горизонтального функціонального обстеження центральні органи виконавчої влади отримали лише за 1,5 місяця до запланованої дати його завершення. Напрями діяльності майбутніх підрозділів з питань реформ на початкових етапах визначалися необгрунтовано та не узгоджувалися із сферами державної політики, яку формують відповідні центральні органи виконавчої влади.

1.2. Замість комплексного реформування меншої кількості центральних органів виконавчої влади з формуванням у них дієздатної структури апарату, спроможної виконувати поставлені стратегічні завдання, Кабінетом Міністрів України прийнято рішення щодо фрагментарних структурних змін у десяти пілотних міністерствах і двох агентствах. Це призвело лише до розпорошення і дублювання управлінських функцій з формування та реалізації державної політики у цих органах, нівелювання функцій контролю і відповідальності та, як наслідок – додаткового фінансового навантаження на державний бюджет. Таким чином, вже на етапі започаткування реформи комплексної реорганізації системи центральних органів виконавчої влади не передбачалося.

1.3. Погодження заінтересованими центральними органами виконавчої влади проекту Порядку розподілу та використання коштів державного бюджету, що виділяються на здійснення заходів з комплексної реформи державного управління, тривало більше ніж півроку (до серпня 2017 року), що призвело до затримки реалізації Стратегії реформування та недосягнення визначених нею пріоритетів у частині кадрового забезпечення реформи, згідно з якими у 2018 році на посади фахівців з питань реформ у підрозділах з формування державної політики мало бути прийнято 2,2 тис. осіб.

На початок 2018 року за результатами проведених конкурсів на посади фахівців з питань реформ призначено лише 76 осіб (9,3 відс. затвердженої на рівні 821 од. граничної чисельності), а станом на 01.08.2018 – 399 осіб (18,1 відс. граничної чисельності). У 2017 році жодного фахівця з питань реформ не призначено на посади у Мінінфраструктури та МОЗ, а у Мінініні та МОН на ці посади призначено лише одного державного експерта та двох керівників директоратів відповідно. Отже, на час аудиту не забезпечено належного кадрового потенціалу для реформування системи державного управління.

На безпідставній оптимістичності Стратегії реформування наголошували й європейські експерти, зробивши про це відповідний висновок у Доповіді SIGMA (абзац третій сторінки 11 Звіту про базові вимірювання): за їхньою оцінкою, вже на початковому етапі запровадження Стратегії показник її реалізації становив лише 40 відс. запланованого Урядом України.

1.4. Схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки не виконувався належним чином. Порушено заплановані часові обмеження щодо реалізації заходів, при цьому належних коригувань запланованих заходів не проводилося. Низькі темпи впровадження реформи не стали для Кабінету Міністрів України приводом для своєчасного прийняття ефективних управлінських рішень. Це свідчить, зокрема, про неналежний контроль з боку Уряду та істотні ризики подальшого неефективного витрачання коштів державного бюджету (платників податків), тоді як якісних змін стану суспільства та системи задоволення суспільних потреб через надання державним апаратом належних адміністративних послуг забезпечено не буде.

1.5. Методика оцінювання (базових вимірювань) результатів впровадження реформи державного управління на сьогодні відсутня. Як наслідок – невідповідність фактичних темпів і результативності реалізації заходів з реформування цілям і планам, передбаченим базовими документами. Моніторинг результатів реформи належним чином не проводиться, оскільки Стратегія реформування не визначає жодного контрольного показника, за яким можна оцінити повноту і результативність реалізації заходів з реформування, та не передбачає системи оцінки діяльності директоратів (генеральних департаментів) за певними критеріями вимірювання ефективності впровадження реформи через призму результативності та продуктивності діяльності новостворених підрозділів з реформ. Не визначено процедур контролю і відповідальності за стан виконання заходів з реформування та процедур подальшого коригування цього процесу на основі отриманих результатів для досягнення встановленої мети.

На даний час реформа забезпечує лише зміну форми структурних підрозділів апаратів центральних органів виконавчої влади з департаментів на директорати і генеральні департаменти та підвищення мотивації праці фахівців “реформаторського складу” міністерств та інших державних органів. Водночас за майже 2,5 роки з дати затвердження Стратегії реформування практичних позитивних результатів перетворень за жодним з напрямів діяльності відповідних органів у певних сферах життєдіяльності держави не відбулося. Практичних здобутків новостворених директоратів (генеральних департаментів), що впливали б на якість надання адміністративних послуг громадянам України, як це передбачено Стратегією реформування, на дату аудиту не підтверджено в жодному державному органі, що бере участь у цій реформі.

На відміну від Кабінету Міністрів України, що є координатором реформування державного управління в Україні та відповідає за це,

Європейський Союз, який сприяє Україні у проведенні реформи, має затверджену Методологію щодо розроблення та впровадження програм бюджетної підтримки, оскільки зацікавлений у результативності та продуктивності використання коштів, що виділяються як бюджетна підтримка для України, та в успішній реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

1.6. Призначені на посади фахівці з питань реформ фактично не опікувалися питаннями формування державної політики у певних сферах, а лише брали участь у реалізації поточних завдань діяльності відповідних державних органів згідно із затвердженими планами їх роботи, дублюючи при цьому виконання завдань і функцій, покладених на інші структурні підрозділи апаратів. Положення про утворені у структурі апаратів директорати як підрозділи, відповідальні за формування державної політики у відповідних сферах, не передбачають координації їх діяльності безпосередньо міністром або відповідно до розподілу обов'язків першим заступником міністра чи заступником міністра, оскільки відповідно до затверджених розподілів повноважень міністри та їх заступники координують окремі сфери діяльності міністерства, а не окремі його структурні підрозділи. Водночас Типовим положенням про директорат міністерства, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 644, передбачено, що саме міністр як керівник міністерства має координувати діяльність утворених у структурі міністерства директоратів.

1.7. Кваліфікація та досвід роботи працівників, які за результатами конкурсу зараховувалися на посади фахівців з питань реформ, у багатьох випадках не відповідали критеріям, визначеним Стратегією реформування, яка передбачає формування команди висококваліфікованих і компетентних державних фахівців, здатних забезпечувати реалізацію пріоритетних реформ та спроможних підтримувати якісний процес формування та аналізу політики у пріоритетних галузях.

Кваліфікаційні вимоги до цих посад були занижені вже нормами статті 20 Закону України “Про державну службу” та надавали можливість призначення на посаду, зокрема, фахівця з питань реформ (державний експерт) з рівнем освіти не нижче молодшого бакалавра або бакалавра. Як наслідок, фахівці, покликані реформувати галузі, переважно не мають досвіду роботи, а їхня освіта не відповідає напрямам діяльності міністерства та специфіці певної сфери (галузі) життєдіяльності держави. Передбачені нормами цієї статті спеціальні вимоги до професійної компетентності для претендентів на посади фахівців з питань реформ не визначалися, що створило істотні ризики неналежного кадрового забезпечення підрозділів реформ.

1.8. У результаті невиконання у 2017 році поставлених Стратегією реформування завдань, передусім у частині кадрового забезпечення запровадженої реформи, а також формування повної та реалістичної політики реорганізації державного управління, Державний бюджет України недоотримав 4,5 млн євро бюджетної підтримки ЄС, передбаченої

Угодою про фінансування програми "Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні".

На сьогодні є істотний ризик неотримання бюджетної підтримки ЄС і у 2019 році, оскільки не забезпечено виконання визначених Стратегією реформування пріоритетів, зокрема, в частині поступового зниження та повного скасування до 01.05.2018 додаткових тимчасових стимулюючих виплат, підвищення з 01.07.2018 посадових окладів державних службовців на 25 відс. з метою збільшення з початку 2019 року частки посадового окладу в середній заробітній платі державного службовця до 70 відс. з відповідним зменшенням частки премії до 30 відсотків. Адже одна з умов Угоди про фінансування – зобов'язання Уряду забезпечувати фінансову стабільність реформи оплати праці, передбаченої Законом України "Про державну службу".

2. Упродовж 2017 року та за 7 місяців 2018 року із затверджених у Державному бюджеті України 1930,7 млн грн призначень на заходи з підтримки комплексної реформи державного управління розподілено 674,1 млн грн (34,6 відс.), а залученими до реформи центральними органами виконавчої влади використано 205,1 млн грн (лише 10,6 відс. затвердженого обсягу та 30,4 відс. розподілених коштів). При цьому необґрунтоване планування Мінфіном та затвердження бюджетних призначень створило умови для неефективного (нерезультативного, непродуктивного) використання 55,6 млн грн коштів державного бюджету.

На незабезпеченні фінансової сталості реформи наголошено й у Доповіді SIGMA. За шестибальною шкалою оцінювання (від 0 до 5 балів) фінансова сталість реформи державного управління в Україні була оцінена у "0", оскільки, за висновками експертів, не може бути забезпечена в короткостроковій і середньостроковій перспективі внаслідок недоліків фінансового планування (абзац перший сторінки 18 Звіту про базові вимірювання).

2.1. У 2017 році найбільшу частку в структурі видатків центральних органів виконавчої влади на здійснення заходів з комплексної реформи державного управління (майже 52 відс.) становили видатки на закупівлю обладнання для облаштування робочих місць новопризначених фахівців з питань реформ. Протягом 7 місяців 2018 року кошти спрямовувалися тільки на оплату праці цих фахівців. При цьому за іншими передбаченими в додатку 1 до Стратегії реформування напрямками (впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, комунікаційне супроводження, проведення навчання і функціонального обстеження) кошти державного бюджету не використовувалися, що свідчить про ігнорування та невиконання запланованих заходів з реалізації Стратегії.

2.2. За укомплектованості у 2017 році посад фахівців з питань реформ у середньому менш як на 10 відс., у структурі видатків центральних органів виконавчої влади найбільшу частку (10 відс.) становили видатки на виплату додаткових премій працівникам апаратів відповідних центральних органів виконавчої влади, які залучалися до підготовки та проведення конкурсів на зайняття посад фахівців з питань реформ.

Загалом у 2017 році на виплату таких премій використано 4,3 млн гривень. Отже, на забезпечення лише процедури конкурсу для одного фахівця з питань реформ витрачалось в середньому по 56,6 тис. гривень. Станом на 01.08.2018 загальний обсяг видатків на підготовку та проведення конкурсів збільшився до 5,6 млн гривень.

2.3. Незважаючи на те, що у 2017 році новостворені директорати ще не розпочали своєї діяльності, прийняті на посади фахівці з питань реформ отримували надбавку за виконання особливо важливої роботи. Розмір цієї надбавки для державного експерта становив від 30 до 40 тис. грн на місяць, тоді як їх посадовий оклад – лише 6 тис. грн, тобто був як мінімум у 5 разів меншим. Зазначене суперечить меті прийняття у грудні 2015 року нового Закону України "Про державну службу", яка передбачала збільшення у структурі заробітної плати державних службовців передусім ролі посадового окладу.

За висновками, зробленими у Доповіді SIGMA (абзац другий сторінки 85 Звіту про базові вимірювання), встановлена фахівцям з питань реформ надбавка за виконання особливо важливої роботи втричі перевищує максимальний посадовий оклад на державній службі, а нова схема оплати праці цих фахівців спричиняє значні ризики, знижуючи мотивацію інших державних службовців і спотворюючи систему оплати їх праці.

2.4. У 2017 році на заходи з придбання комп'ютерної техніки, меблів та офісного обладнання для облаштування робочих місць призначених на посади фахівців з питань реформ використано 93,7 млн гривень. Переважна частина закупленого у 2017 році обладнання через неуккомплектованість штату не використовується за призначенням або передана центральними органами виконавчої влади у користування іншим структурним підрозділам їх апаратів або підвідомчим організаціям. Робочі місця фахівців з питань реформ, яких планувалося залучити до роботи у 2018 році, облаштовано технічними засобами та необхідним обладнанням лише на 39 відс., а придбане з цією метою програмне забезпечення (8,1 млн грн) та комп'ютерна техніка (40,7 млн грн) не використовуються та морально застарівають. Це свідчить про непродуктивне використання коштів державного бюджету на закупівлю обладнання та відволікання значного фінансового ресурсу з державного бюджету.

3. Рекомендації Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів Кабінетом Міністрів України не виконано. Процеси реформування центральних органів виконавчої влади продовжують відбуватися безсистемно, не ґрунтуючись на результатах функціональних та інших аналітичних досліджень. За таких умов запроваджені заходи лише створюють додаткове фінансове навантаження на Державний бюджет України, не підвищують ефективність державного управління та не сприяють розвитку відповідних сфер життєдіяльності країни, створюють передумови для подальшої втрати довіри громадян України не тільки до виконавчої влади, але й до публічної адміністрації в цілому.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління поінформувати Президента України та Верховну Раду України.

3. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління надіслати Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування та Представництву Європейського Союзу в Україні.

4. Звіт та відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і запропонувати вжити таких заходів:

4.1. Актуалізувати Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки та кошторис витрат на заходи з комплексної реформи державного управління в частині термінів та обсягів фінансування, а також чисельності фахівців з питань реформ, які призначатимуться на посади у директоратах (генеральних департаментах) центральних органів виконавчої влади.

4.2. Внести зміни до плану заходів з реалізації Стратегії реформування в частині встановлення чітких контрольних показників, за якими можна здійснити оцінку повноти та результативності реалізації заходів з реформування за певний період часу, передбачивши персональну відповідальність посадових осіб за їх невиконання або неналежне виконання.

4.3. Забезпечити розроблення та затвердження в установленому порядку (з урахуванням кращих зарубіжних практик, зокрема Методології ЄС щодо розроблення та впровадження програм бюджетної підтримки) методики оцінювання (базових вимірювань) результатів впровадження реформи державного управління.

4.4. Забезпечити приведення міністерствами, які беруть участь у реформуванні, положень про структурні підрозділи з питань реформ у відповідність з Типовим положенням про директорат міністерства, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 644.

4.5. Забезпечити неухильне дотримання вимог Бюджетного кодексу України під час планування обсягів бюджетних призначень на заходи з підтримки комплексної реформи державного управління.

4.6. Забезпечити розроблення та затвердження плану заходів з реалізації Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017

№ 1013-р.

4.7. Вирішити питання подальшого використання комп'ютерного та іншого обладнання і майна, закупленого у 2017 році для облаштування робочих місць фахівців з питань реформ, яке на даний час не використовується у зв'язку з неуконструктуванням та нестворенням робочих місць і морально застаріває.

4.8. Внести зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246: підвищити кваліфікаційні вимоги до претендентів на посади фахівців з питань реформ, враховуючи норми статті 20 Закону України "Про державну службу" в частині застосування до таких претендентів спеціальних вимог.

4.9. Забезпечити належну координацію дій щодо проведення реформи у міністерствах і агентствах, постійний моніторинг індикативних показників (проміжних результатів) процесу реформування відповідно до затверджених планових заходів та належний внутрішній контроль за використанням коштів державного бюджету на відповідні заходи згідно з нормами статті 26 Бюджетного кодексу України.

4.10. Забезпечити проведення Національним агентством України з питань державної служби моніторингу (перевірки) дотримання центральними органами державного управління, залученими до реалізації заходів з реформування, положень статті 20 Закону України "Про державну службу" в частині встановлення та застосування спеціальних вимог до претендентів на посади фахівців з питань реформ.

4.11. Поінформувати Рахункову палату в місячний строк про затвердження в установленому порядку плану заходів щодо виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами проведеного аудиту та до 23.01.2019 – про результати виконання рекомендацій, визначених у пунктах 4.2, 4.3, 4.8 і 4.10 цього рішення.

5. Оприлюднити Звіт і рішення Рахункової палати за результатами аудиту на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Заступнику Голови Рахункової палати Майснеру А. В. забезпечити представлення позиції Рахункової палати (інформації) про результати аудиту в засобах масової інформації, у Верховній Раді України та на міжнародному рівні.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В.

Голова Рахункової палати



В. В. Пацкан

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 23.10.2018 № 27-1

ЗВІТ
про результати аудиту ефективності використання коштів
державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи
державного управління

Київ 2018

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| СПИСОК СКОРОЧЕНЬ..... | 3 |
| 1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ | 4 |
| 2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ | 8 |
| 2.1. ОЦІНКА ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ..... | 8 |
| 2.2. ОЦІНКА МЕТИ, ОРГАНІЗАЦІЙНИХ І ФІНАНСОВИХ ЗАСАД ТА ОЧІКУВАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ КОМПЛЕКСНОЇ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... | 9 |
| 2.3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗАХОДИ З КОМПЛЕКСНОЇ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У 2017 РОЦІ ТА ЗА 7 МІСЯЦІВ 2018 РОКУ..... | 23 |
| 2.3.1. Оцінка своєчасності і повноти виконання організаційних заходів із створення та забезпечення функціонування у центральних органах виконавчої влади посад фахівців з питань реформ..... | 23 |
| 2.3.2. Оцінка ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з підтримки комплексної реформи державного управління у 2017 році та за 7 місяців 2018 року | 33 |
| ВИСНОВКИ..... | 40 |
| ПРОПОЗИЦІЇ..... | 45 |

вимог.

3.9. Забезпечити належну координацію дій щодо проведення реформи у міністерствах і агентствах, постійний моніторинг індикативних показників (проміжних результатів) процесу реформування відповідно до затверджених планових заходів та належний внутрішній контроль за використанням коштів державного бюджету на відповідні заходи згідно з нормами статті 26 Бюджетного кодексу України.

3.10. Забезпечити проведення Національним агентством України з питань державної служби моніторингу (перевірки) дотримання центральними органами державного управління, залученими до реалізації заходів з реформування, положень статті 20 Закону України "Про державну службу" в частині встановлення та застосування спеціальних вимог до претендентів на посади фахівців з питань реформ.

3.11. Поінформувати Рахункову палату в місячний строк про затвердження в установленому порядку плану заходів щодо виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами проведеного аудиту та до 23.01.2019 – про результати виконання рекомендацій, визначених у пунктах 3.2, 3.3 3.8 і 3.10 розділу "Пропозиції" цього Звіту.

Заступник Голови Рахункової палати



А. В. Майснер

реформи державного управління направити Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування та Представництву Європейського Союзу в Україні.

3. Звіт та відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і запропонувати вжити таких заходів:

3.1. Актуалізувати Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки та кошторис витрат на заходи з комплексної реформи державного управління в частині термінів та обсягів фінансування, а також чисельності фахівців з питань реформ, які призначатимуться на посади у директоратах (генеральних департаментах) центральних органів виконавчої влади.

3.2. Внести зміни до плану заходів з реалізації Стратегії реформування в частині встановлення чітких контрольних показників, за якими можна здійснити оцінку повноти та результативності реалізації заходів з реформування за певний період часу, передбачивши персональну відповідальність посадових осіб за їх невиконання або неналежне виконання.

3.3. Забезпечити розроблення та затвердження в установленому порядку (з урахуванням кращих зарубіжних практик, зокрема Методології ЄС щодо розроблення та впровадження програм бюджетної підтримки) методики оцінювання (базових вимірювань) результатів впровадження реформи державного управління.

3.4. Забезпечити приведення міністерствами, які беруть участь у реформуванні, положень про структурні підрозділи з питань реформ у відповідність з Типовим положенням про директорат міністерства, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 644.

3.5. Забезпечити неухильне дотримання вимог Бюджетного кодексу України під час планування обсягів бюджетних призначень на заходи з підтримки комплексної реформи державного управління.

3.6. Забезпечити розроблення та затвердження плану заходів з реалізації Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1013-р.

3.7. Вирішити питання подальшого використання комп'ютерного та іншого обладнання та майна, закупленого у 2017 році для облаштування робочих місць фахівців з питань реформ, яке на даний час не використовується у зв'язку з неуконструктуванням та нестворенням робочих місць і морально застаріває.

3.8. Внести зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246: підвищити кваліфікаційні вимоги до претендентів на посади фахівців з питань реформ, враховуючи норми статті 20 Закону України "Про державну службу" в частині застосування до таких претендентів спеціальних

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

| | |
|-------------------------------|---|
| Доповідь SIGMA | Доповідь SIGMA "Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління" (http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf) |
| Концепція оптимізації органів | Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1013-р |
| Концепція запровадження посад | Концепція запровадження посад фахівців з питань реформ, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 № 905-р |
| Координаційна рада | Координаційна рада з питань реформування державного управління, утворена постановою Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 № 335 |
| Порядок проведення конкурсу | Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 |
| Порядок № 647 | Порядок та умови розподілу і використання бюджетних коштів на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 647; у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 235 – Порядок розподілу і використання бюджетних коштів на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління |
| Розподіл № 581-р | розподіл бюджетних призначень на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління на 2017 рік (загальний фонд), затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 581-р |
| Розподіл № 198-р | розподіл бюджетних призначень на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління на 2018 рік (загальний фонд), затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.02.2018 № 198-р |
| Стратегія реформування | Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р |
| Угода про асоціацію | Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16.09.2014 № 1678 |
| Угода про фінансування | Угода про фінансування програми "Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні", розпорядження Кабінету Міністрів України про підписання Угоди від 14.12.2016 № 1008-р |

1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ

1.1. Підстави для аудиту

Конституція України (стаття 98); Закон України "Про Рахункову палату" (статті 1, 4 і 7); План роботи Рахункової палати на 2018 рік.

1.2. Цілі аудиту

Сприяти об'єктивному плануванню видатків державного бюджету на забезпечення діяльності органів державного управління; результативному, економному та цільовому використанню коштів державного бюджету на утримання управлінського апарату, а також на заходи з реформування системи органів державного управління; підвищенню результативності діяльності державних органів, здатних продуктивно виконувати покладені завдання та ефективно використовувати виділені із державного бюджету фінансові ресурси в умовах запровадженого комплексного реформування державного управління в Україні.

1.3. Обсяг аудиту

Предметом аудиту були кошти державного бюджету, виділені за бюджетною програмою "Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління" (КПКВК 0421060); законодавчі, нормативно-правові та інші акти щодо визначення потреби, розподілу та використання вказаних коштів; управлінські рішення Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України як головного розпорядника та відповідних органів державного управління щодо використання зазначених коштів на заходи з комплексної реформи державного управління; заходи з реалізації комплексної реформи державного управління, виконані впродовж 2017–2018 років; бюджетна, фінансова, статистична звітність; паспорти бюджетних програм та звіти органів державного управління про їх виконання за 2017 рік; первинні документи та документи бухгалтерського обліку.

Об'єкти аудиту: Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України; Національне агентство України з питань державної служби.

Письмові запити щодо надання інформації надсилалися Міністерству закордонних справ України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Міністерству молоді та спорту України, Міністерству оборони України, Міністерству екології та природних ресурсів України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерству соціальної політики України, Міністерству юстиції України, Міністерству інформаційної політики України, Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Державному агентству з питань електронного урядування України.

отримували надбавку за виконання особливо важливої роботи. Розмір цієї надбавки для державного експерта становив від 30 до 40 тис. грн на місяць, тоді як їх посадовий оклад – лише 6 тис. грн, тобто був як мінімум у 5 разів меншим. Зазначене суперечить меті прийняття у грудні 2015 року нового Закону України "Про державну службу", яка передбачала збільшення у структурі заробітної плати державних службовців передусім ролі посадового окладу.

За висновками, зробленими у Доповіді SIGMA (абзац другий сторінки 85 Звіту про базові вимірювання), встановлена фахівцям з питань реформ надбавка за виконання особливо важливої роботи втричі перевищує максимальний посадовий оклад на державній службі, а нова схема оплати праці цих фахівців спричиняє значні ризики, знижуючи мотивацію інших державних службовців і спотворюючи систему оплати їх праці.

2.4. У 2017 році на заходи з придбання комп'ютерної техніки, меблів та офісного обладнання для облаштування робочих місць призначених на посади фахівців з питань реформ використано 93,7 млн гривень. Переважна частина закупленого у 2017 році обладнання через неуккомплектованість штату не використовується за призначенням або передана центральними органами виконавчої влади у користування іншим структурним підрозділам їх апаратів або підвідомчим організаціям. Робочі місця фахівців з питань реформ, яких планувалося залучити до роботи у 2018 році, облаштовано технічними засобами та необхідним обладнанням лише на 39 відс., а придбане з цією метою програмне забезпечення (8,1 млн грн) та комп'ютерна техніка (40,7 млн грн) не використовуються та морально застарівають. Це свідчить про непродуктивне використання коштів державного бюджету на закупівлю обладнання та відволікання значного фінансового ресурсу з державного бюджету.

3. Рекомендації Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів Кабінетом Міністрів України не виконано. Процеси реформування центральних органів виконавчої влади продовжують відбуватися безсистемно, не ґрунтуючись на результатах функціональних та інших аналітичних досліджень. За таких умов запроваджені заходи лише створюють додаткове фінансове навантаження на Державний бюджет України, не підвищують ефективність державного управління та не сприяють розвитку відповідних сфер життєдіяльності країни, створюють передумови для подальшої втрати довіри громадян України не тільки до виконавчої влади, але й до публічної адміністрації в цілому.

ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами аудиту вважаємо за доцільне:

1. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління поінформувати Президента України та Верховну Раду України.

2. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної

середній заробітній платі державного службовця до 70 відс. з відповідним зменшенням частки премії до 30 відсотків. Адже одна з умов Угоди про фінансування – зобов'язання Уряду забезпечувати фінансову стабільність реформи оплати праці, передбаченої Законом України “Про державну службу”.

2. Упродовж 2017 року та за 7 місяців 2018 року із затверджених у Державному бюджеті України 1930,7 млн грн призначень на заходи з підтримки комплексної реформи державного управління розподілено 674,1 млн грн (34,6 відс.), а залученими до реформи центральними органами виконавчої влади використано 205,1 млн грн (лише 10,6 відс. затвердженого обсягу та 30,4 відс. розподілених коштів). При цьому необгрунтоване планування Мінфіном та затвердження бюджетних призначень створило умови для неефективного (нерезультативного, непродуктивного) використання 55,6 млн грн коштів державного бюджету.

На незабезпеченні фінансової сталості реформи наголошено й у Доповіді SIGMA. За шестибальною шкалою оцінювання (від 0 до 5 балів) фінансова сталість реформи державного управління в Україні була оцінена у “0”, оскільки, за висновками експертів, не може бути забезпечена в короткостроковій і середньостроковій перспективі внаслідок недоліків фінансового планування (абзац перший сторінки 18 Звіту про базові вимірювання).

2.1. У 2017 році найбільшу частку в структурі видатків центральних органів виконавчої влади на здійснення заходів з комплексної реформи державного управління (майже 52 відс.) становили видатки на закупівлю обладнання для облаштування робочих місць новопризначених фахівців з питань реформ. Протягом 7 місяців 2018 року кошти спрямовувалися тільки на оплату праці цих фахівців. При цьому за іншими передбаченими в додатку 1 до Стратегії реформування напрямами (впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, комунікаційне супроводження, проведення навчання і функціонального обстеження) кошти державного бюджету не використовувалися, що свідчить про ігнорування та невиконання запланованих заходів з реалізації Стратегії.

2.2. За укомплектованості у 2017 році посад фахівців з питань реформ у середньому менш як на 10 відс., у структурі видатків центральних органів виконавчої влади найбільшу частку (10 відс.) становили видатки на виплату додаткових премій працівникам апаратів відповідних центральних органів виконавчої влади, які залучалися до підготовки та проведення конкурсів на зайняття посад фахівців з питань реформ. Загалом у 2017 році на виплату таких премій використано 4,3 млн гривень. Отже, на забезпечення лише процедури конкурсу для одного фахівця з питань реформ витрачалось в середньому по 56,6 тис. гривень. Станом на 01.08.2018 загальний обсяг видатків на підготовку та проведення конкурсів збільшився до 5,6 мли гривень.

2.3. Незважаючи на те, що у 2017 році новостворені директорати ще не розпочали своєї діяльності, прийняті на посади фахівці з питань реформ

1.4. Критерії, які використовувалися під час аудиту

Щодо оцінки законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень:

відповідність рішень Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади – розпорядників коштів державного бюджету та здійснених ними фінансово-господарських операцій нормативно-правовим актам, що регламентують механізм і умови розподілу, передачі та використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності органів державного управління.

Щодо оцінки результативності та економності використання коштів державного бюджету:

обгрунтованість визначення мети, напрямів та результативних показників, що характеризують використання на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління коштів державного бюджету, переданих центральним органам виконавчої влади на керівництво та управління у відповідних сферах;

ступінь досягнення центральними органами виконавчої влади – розпорядниками бюджетних коштів поставлених завдань щодо виконання заходів з реалізації комплексної реформи державного управління;

досягнення розпорядниками коштів державного бюджету максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

досягнення розпорядниками коштів державного бюджету запланованих результатів при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів.

1.5. Методика та методи аудиту

Під час аудиту використовувалися Загальні рекомендації з проведення аудиту ефективності використання державних коштів, затверджені постановою Колегії Рахункової палати від 12.07.2006 № 18-4.

Основну увагу під час аудиту приділено питанням законного, цільового, продуктивного та результативного використання коштів державного бюджету на заходи з комплексної реформи державного управління, обгрунтованості та доцільності здійснення таких заходів, оцінки існуючих ризиків та соціально-економічного ефекту від реалізації окремих заходів і комплексної реформи державного управління в цілому.

Застосовано такі методи: аналіз законодавчих, нормативно-правових, розпорядчих, інших актів та документів, що регламентують виділення і використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності органів державного управління та здійснення заходів з комплексної реформи державного управління; порівняльний аналіз та оцінка результатів, досягнутих у 2017–2018 роках від здійснення заходів з комплексної реформи державного управління; оцінка обгрунтованості та своєчасності прийняття управлінських рішень з питань аудиту; документальна та фактична перевірка фінансово-господарських операцій; аналіз статистичної, фінансової, бюджетної та управлінської звітності; систематизація, узагальнення та аналіз даних з питань, що досліджувалися.

Під час аудиту використано інформацію про нормативно-правове забезпечення питання використання коштів державного бюджету на утримання органів державного управління та виконання заходів з комплексної реформи державного управління в Україні, підготовлену департаментом з питань правового забезпечення Рахункової плати.

Проведено низку зустрічей з відповідальними працівниками Представництва ЄС в Україні, експертами проекту ЄС "Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні" (EU4PAR) та Програми ЄС/ОЕСР щодо підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA). При опрацюванні питань аудиту та підготовці матеріалів контрольного заходу враховано ключові позиції (аналітичні висновки) Звіту про базові вимірювання: Принципи державного управління SIGMA, який є узагальнюючим документом за результатами проведеної комплексної оцінки державного управління України та презентація якого відбулася під час міжнародної конференції "Державне управління в Україні: звіт SIGMA та бачення майбутніх змін" (Україна, Київ, 11.09.2018).

1.6. Оцінка актуальності теми аудиту

З моменту проголошення незалежності України українське суспільство неодноразово наголошувало на необхідності докорінних змін засад функціонування державного апарату, яких до цього часу не здійснено. Публічна адміністрація, ключовою ланкою якої в умовах розпочатої реформи і децентралізації є центральні органи виконавчої влади, на сьогодні перебуває на етапі трансформації. Цей процес характеризується повільними темпами реформування державного апарату, яке має на меті створення цілісної системи надання громадянам України якісних адміністративних послуг.

Досліджувана в рамках аудиту реформа є базовою з точки зору забезпечення належного проведення усіх національних реформ та має на меті суттєво покращити стан системи публічного адміністрування в Україні. Реформа державного управління здобула комплексну підтримку з боку Європейського Союзу. Законом України від 16.09.2014 № 1678 ратифіковано Угоду про асоціацію, згідно з якою мета асоціації – сприяти поступовому зближенню сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках, а також поглиблюючи зв'язок України з політикою ЄС та її участь у програмах та агентствах. Однією з першочергових для реалізації за вектором відповідальності реформа державного управління визначена Стратегією сталого розвитку "Україна – 2020"¹, головною у державі цю реформу визначає Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік², а середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року³ реалізацію саме цієї реформи визнано запорукою успішного проведення структурних реформ у всіх сферах суспільного життя, адже здійснення відповідних адміністративних та інституційних реформ є необхідним для виконання Угоди про асоціацію, запровадження ефективної та прозорої

а лише брали участь у реалізації поточних завдань діяльності відповідних державних органів згідно із затвердженими планами їх роботи, дублюючи при цьому виконання завдань і функцій, покладених на інші структурні підрозділи апаратів. Положення про утворені у структурі апаратів директори як підрозділи, відповідальні за формування державної політики у відповідних сферах, не передбачають координації їх діяльності міністром або відповідно до розподілу обов'язків першим заступником міністра чи заступником міністра, оскільки відповідно до затверджених розподілів повноважень міністри та їх заступники координують окремі сфери діяльності міністерства, а не окремі його структурні підрозділи. Водночас Типовим положенням про директорат міністерства, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 644, передбачено, що саме міністр як керівник міністерства має координувати діяльність утворених у структурі міністерства директоратів.

1.7. Кваліфікація та досвід роботи працівників, які за результатами конкурсу зараховувалися на посади фахівців з питань реформ, у багатьох випадках не відповідали критеріям, визначеним Стратегією реформування, яка передбачає формування команди висококваліфікованих і компетентних державних фахівців, здатних забезпечувати реалізацію пріоритетних реформ та спроможних підтримувати якісний процес формування та аналізу політики у пріоритетних галузях.

Кваліфікаційні вимоги до цих посад були занижені вже нормами статті 20 Закону України "Про державну службу" та надавали можливість призначення на посаду, зокрема, фахівця з питань реформ (державний експерт) з рівнем освіти не нижче молодшого бакалавра або бакалавра. Як наслідок, фахівці, покликані реформувати галузі, переважно не мають досвіду роботи, а їхня освіта не відповідає напрямам діяльності міністерства та специфіці певної сфери (галузі) життєдіяльності держави. Передбачені нормами цієї статті спеціальні вимоги до професійної компетентності для претендентів на посади фахівців з питань реформ не визначалися, що створило істотні ризики неналежного кадрового забезпечення підрозділів реформ.

1.8. У результаті невиконання у 2017 році поставлених Стратегією реформування завдань, передусім у частині кадрового забезпечення запровадженої реформи, а також формування повної та реалістичної політики реорганізації державного управління, Державний бюджет України недоотримав 4,5 млн євро бюджетної підтримки ЄС, передбаченої Угодою про фінансування програми "Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні".

На сьогодні є істотний ризик неотримання бюджетної підтримки ЄС і у 2019 році, оскільки не забезпечено виконання визначених Стратегією реформування пріоритетів, зокрема, в частині поступового зниження та повного скасування до 01.05.2018 додаткових тимчасових стимулюючих виплат, підвищення з 01.07.2018 посадових окладів державних службовців на 25 відс. з метою збільшення з початку 2019 року частки посадового окладу в

¹ Схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5.

² Затверджена Указом Президента України від 08.04.2017 № 103.

³ Затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р.

проводилося. Низькі темпи впровадження реформи не стали для Кабінету Міністрів України приводом для своєчасного прийняття ефективних управлінських рішень. Це свідчить, зокрема, про неналежний контроль з боку Уряду та істотні ризики подальшого неефективного витрачання коштів державного бюджету (платників податків), тоді як якісних змін стану суспільства та системи задоволення суспільних потреб через надання державним апаратом належних адміністративних послуг забезпечено не буде.

1.5. Методика оцінювання (базових вимірювань) результатів впровадження реформи державного управління на сьогодні відсутня. Як наслідок – невідповідність фактичних темпів і результативності реалізації заходів з реформування цілям і планам, передбаченим базовими документами. Моніторинг результатів реформи належним чином не проводиться, оскільки Стратегія реформування не визначає жодного контрольного показника, за яким можна оцінити повноту і результативність реалізації заходів з реформування, та не передбачає системи оцінки діяльності директоратів (генеральних департаментів) за певними критеріями вимірювання ефективності впровадження реформи через призму результативності та продуктивності діяльності новостворених підрозділів з реформ. Не визначено процедур контролю і відповідальності за стан виконання заходів з реформування та процедур подальшого коригування цього процесу на основі отриманих результатів для досягнення встановленої мети.

На даний час реформа забезпечує лише зміну форми структурних підрозділів апаратів центральних органів виконавчої влади з департаментів на директорати і генеральні департаменти та підвищення мотивації праці фахівців "реформаторського складу" міністерств та інших державних органів. Водночас за майже 2,5 роки з дати затвердження Стратегії реформування практичних позитивних результатів перетворень за жодним з напрямів діяльності відповідних органів у певних сферах життєдіяльності держави не відбулося. Практичних здобутків новостворених директоратів (генеральних департаментів), що впливали б на якість надання адміністративних послуг громадянам України, як це передбачено Стратегією реформування, на дату аудиту не підтверджено в жодному державному органі, що бере участь у цій реформі.

На відміну від Кабінету Міністрів України, що є координатором реформування державного управління в Україні та відповідає за це, Європейський Союз, який сприяє Україні у проведенні реформи, має затверджену Методологію щодо розроблення та впровадження програм бюджетної підтримки, оскільки зацікавлений у результативності та продуктивності використання коштів, що виділяються як бюджетна підтримка для України, та в успішній реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

1.6. Призначені на посади фахівці з питань реформ фактично не опікувалися питаннями формування державної політики у певних сферах,

адміністративної системи, зокрема для подолання технічних бар'єрів у торгівлі та інших сферах.

Першим кроком на шляху здійснення масштабних адміністративних та інституційних реформ стало набрання з травня 2016 року чинності Законом України від 10.12.2015 № 889 "Про державну службу", норми якого суттєво змінили порядок проходження державної служби, а головне – умови оплати праці державних службовців.

У червні 2016 року Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію реформування, спрямовану на удосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни, у тому числі шляхом запровадження посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців (реформаторські кадри, або фахівці з питань реформ).

Надалі схваленими відповідно до Стратегії реформування Концепцією запровадження посад і Концепцією оптимізації Кабінет Міністрів України окреслив керівні принципи організації Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, передбачивши прийняття на державну службу фахівців з питань реформ (Державний секретар Кабінету Міністрів України, його заступники, державні секретарі міністерств, Голова НАДС і Голова Державного агентства з питань електронного урядування та їх заступники, а також посади державної служби у директоратах і генеральних департаментах, які утворюються в державних органах). При цьому визнавалася нагальна потреба у суттєвому кадровому оновленні та посиленні усіх сфер життєдіяльності українського суспільства фахівцями на державній службі, які здатні виконувати визначені завдання з підготовки та реалізації ключових національних реформ, спрямованих на досягнення цілей, визначених середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року.

Фінансовою основою здійснення усіх запланованих реформ стали кошти державного бюджету за окремою бюджетною програмою "Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління" (КПКВК 0421060) як призначення Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України (загальнодержавні витрати). У 2017 році на вказані цілі виділено 300 млн грн, у 2018 році – 1630,7 млн гривень.

Водночас Стратегія реформування передбачила можливість залучення до реалізації запланованих заходів також і коштів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги. Зважаючи на це, 19.12.2016 між Урядом України та Європейською Комісією було укладено Угоду про фінансування, яка передбачає виділення ЄС 104 млн євро, з яких 90 млн євро – компонент бюджетної підтримки, 14 млн євро – компонент додаткової підтримки. Передумовою виплати коштів підтримки бюджету України у вигляді фіксованої та обумовленої складової кожного чергового траншу є досягнення низки загальних (обов'язкових) і спеціальних критеріїв (умов),

визначених Угодою про фінансування. На виконання цієї Угоди у 2017–2018 роках ЄС прийнято рішення про виплату 25,5 млн євро як підтримки бюджету України.

З огляду на те що у загальному обсязі видатків Державного бюджету України призначення на забезпечення діяльності органів державного управління становлять близько 3,5 відс. і постійно зростають, у тому числі внаслідок структурних та організаційних змін, обрана тема аудиту залишається актуальною та важливою з позиції задоволення суспільних інтересів і потреб.

2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

2.1. ОЦІНКА ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ

З 2001 року питання ефективності використання коштів державного бюджету під час здійснення організаційних і структурних змін у системі органів державного управління досліджується Рахунковою палатою не вперше. Останнього разу аудит з цього питання проводився у 2016 році (звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 09.03.2016 № 4-4) і стосувався, як і поточний контрольний захід, ефективності використання коштів державного бюджету за окремою бюджетною програмою “Заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення кількості контролюючих органів”.

За результатами цього аудиту Рахункова палата констатувала, що поставлені перед оптимізацією завдання щодо скорочення кількості центральних органів виконавчої влади та посилення механізму спрямування і координації їх діяльності через відповідних міністрів фактично не були розв’язані. Розпочата у вересні 2014 року реорганізація та ліквідація визначених Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади затягнулася на 17 місяців та у 2015 році не була завершена. Внаслідок організаційних недоліків та нормативно-правових прогалин кошти у сумі 1012,5 млн грн, передбачені за вказаною бюджетною програмою, не використовувалися за призначенням, а спрямовувалися виключно на поточне утримання протягом 2015 року вказаних органів, як ліквідованих так і новостворених.

Про результати аудиту в установленому порядку поінформовано Кабінет Міністрів України, якому рекомендовано передусім здійснювати надалі видатки на заходи з реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України та статтею 2 Закону України “Про джерела фінансування органів державної влади”.

При цьому Рахункова палата неодноразово наголошувала на необхідності здійснення заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади виключно на основі результатів комплексного функціонального обстеження цих органів, яке мало розпочатися ще у 2000 році відповідно до Указу Президента України від 11.02.2000 № 208 “Про підвищення ефективності

реформування вертикального та горизонтального функціонального обстеження центральні органи виконавчої влади отримали лише за 1,5 місяця до запланованої дати його завершення. Напрями діяльності майбутніх підрозділів з питань реформ на початкових етапах визначалися необґрунтовано та не узгоджувалися із сферами державної політики, яку формують відповідні центральні органи виконавчої влади.

1.2. Замість комплексного реформування меншої кількості центральних органів виконавчої влади з формуванням у них дієздатної структури апарату, спроможної виконувати поставлені стратегічні завдання, Кабінетом Міністрів України прийнято рішення щодо фрагментарних структурних змін у десяти пілотних міністерствах і двох агентствах. Це призвело лише до розпорошення і дублювання управлінських функцій з формування та реалізації державної політики у цих органах, нівелювання функцій контролю і відповідальності та, як наслідок – додаткового фінансового навантаження на державний бюджет. Таким чином, вже на етапі започаткування реформи комплексної реорганізації системи центральних органів виконавчої влади не передбачалося.

1.3. Погодження заінтересованими центральними органами виконавчої влади проекту Порядку розподілу та використання коштів державного бюджету, що виділяються на здійснення заходів з комплексної реформи державного управління, тривало більше ніж півроку (до серпня 2017 року), що призвело до затримки реалізації Стратегії реформування та недосягнення визначених нею пріоритетів у частині кадрового забезпечення реформи, згідно з якими у 2018 році на посади фахівців з питань реформ у підрозділах з формування державної політики мало бути прийнято 2,2 тис. осіб.

На початок 2018 року за результатами проведених конкурсів на посади фахівців з питань реформ призначено лише 76 осіб (9,3 відс. затвердженої на рівні 821 од. граничної чисельності), а станом на 01.08.2018 – 399 осіб (18,1 відс. граничної чисельності). У 2017 році жодного фахівця з питань реформ не призначено на посади у Мінінфраструктури та МОЗ, а у Мінфіні та МОН на ці посади призначено лише одного державного експерта та двох керівників директоратів відповідно. Отже, на час аудиту не забезпечено належного кадрового потенціалу для реформування системи державного управління.

На безпідставній оптимістичності Стратегії реформування наголошували й європейські експерти, зробивши про це відповідний висновок у Доповіді SIGMA (абзац третій сторінки 11 Звіту про базові вимірювання): за їхньою оцінкою, вже на початковому етапі запровадження Стратегії показник її реалізації становив лише 40 відс. запланованого Урядом України.

1.4. Схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки не виконувався належним чином. Порушено заплановані часові обмеження щодо реалізації заходів, при цьому належних коригувань запланованих заходів не

використовується за призначенням або передана центральними органами виконавчої влади у користування іншим структурним підрозділам їх апаратів або підвідомчим організаціям. Робочі місця фахівців з питань реформ, яких планувалося залучити до роботи у 2018 році, облаштовано технічними засобами та необхідним обладнанням лише на 39 відс., а придбане програмне забезпечення (8,1 млн грн) та комп'ютерна техніка (40,7 млн грн) зберігаються без використання і морально застарівають. Це свідчить про неефективне використання коштів державного бюджету і неналежне проведення реформи.

ВИСНОВКИ

1. Завдяки системній підтримці міжнародних партнерів в особі ЄС Україні вдалося закласти підвалини для реформування державного апарату з метою підвищення якості задоволення суспільних потреб і надання адміністративних послуг громадянам України. Чіткий вектор перетворень визначено у базових документах, що регламентують ключові принципи, напрями та заходи у рамках реформи.

Водночас результати вивчення фактичного стану виконання запланованих заходів та ефективності використання бюджетних коштів на їх реалізацію свідчать, що реформа державного управління, яка є головною, від якої залежить результативність і продуктивність усіх інших національних реформ, Урядом проводиться неефективно, низькими темпами, з недотриманням планових показників, що призводить до додаткового фінансового навантаження на Державний бюджет України, втрати довіри суспільства і незадоволення очікувань громадян, а також негативно впливає на міжнародний імідж і репутацію держави.

Неналежне впровадження заходів реформи пов'язано з недостатньою координацією процесів реформування з боку Кабінету Міністрів України та відсутністю дієвого контролю за виконавською дисципліною серед державних службовців керівної ланки, які зобов'язані в межах своїх службових повноважень забезпечувати виконання затвердженої Стратегії реформування управління України на 2016–2020 роки та плану заходів з її реалізації. Фінансова складова процесу реформування містить ризики, обумовлені необґрунтованим плануванням видатків на заходи з реалізації Стратегії реформування та нівелюванням визначеного у статті 7 Бюджетного кодексу України принципу обґрунтованості, що створює передумови для неефективного (нерезультативного і непродуктивного) використання виділених коштів.

1.1. Процес утворення у структурі центральних органів виконавчої влади підрозділів з питань формування державної політики (директоратів та генеральних департаментів) відбувався безсистемно, фрагментарно та не враховував результатів аналізу сфер суспільно-економічного життя країни, відповідальними за формування і реалізацію державної політики у яких є відповідні державні органи. Доручення Кабінету Міністрів України на проведення передбаченого пунктом 20 Плану заходів з реалізації Стратегії

системи державної служби"⁴, однак так і не було проведено. Наголошувалося також і на відсутності координуючої ролі Кабінету Міністрів України у процесах оптимізації, оскільки лише внаслідок зволікання з призначенням на посади керівників майже половина із семи новостворених державних органів не функціонувала, а ще 18 центральних органів виконавчої влади, які перебували у стані реорганізації та ліквідації, не виконували належним чином покладених на них завдань. Не було забезпечено й обґрунтованого планування видатків на заходи з оптимізації, оскільки кошти за вказаною бюджетною програмою виділялися за розпорядженнями Кабінету Міністрів України на підставі лише звернень державних органів за відсутності жодних розрахунків, що унеможливило здійснення контролю за цільовим та ефективним використанням цих коштів.

Проведений у 2018 році аудит засвідчив, що рекомендації Рахункової палати за результатами контрольних заходів Кабінет Міністрів України не виконус. Процеси реформування центральних органів виконавчої влади продовжують відбуватися безсистемно, за відсутності чітко встановленої мети та шляхів її досягнення. У таких умовах запроваджені заходи створюють додаткове фінансове навантаження на Державний бюджет України, не забезпечують реального підвищення ефективності державного управління та розвитку відповідних сфер суспільно-економічного життя країни.

2.2. ОЦІНКА МЕТИ, ОРГАНІЗАЦІЙНИХ І ФІНАНСОВИХ ЗАСАД ТА ОЧІКУВАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ КОМПЛЕКСНОЇ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Запроваджена у 2016 році комплексна реформа державного управління в Україні, як і всі попередні, ставила на меті вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Це й було задекларовано у схваленій Кабінетом Міністрів України у червні 2016 року Стратегії реформування, яка вбачала можливість ефективної діяльності Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики у різних сферах саме за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної системи органів державного управління.

Стратегія, розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління, ґрунтується на таких спільних цінностях, як дотримання демократичних принципів, верховенство права та належне врядування (один із головних принципів для посилення відносин між сторонами відповідно до статті 3 Угоди про асоціацію).

За основу комплексної реформи державного управління в Україні були прийняті європейські стандарти належного адміністрування, сформульовані в Документі SIGMA "Принципи державного управління"⁵, які розроблені у тісній співпраці з Європейською Комісією, сформульовані на основі

⁴ Втратив чинність згідно з Указом Президента України від 02.04.2010 № 480.

⁵ http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав – членів ЄС та/або країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у вигляді переліку стандартів та системи принципів і критеріїв для оцінки реформи державного управління.

Довідково. Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – один з головних аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціативою Організації економічного співробітництва та розвитку ЄС (ОЕСР) у зв'язку з потребою в наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління. Програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу в Європейський Союз.

У частині оцінки існуючого в Україні стану державного управління Стратегія реформування відзначала його невідповідність потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. При цьому серед основних наявних проблем, які необхідно розв'язати у процесі реформування, у розділі III Стратегії реформування "Сучасний стан державного управління" виокремлювалися недостатня спроможність Кабінету Міністрів України до стратегічного планування, а органів державної влади – до проведення комплексного реформування державного управління, недостатній рівень якості державної політики у різних сферах, законодавчої та нормативної бази, нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, високий рівень корупції в системі державної служби та недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади.

З урахуванням Принципів державного управління SIGMA реформування системи державного управління в Україні мало відбуватися за такими основними напрямками, як:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги до формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);
- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;
- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);
- надання адміністративних послуг (стандарты надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);
- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

Слід зауважити, що управління державними фінансами Стратегією реформування визначено окремою сферою. Цілі й завдання реформування цієї сфери формалізовано в окремій Стратегії реформування системи управління

відповідних розпорядників у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України. Фактично новостворені директорати (генеральні департаменти) залишилися фінансово ізольованими від інших структурних підрозділів апарату відповідних державних органів.

За таких умов, оскільки Розподіл № 198-р затверджено Кабінетом Міністрів України тільки 28.02.2018, центральні органи виконавчої влади протягом I кварталу 2018 року не мали фінансових ресурсів на виплату заробітної плати прийнятим на посади фахівцям з питань реформ. Зважаючи на обов'язковість таких виплат, видатки на це протягом зазначеного періоду здійснювалися розпорядниками за рахунок затверджених у кошторисах на 2018 рік призначень, створюючи додаткове фінансове навантаження на фонд оплати праці працівників інших структурних підрозділів апарату. Надалі утворений у такий спосіб дефіцит фонду оплати праці покривався за рахунок коштів, що надходили згідно з Розподілом № 198.

Слід зазначити, що механізм фінансування органів державного управління, який порушував визначені Бюджетним кодексом України принципи бюджетної системи, був закріплений законодавчо шляхом внесення постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 235 змін до Порядку № 647, якими дозволено кошти, отримані відповідно до розподілу, використовувати на виплату заробітної плати іншим державним службовцям у разі, коли такі виплати були здійснені за рахунок кошторису установи до отримання коштів за розподілом.

За інформацією, отриманою під час аудиту, проведені за рахунок кошторисів окремих центральних органів виконавчої влади (Секретаріату Кабінету Міністрів України, МОЗ, МОН, Мінфіну, НАДС, Мінрегіону, Мінсоцполітики, Мін'юсту) видатки на виплату протягом I кварталу 2018 року заробітної плати фахівцям з питань реформ становили 18,6 млн грн (1 відс. загального обсягу затверджених бюджетних призначень).

Таким чином, упродовж 2017 року і за 7 місяців 2018 року із затверджених у Державному бюджеті України призначень на заходи з підтримки комплексної реформи державного управління (1930,7 млн грн) розподілено 674,1 млн грн (34,9 відс.), а залученими до реформи центральними органами виконавчої влади використано 205,1 млн грн (лише 30,4 відс. виділених коштів). На посади державної служби у новостворених структурних підрозділах з питань формування державної політики прийнято 399 осіб (18,1 відс. запланованих 2,2 тис. осіб), на що використано 5,6 млн гривень. За останні чотири місяці 2017 року на виплату надбавки за виконання особливо важливої роботи керівникам державної служби та їх заступникам витрачено 5 млн грн, тоді як підрозділи фахівців з питань реформ не виконували належним чином завдань щодо формування державної політики у відповідних сферах. На забезпечення цих посадових осіб додатковим комп'ютерним та офісним обладнанням витрачено ще 1,8 млн гривень.

Частина закупленого у 2017 році комп'ютерного та іншого обладнання для облаштування робочих місць прийнятих на посади фахівців з питань реформ через неуконплектованість штату не

питань реформ (Музейний провулок, 12) і приміщень 5-го поверху лівого крила Будинку Уряду для розміщення директоратів Секретаріату Кабінету Міністрів України (3,8 млн грн), придбано фліпчарти, мережеві фільтри, зовнішні накопичувачі, багатофункціональні пристрої та меблі (2,1 млн грн), пакети ліцензійного програмного забезпечення (8,1 млн грн) та комп'ютерну техніку й інше обладнання (44,8 тис. гривень). При цьому техніка закуповувалась для облаштування 1320 потенційних робочих місць фахівців з питань реформ центральних органів виконавчої влади, які мали включитися до процесів реформи у 2018 році.

У 2017 році не відбулося запланованої закупівлі для вказаних потреб 1320 комплектів офісних меблів та іншого офісного обладнання (мікрохвильові печі, електричні чайники, телевізійні панелі), а також обладнання системи кондиціонування, примусової вентиляції приміщень, контролю доступу до приміщення та обладнання для створення структурованої кабельної системи та бездротової мережі Wi-Fi. Наприкінці 2017 року до державного бюджету повернено 94,7 млн грн, що становить 60,9 відс. затверджених кошторисних призначень, а робочі місця державних службовців, яких передбачалося залучити у 2018 році до реалізації комплексної реформи державного управління, на дату аудиту не облаштовано.

Як засвідчив аудит, придбані у 2017 році фліпчарти, мережеві фільтри, картриджі, зовнішні накопичувачі, 1320 комплектів програмного забезпечення зберігаються на складі Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, а 1320 персональних комп'ютерів вартістю 36,6 млн грн та 238 багатофункціональних пристроїв вартістю 4,1 млн грн – на складі Мінекономрозвитку (м. Київ, бул. Дружби народів, 28) за відсутності договору про відповідальне зберігання цього майна та первинних документів, які підтверджують факт його передачі на зберігання.

Відповідно до Розподілу № 198-р, на 2018 рік бюджетні призначення визначеним центральним органам виконавчої влади на продовження виконання заходів з комплексної реформи державного управління передбачено в сумі 339,3 млн грн, з яких на оплату праці фахівців з питань реформ – 278,1 млн гривень. Як вже зазначалося, видатків розвитку за рахунок цих коштів не передбачалося.

Аудитом встановлено, що впродовж 7 місяців 2018 року із цієї суми розподілених коштів центральні органи виконавчої влади використали 98,3 млн грн виключно на оплату праці фахівців з питань реформ, з яких 73,2 млн грн – безпосередньо працівників утворених директоратів (генеральних департаментів), 6,6 млн грн – на виплату надбавок державним секретарям цих органів.

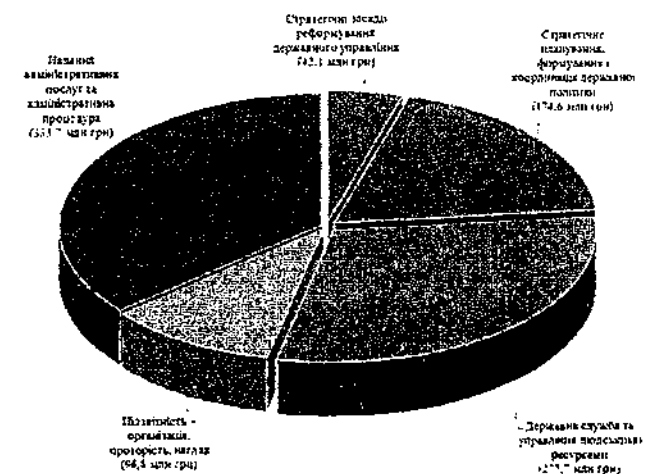
Незважаючи на те, що у структурі апаратів центральних органів виконавчої влади визначена кількість директоратів (генеральних департаментів) була утворена у 2017 році із затвердженням у штатних розписах граничної чисельності їх працівників, у 2018 році продовжував використовуватися механізм фінансування цих підрозділів за рахунок окремої бюджетної програми, а не шляхом врахування видатків на такі цілі у кошторисах

державними фінансами на 2017–2020 роки⁶. Враховуючи зазначене, а також те, що у 2017–2018 роках кошти на реформування системи управління державними фінансами не виділялися, а саму Стратегію реформування цієї сфери заплановано переглянути, у рамках аудиту дане питання окремо не досліджувалося.

Як вже зазначалося, для здійснення заходів з реалізації Стратегії реформування впродовж 2016–2020 років передбачалося залучити кошти Державного бюджету України та інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі міжнародної фінансової допомоги, із спрямуванням їх на оплату праці державних службовців згідно із Законом України “Про державну службу”, проведення навчання та тренінгів для державних службовців, залучення зовнішніх експертів та проведення фінансової експертизи, створення та впровадження інформаційно-комунікаційних систем та комунікаційне супроводження реалізації Стратегії.

Орієнтовний обсяг видатків на реалізацію Стратегії реформування у 2016–2020 роках визначено у сумі 924,95 млн грн без урахування видатків на оплату праці (діаграма 1). За рахунок цих коштів на впровадження інформаційно-комунікаційних технологій передбачалося витратити 567,1 млн грн, здійснення комунікаційного супроводження – 162,8 млн грн, розроблення методик – 90,6 млн грн, проведення функціонального обстеження – 63,75 млн грн, навчання – 40,7 млн гривень. Протягом 2016–2017 років мало бути профінансовано та виконано половину запланованих заходів на суму 435,3 млн гривень.

Діаграма 1. Планові обсяги видатків на здійснення заходів з комплексної реформи державного управління за напрямками реалізації Стратегії реформування



⁶ Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р.

Крім зазначених коштів, орієнтовний обсяг видатків на формування групи державних службовців, які несуть відповідальність за проведення ключових національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців (фахівці з питань реформ), був визначений Стратегією реформування у сумі майже 4 млрд грн (без чіткого розрахунку та належного обґрунтування). Загальна планова чисельність групи фахівців з питань реформ при цьому передбачалася на рівні 3 тис. осіб, з яких 2 тис. осіб мали бути прийняті на посади до кінця 2017 року.

Згідно із затвердженими розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р пріоритетами і завданнями та планом заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, впродовж 2016–2017 років у рамках реформування мало бути в повному обсязі забезпечено запровадження дієвих механізмів координації дій з реформування державного управління, чіткий розподіл обов'язків і сфер відповідальності щодо цього процесу, посилення стратегічної спроможності Кабінету Міністрів України, впровадження Принципів державного управління SIGMA у системі державної служби, а безпосередньо у центральних органах виконавчої влади – визначення їх місії, сфери відповідальності, функцій і завдань, проведення горизонтального функціонального обстеження, оптимізації чисельності працівників цих органів, а також формування груп фахівців з питань реформ.

Засади створення необхідних умов для підготовки та реалізації національних реформ шляхом оновлення і посилення кадрового потенціалу через залучення на державну службу кваліфікованих і компетентних фахівців – фахівців з питань реформ, відповідно до Стратегії реформування, були окреслені Кабінетом Міністрів України у схваленій у листопаді 2016 року Концепції запровадження посад.

Фахівцями з питань реформ Концепція визначала державних службовців, призначених на посади за результатами відкритого конкурсу відповідно до вимог і в порядку, визначених Законом України “Про державну службу”, з посадовими обов'язками, що передбачають підготовку та реалізацію ключових національних реформ (визначення проблем, підготовка пропозицій та планів заходів щодо їх розв'язання, підготовка проектів відповідних актів законодавства, організація та участь у виконанні цих планів заходів, оцінювання результатів їх реалізації), на яких поширюються спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців.

Згідно з Концепцією, за основними складовими елементами заробітної плати фахівців з питань реформ мала включати посадовий оклад, відповідні надбавки і виплати, премії відповідно до Закону України “Про державну службу”, а також стимулюючі виплати, які повинні бути уніфікованими для усіх рівнозначних посад. Розмір нарахованої місячної заробітної плати фахівця з питань реформ з урахуванням стимулюючих виплат не міг перевищувати 60 тис. гривень. Змінами, внесеними до Концепції розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 580-р, це обмеження вилучено.

суму 1118,9 тис. грн, що становило 58,5 відс. коштів державного бюджету, виділених на матеріально-технічне забезпечення директоратів.

Так само МОЗ передало частину закуплених у 2017 році меблів на суму 493 тис. грн, що не використовуються для забезпечення директоратів внаслідок недоукомплектування, на відповідальне зберігання ДП “Укрмедпостач”, сплачуючи при цьому підприємству за надані послуги по 24 грн щомісяця.

Слід зазначити, що інші поточні видатки на забезпечення діяльності новостворених підрозділів з питань формування державної політики (придбання додаткового програмного забезпечення, оплата послуг з облаштування приміщень тощо) здійснювалися за рахунок кошторисів видатків на утримання апаратів відповідних державних органів, тоді як, згідно з розрахунками, такі видатки не планувалися.

НАДС у 2017 році використало за рахунок кошторису на утримання апарату 34,1 тис. грн на придбання додаткових двох ліцензій на програмне забезпечення для фахівців з питань реформ за рахунок економії, що утворилася у зв'язку з непроведенням торгів із закупівлі послуг з оренди автомобіля. Крім того, 14.08.2018 НАДС за рахунок цих коштів використало також 189,4 тис. грн на виготовлення робочого проекту капітального ремонту приміщень для розміщення Всеукраїнського центру оцінювання та професійного навчання державних службовців, хоча кошти (17,3 млн грн) на це були додатково виділені НАДС згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.07.2018 № 474-р, а зміни до кошторису у зв'язку із цим затверджені 20.08.2018, тобто на тиждень пізніше.

Неефективне використання коштів державного бюджету мало місце і за результатами їх використання у 2017 році на проведення ремонту і облаштування приміщень, створення та впровадження інформаційно-аналітичних систем, придбання техніки, меблів, іншого обладнання, устаткування та інвентарю для забезпечення робочих місць фахівців з питань реформ державних органів, що будуть залучені до комплексної реформи державного управління у 2018 році.

Оскільки Стратегією реформування передбачено заповнення до кінця 2018 року 2,2 тис. посад, крім залучених до реформи у 2017 році фахівців у межах вже затвердженої граничної чисельності (821 особа), у 2018 році до цього процесу мали долучитися ще 1379 осіб. Відповідно до Розподілу № 581-р, кошти державного бюджету на це в сумі 155,4 млн грн використовувалися централізовано Господарсько-фінансовим департаментом Секретаріату Кабінету Міністрів України за окремою бюджетною програмою “Проведення ремонту, реконструкції, облаштування приміщень, створення та впровадження інформаційно-аналітичних систем, придбання техніки, меблів, іншого обладнання, устаткування та інвентаря, їх зберігання в рамках здійснення комплексної реформи державного управління”. У 2017 році було використано 60,6 млн грн, що становило лише 39 відс. затверджених призначень.

Аудитом встановлено, що за рахунок цих коштів, крім капітального ремонту приміщень новоствореного навчально-тренінгового центру фахівців з

завдань та функцій щодо реалізації пріоритетних напрямів державної політики, участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, проведення експертизи таких актів, а також виконання роботи, що вимагає від працівника особливої організаційно-виконавчої компетентності та відповідальності, результатом якої є підвищення ефективності управління. Однак, як встановлено аудитом, саме підвищення ефективності управління у результаті запроваджених заходів з реформування у 2017 році не відбулося.

У 2017 році, незважаючи на те, що новостворені директорати ще не розпочали своєї діяльності, надбавку за виконання особливо важливої роботи отримували й прийняті на посади фахівці з питань реформ. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 “Питання оплати праці працівників державних органів” (із змінами та доповненнями, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 645), у 2017 році розмір надбавки для державного експерта становив від 30 до 40 тис. грн на місяць, тоді як визначений цією ж постановою посадовий оклад такого фахівця – лише 6 тис. грн (у 5 разів менше). Зазначене кардинально суперечить меті прийняття у грудні 2015 року Закону України “Про державну службу” – збільшення у структурі заробітної плати державних службовців ролі посадового окладу.

Крім видатків на закупівлю обладнання для облаштування робочих місць державних секретарів центральних органів виконавчої влади та їх заступників, у складі затверджених Розподілом № 581-р бюджетних призначень передбачалися видатки на закупівлю меблів та обладнання для облаштування робочих місць фахівців з питань реформ в утворюваних директоратах і генеральних департаментах. У 2017 році на це використано 33,1 млн гривень. На 2018 рік такі призначення центральним органам виконавчої влади не затверджувалися та кошти державного бюджету не виділялися.

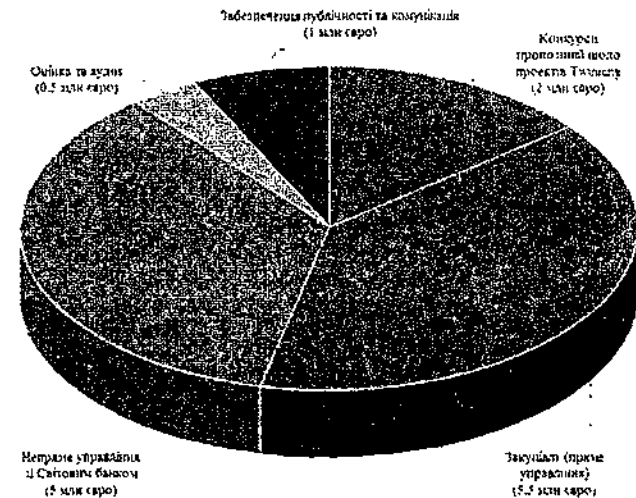
Водночас окремі центральні органи виконавчої влади не забезпечили ефективного управління коштами державного бюджету, виділеними на закупівлю обладнання, а також використання матеріальних цінностей за призначенням.

Зокрема, як вже зазначалося, Мінкультури закупило у 2017 році меблі, комп’ютерну та офісну техніку у розрахунку на 44 од. початково запланованих посад фахівців з питань реформ у чотирьох директоратах, незважаючи на прийняте рішення про утворення лише двох директоратів чисельністю 22 особи. У результаті частина придбаної комп’ютерної техніки з програмним забезпеченням (374,5 тис. грн) та меблів (153,1 тис. грн) залишена на зберіганні, у тому числі у непристосованому для цього приміщенні (коридор адмінбудівлі міністерства). Комп’ютерна техніка на суму 521,8 тис. грн та меблі на суму 22,5 тис. грн передані для використання іншим підрозділам апарату Мінкультури, а меблі на суму 47 тис. грн (10 стільців і 10 столів для персоналу) – у користування Українському культурному фонду.

Загалом із закупленої у 2017 році комп’ютерної техніки, обладнання та меблів (1912,5 тис. грн) Мінкультури передало на зберігання та використання іншими структурними підрозділами апарату і підвідомчим установам майна на

Як вже зазначалося, оскільки Стратегія реформування передбачала можливість залучення до реалізації запланованих заходів коштів міжнародної фінансової допомоги, 19.12.2016 між Урядом України та Європейською Комісією було укладено Угоду про фінансування, згідно з якою ЄС виділяв 104 млн євро, з яких 90 млн євро – компонент бюджетної підтримки (обумовлений транш – 60 млн євро, фіксований транш – 30 млн євро), 14 млн євро – компонент додаткової підтримки (діаграма 2). Загальна мета програми ЄС “Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні” – підвищення професіоналізму, підзвітності, ефективності та результативності державного управління України, конкретні цілі – удосконалення державного управління, координація, реалізація, моніторинг та звітність щодо процесу реформи державного управління, посилення стратегічного планування політики, якості політики і вдосконалення законодавства, підвищення професіоналізму, ефективності та політичної нейтральності державної служби, підвищення підзвітності державного управління, підвищення якості та доступності надання адміністративних послуг і зменшення адміністративного навантаження на громадян і бізнес, зміцнення управління державними фінансами.

Діаграма 2. Обсяги компонента додаткової підтримки реформи державного управління з боку ЄС за напрямками використання коштів



Отже, визначені в Угоді конкретні цілі проекту повністю відповідали основним напрямкам реформування системи державного управління в Україні, визначеним на початкових етапах запровадження реформи з урахуванням Принципів державного управління SIGMA. Однак Угодою не передбачалося безпосереднє фінансування заходів з реформування, а кошти виділялися як бюджетна підтримка Уряду України для поліпшення якості,

підзвітності, результативності й ефективності державного управління. За рахунок коштів технічної допомоги передбачалося надання консультативної і методичної підтримки та безпосередніх практичних порад у процесі реалізації Стратегії, розроблення та введення в дію методик й інструментів, регулярний моніторинг і звітність тощо.

Згідно із затвердженим Угодою графіком, у 2017 році бюджет України в особі Уряду мав отримати 10 млн євро першого фіксованого траншу та кожного року протягом наступних чотирьох років – ще по 20 млн євро, з яких 5 млн євро – фіксований транш за умови досягнення низки загальних (обов'язкових) критеріїв (умов), 15 млн євро – обумовлений транш за умови досягнення спеціальних критеріїв (умов).

При цьому загальними умовами Угода визначала достатній прогрес у реалізації Стратегії реформування, реалізацію обґрунтованої макроекономічної політики, орієнтованої на стабільність, достатній прогрес у реалізації переглянутої Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, а також щодо доступу громадськості до своєчасної, повної та якісної бюджетної інформації. Як спеціальні умови для виплати обумовлених траншів Україна повинна була забезпечити стратегічну основу для реформування державного управління, стратегічне планування, формування та координацію політики, удосконалити державну службу та управління людськими ресурсами, забезпечити підзвітність (організація, прозорість, нагляд), удосконалити адміністративні процедури, зменшити адміністративне навантаження, підвищити якість надання послуг та запровадити електронне урядування.

Таким чином, у 2016 році закладено достатнє організаційне та фінансове підґрунтя для запровадження в Україні комплексної реформи державного управління відповідно до Принципів державного управління, які розроблені ОЕСР у тісній співпраці з Європейською Комісією.

Зважаючи на перспективу отримання у 2017 році першого фіксованого траншу відповідно до умов Угоди, Законом України від 21.12.2016 № 1801 "Про Державний бюджет України на 2017 рік" Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України затверджено призначення за бюджетною програмою "Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління" у сумі 300 млн грн, з яких 245,9 млн грн виділялося на оплату праці. За даними Міністерства фінансів України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику⁷, ця сума визначена шляхом механічного множення 10 млн євро першого очікуваного фіксованого траншу на орієнтовно прийнятий офіційний курс національної валюти України (27,1 грн за 1 дол. США, крос-курс євро до дол. США – 1/1,12). Чіткі економічні розрахунки витрат на впровадження Стратегії реформування при цьому не здійснювалися.

керівників двох директоратів (генеральних директорів): директорату інновацій та трансферу технологій і директорату стратегічного планування та європейської інтеграції. У Мінфіні на посади фахівців з питань реформ (гранична чисельність 98 од.) прийнято тільки одну особу – державного експерта директорату стратегічного планування та європейської інтеграції.

Отже, достатніми кадровими ресурсами запроваджені у 2017 році заходи з комплексної реформи державного управління забезпечені не були.

Водночас у структурі видатків центральних органів виконавчої влади у 2017 році найбільшу частку (10 відс.) становили видатки на виплату додаткових премій працівникам апаратів відповідних центральних органів виконавчої влади, які залучалися до підготовки та проведення конкурсів на зайняття посад фахівців з питань реформ. Загалом у 2017 році на виплату премій використано 4,3 млн грн, а на прийняття на посаду одного фахівця з питань реформ витрачалося в середньому по 56,6 тис. гривень. У 2018 році видатки на виплату додаткових премій становили 1,3 млн гривень.

Наприклад, на виплату премій працівникам апарату Мінінфраструктури, у якому на посади фахівців з питань реформ не призначено жодного експерта, у 2017 році використано 519,6 тис. грн (проведено 4 конкурси на 7 посад). При цьому залученим до конкурсів працівникам встановлювався максимальний розмір премії, визначений Порядком № 647 на рівні трьох посадових окладів керівника департаменту (27,3 тис. гривень).

Іншою суттєвою статтею видатків державного бюджету на заходи з комплексної реформи державного управління становили виплати керівникам державної служби центральних органів виконавчої влади, залученим до реформи, їх першим заступникам та заступникам надбавки за виконання особливо важливої роботи. Згідно з Порядком № 647, надбавки мали призначатися з 01.09.2017, незважаючи на те, що конкурси на зайняття посад фахівців з питань реформ у центральних органах виконавчої влади ще не були розпочаті, а у 2017 році утворені директорати і генеральні департаменти так і не функціонували. Аудит засвідчив, що на виплату надбавки за чотири останні місяці 2017 року використано 5013,1 тис. гривень.

Крім того, згідно з Порядком № 647, ці посадові особи мали право на облаштування робочих місць персональним комп'ютером або ноутбуком, планшетом, інформаційною панеллю (телевізор) та іншим офісним обладнанням, тоді як їхні робочі місця до запровадження реформування вже мали необхідне технічне забезпечення. Відповідно до Розподілу № 581-р, визначеним центральним органам виконавчої влади на це виділено 1,8 млн гривень.

Слід зазначити, що визначений Порядком № 647 підхід до встановлення надбавки за критерієм належності до певної посади не узгоджується з вимогами Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15, згідно з яким надбавка може виплачуватися лише за виконання

⁷ Положення про Міністерство фінансів України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375.

реформування та утворення у їх структурі підрозділів з питань реформ (директоратів) 144,5 млн грн (у 2017 році – 46,2 млн грн, у 2018 році – 98,3 млн грн), що становить 29,3 відс. загального обсягу розподілених коштів (таблиця 2).

Як свідчать наведені дані, у 2017 році найбільшу частку в структурі видатків центральних органів виконавчої влади на здійснення заходів з комплексної реформи державного управління (майже 52 відс.) становили видатки на закупівлю обладнання для облаштування робочих місць новопризначених фахівців з питань реформ. Протягом 7 місяців 2018 року кошти спрямовувалися виключно на оплату праці таких фахівців. При цьому за іншими передбаченими у додатку І до Стратегії реформування напрямками (впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, комунікаційне супроводження, проведення навчання і функціонального обстеження) кошти державного бюджету не використовувалися, що свідчить про ігнорування запланованих заходів з реалізації цієї Стратегії.

Таблиця 2

Дані про використання центральними органами виконавчої влади коштів державного бюджету на заходи з комплексної реформи державного управління за напрямками у 2017 році та за 7 місяців 2018 року

| Напрямок використання | 2017 рік | | 7 місяців 2018 року | | Всього |
|---|------------------------|-------------------------------|------------------------|-------------------------------|----------|
| | викорис-тано, тис. грн | частка в загал. обсязі, відс. | викорис-тано, тис. грн | частка в загал. обсязі, відс. | |
| Оплата праці, всього: | 11019,2 | 23,8 | 81048,8 | 82,4 | 92068,0 |
| оплата праці працівників директоратів | 1750,0 | 3,8 | 73198,9 | 74,4 | 74948,9 |
| виплати державному секретареві | 5013,1 | 10,8 | 6567,3 | 6,7 | 11580,4 |
| виплати працівникам апарату, залученим до проведення конкурсів на посади фахівців з питань реформ | 4256,1 | 9,2 | 1282,6 | 1,3 | 5538,7 |
| Нарахування на оплату праці | 2090,5 | 4,6 | 17334,5 | 17,6 | 19425,0 |
| Закупівля предметів, матеріалів та інвентарю, інші поточні видатки | 9094,7 | 19,7 | - | - | 9094,7 |
| Закупівля обладнання і предметів довгострокового користування | 24009,1 | 51,9 | - | - | 24009,1 |
| Всього: | 46213,5 | 100,0 | 98329,2 | 100,0 | 144542,7 |

Незначна частка використання у 2017 році розподілених коштів обумовлена плануванням Мінфіном бюджетних призначень на вказані цілі за відсутності економічних розрахунків та обґрунтувань, а також неуккомплектованістю запланованої чисельності посад фахівців з питань реформ, адже при затвердженій Порядком № 647 граничній чисельності у кількості 821 од. у 2017 році було фактично прийнято на посади лише 76 осіб, тобто створені у структурі центральних органів виконавчої влади підрозділи формування державної політики у 2017 році були укомплектовані в середньому на 9,3 відсотка.

У 2017 році не укомплектовано працівниками підрозділи з питань реформ Мінінфраструктури (гранична чисельність 33 од.) і МОЗ (55 одиниць). У МОН при затвердженій граничній чисельності працівників семи директоратів у кількості 77 од. на посади за результатами двох конкурсів призначено лише

Однак формально зазначений факт не свідчить про недотримання норм бюджетного законодавства, оскільки процес планування та використання коштів державного бюджету, які виділяються у складі загальнодержавних витрат, Бюджетним кодексом України або іншими нормативно-правовими актами не визначений.

Слід зазначити, що цей обсяг фінансування (300 млн грн) становив менше 70 відс. орієнтовної суми коштів, визначених Стратегією реформування як необхідні на 2016–2017 роки для проведення реформи (435,3 млн гривень). Про слабкість фінансової складової реформи йшлося також у Доповіді SIGMA – узагальнюючому документі за результатами проведеної комплексної оцінки державного управління України, де відзначалося, що невідповідність між плановим і фактичним фінансуванням обумовлена саме затримками в реалізації реформи (абз. 1 стор. 17 Звіту про базові вимірювання).

На виконання вимог статті 30 Закону України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” Кабінет Міністрів України лише у серпні 2017 року (тобто через сім місяців після початку бюджетного періоду) затвердив Порядок № 647 і Розподіл № 581-р. У тому ж місяці оновлено Концепцію запровадження посад і внесено зміни до Порядку проведення конкурсу. У результаті затримка з початком практичного впровадження Стратегії реформування становила понад 9 місяців.

Довідково. Згідно з планом заходів з реалізації Стратегії, проведення, зокрема, конкурсу на зайняття посад у новоствореному структурному підрозділі Секретаріату Кабінету Міністрів України, відповідальному за реформування державного управління, створення у державних органах конкурсних комісій та проведення конкурсів на зайняття посад фахівців з питань реформ, повинно було завершитися ще у IV кварталі 2016 року, тобто задовго до нормативного врегулювання особливостей проведення таких конкурсів.

Згідно з Порядком № 647 та Розподілом № 581-р, із затверджених у Державному бюджеті України на 2017 рік 300 млн грн передбачалося передати 290 млн грн, з яких 134,6 млн грн – безпосередньо на здійснення у 2017 році заходів з реформування (створення підрозділів фахівців з питань реформ) у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, 10 пілотних міністерствах, Державному агентстві з питань електронного урядування та Національному агентстві з питань державної служби, а решту 155,4 млн грн – Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України за новою бюджетною програмою на проведення ремонту, реконструкції, облаштування приміщень, створення та впровадження інформаційно-аналітичних систем, придбання техніки, меблів, іншого обладнання, устаткування та інвентарю для створення робочих місць фахівців з питань реформ, яких мали прийняти на посади у 2018 році, а також навчально-тренінгового центру для цих фахівців.

Довідково. Серед пілотних міністерств, у яких планувалося розпочати створення директоратів як підрозділів фахівців з питань реформ, Порядок № 647 визначав Мінагрополітики, Мінфін, Міненерговугілля, Мінкультури, МОН, Мінюст, Мінрегіонбуд, МОЗ, Мінінфраструктури та Мінсоцполітики.

Згідно з пунктом 4 Порядку № 647, проект розподілу готувався Мінфіном, за інформацією якого нерозподілені 10 млн грн були зарезервовані з метою

подальшого розподілу в грудні 2017 року на заходи з преміювання державних службовців, залучених до організації та проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби директоратів міністерств та генеральних департаментів інших центральних органів виконавчої влади, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції з урахуванням якості їх проведення.

Порядком № 647 визначено загальну чисельність фахівців з питань реформ, яких у 2017 році передбачалося залучити до роботи у вищевказаних державних органах, – 821 особа, з яких у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – 180 осіб, пілотних міністерствах – 610 осіб, Державному агентстві з питань електронного урядування та Національному агентстві з питань державної служби – 31 особа. При цьому вже на даному етапі не дотримано пріоритетів, які визначалися Стратегією реформування, адже, згідно з ними, до кінця 2017 року загальна кількість фахівців з питань реформ на створених у центральних органах виконавчої влади посадах повинна була становити 2 тис. од., тобто майже у 2,5 раза більше.

Видатки на оплату праці залучених у 2017 році на посади фахівців з питань реформ Розподілом № 581-р були затверджені у сумі 73484,1 тис. грн (за розрахунками, на листопад – грудень 2017 року – в середньому по 45 тис. грн на кожного фахівця), з яких 1890 тис. грн передбачалося на виплату надбавки за виконання особливо важливої роботи, допомоги під час надання щорічної основної оплачуваної відпустки та матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань державним секретарям МВС, Мінекономрозвитку, МЗС, Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Міноборони, Мінприроди, Мінмолодьспорту та Мінінформполітики, оскільки Концепцією запровадження посад до категорії фахівців з питань реформ були віднесені державні секретарі усіх міністерств, навіть тих, що не включені до переліку пілотних.

Слід зазначити, що, згідно з Порядком № 647, крім вищевказаних виплат державні секретарі усіх міністерств як фахівці з питань реформ мали право на додаткове облаштування їхніх робочих місць персональним комп'ютером або ноутбуком, планшетом, інформаційною панеллю (телевізор) та іншим офісним обладнанням, незважаючи на те, що вже мали необхідне технічне забезпечення до запровадження реформування. Відповідно до Розподілу № 581-р, на такі цілі кожному центральному органу виконавчої влади передбачалися призначення на видатки розвитку в сумі по 90 тис. гривень.

Розподілом № 581-р передбачено 184785,6 тис. грн бюджетних призначень центральним органам виконавчої влади на видатки розвитку, у тому числі 155385,6 тис. грн – Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України на заходи з проведення ремонту, централізовану закупівлю меблів та іншого устаткування для фахівців з питань реформ, які залучатимуться до роботи у 2018 році. Законом України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” призначення на видатки розвитку за бюджетною програмою “Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління” не затверджувалися. Перерозподіл частини

з питань реформ та обсягів видатків на забезпечення діяльності директоратів та генеральних департаментів у структурі центральних органів виконавчої влади.

Отже, замість комплексного реформування меншої кількості центральних органів виконавчої влади з формуванням у них дієздатної структури апарату, спроможної виконувати поставлені стратегічні завдання, Кабінетом Міністрів України прийнято рішення про фрагментарні структурні зміни у десяти пілотних міністерствах і двох агентствах, що призвело лише до дублювання, розпорошення управлінських функцій з формування та реалізації державної політики у цих органах, нівелювання функцій контролю і відповідальності та, як наслідок – додаткового фінансового навантаження на державний бюджет. Таким чином, вже на етапі започаткування реформи здійснення комплексної реорганізації системи центральних органів виконавчої влади належним чином не передбачалося.

Відповідної координації з боку Кабінету Міністрів України процесів організації та проведення заходів запровадженого реформування не забезпечено, а процедури розроблення та затвердження Порядку розподілу та використання коштів державного бюджету, що виділяються на здійснення заходів з комплексної реформи державного управління, тривали більше ніж півроку. Як наслідок – недосягнення визначених Стратегією реформування пріоритетів та укомплектування у 2017 році штату утворених директоратів лише на 9,3 відс., а станом на 01.08.2018 – на 18,1 відсотка.

Крім того, є ризики, що процес реформування державних органів на основі затвердженої Концепції оптимізації потребуватиме більшого проміжку часу і, відповідно, збільшення обсягів ресурсів на її проведення.

На дату аудиту, виходячи з фактичного стану проведення реформи, слід констатувати, що темпи її проведення і проміжні результати не відповідають суспільному запиту та очікуванням громадян України.

2.3.2. Оцінка ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з підтримки комплексної реформи державного управління у 2017 році та за 7 місяців 2018 року

Як вже зазначалося, згідно із затвердженими Кабінетом Міністрів України розподілами, у складі видатків на керівництво та управління у відповідних сферах Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, усім міністерствам, НАДС та Державному агентству з питань електронного урядування України на здійснення у 2017–2018 роках заходів з комплексної реформи державного управління розподілено 473,9 млн грн, що становило 24,5 відс. затверджених на такі цілі бюджетних призначень у сумі 1930,7 млн грн, з яких у 2017 році – 134,6 млн грн, у 2018 році – 339,3 млн гривень.

Із загального обсягу розподілених за цей період коштів визначені Кабінетом Міністрів України пілотні міністерства та залучені до реформи центральні органи виконавчої влади використали на заходи з

Попри те, що за таких високих вимог і специфіки цього міністерства рівень оплати праці працівників МЗС є одним із найвищих у системі центральних органів виконавчої влади (у 2018 році середня заробітна плата директора департаменту – 45,2 тис. грн, головного спеціаліста МЗС – 22,5 тис. грн), розмір оплати праці працівників, які призначаються на посади фахівців з питань реформ в інших центральних органах виконавчої влади, попри низькі кваліфікаційні вимоги, на порядок вищий, ніж навіть у МЗС (у 2018 році середня заробітна плата директора директорату – 55,5 тис. грн, державного експерта директорату – 36,3 тис. гривень). Така ситуація створює істотні ризики демотивації праці фахівців структурних підрозділів інших центральних органів виконавчої влади на тлі заробітних плат працівників директоратів цих же органів, а також виникнення внутрішньовідомчих конфліктів.

Цю проблему висвітлено також у Доповіді SIGMA (2018 рік), де відзначалося, що встановлена фахівцям з питань реформ надбавка за виконання особливо важливої роботи на рівні 30–55 тис. грн втричі перевищує максимальний посадовий оклад на державній службі у розмірі 18 тис. грн, а нова схема оплати праці фахівців спричиняє значні ризики, знижуючи мотивацію інших державних службовців і спотворюючи систему оплати їхньої праці (абз. 2 стор. 85 Звіту про базові вимірювання).

Незважаючи на порівняно високий рівень матеріального заохочення праці в директоратах при менших вимогах до кандидатів на ці посади, встановлених Законом України “Про державну службу”, у залучених до реформи державного управління восьми органах (Секретаріаті Кабміну, Мінагрополітики, Міненергougілл, Мінінфраструктури, Мінфіні, МОЗ, МОН, НАДС) у 2018 році проведено 275 конкурсів з відбору такої ж кількості фахівців з питань реформ, тобто в середньому по 34 конкурси на кожний орган, або майже у 4 рази менше, ніж за цей самий період у МЗС, яке не бере участі в пілотному проєкті з реформування та в структурі якого нових підрозділів не створювалося. При цьому, на відміну від МЗС, завдання з укомплектування посад таких фахівців в умовах запровадженого реформування визначалося першочерговим.

Зазначене свідчить про наявність істотних ризиків, що процес реформування державних органів на основі затвердженої Концепції оптимізації потребуватиме значно більшого періоду часу і, відповідно, збільшення обсягів ресурсів на її проведення.

Наведені вище результати аудиту підтверджують висновок про те, що на початковому етапі запровадження комплексної реформи державного управління Кабінет Міністрів України не володів достатніми і повними даними про специфіку діяльності кожного центрального органу виконавчої влади, а також перелік завдань та функцій, які на них покладені та фактично виконуються. Особливості діяльності окремих державних органів, з'ясовані лише під час проведення реформи, унеможливають застосування щодо них заходів Стратегії реформування та, як наслідок – досягнення затверджених цією Стратегією показників укомплектованості штатної чисельності фахівців

визначених на етапі планування бюджетних призначень (300 млн грн) на видатки розвитку проведено вже у процесі виконання державного бюджету в межах головного розпорядника – Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, керуючись нормами статті 23 Бюджетного кодексу України.

Як і у 2017 році, Мінфіном планові обсяги видатків на заходи з комплексної реформи державного управління на 2018 рік визначалися за відсутності належних економічних розрахунків і обґрунтувань. Законом України від 07.12.2017 № 2246 “Про Державний бюджет України на 2018 рік” призначення Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України за бюджетною програмою “Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління” (загальнодержавні видатки та кредитування) затверджено в сумі 1630,7 млн грн, що майже у 5,5 раза більше, ніж призначення 2017 року. Із загального обсягу затверджених призначень на оплату праці фахівців з питань реформ було передбачено спрямувати 1213,7 млн грн (74,4 відс. затвердженого обсягу), на видатки розвитку – 150 млн гривень.

Так само як і в попередньому році, за основу розрахунку частини бюджетних призначень Мінфіном взято обсяг очікуваних у 2018 році надходжень бюджетної підтримки ЄС у розмірі 20 млн євро за прогнозним курсом 30,1 грн за 1 дол. США (крос-курс євро до дол. США – 1/1,12) – 722,4 млн гривень. Решта призначень (758,3 млн грн) визначена Мінфіном з урахуванням встановленої чисельності працівників директоратів відповідних органів державної влади на рівні 848 осіб, включаючи 821 од. граничної чисельності фахівців з питань реформ та 27 державних секретарів державних органів. Кошти на видатки розвитку (150 млн грн) передбачено у зв'язку з тим, що така сума, на думку Секретаріату Кабінету Міністрів України (доручення від 29.11.2017 № 10458/0/2-17), могла бути не використана із запланованих на 2017 рік коштів на придбання техніки і обладнання через затримки у проведенні тендерних процедур.

Отже, планування обсягів бюджетних призначень на заходи з комплексної реформи державного управління на 2018 рік здійснювалося Мінфіном з порушенням вимог бюджетного законодавства: не дотримано визначеного статтею 7 Бюджетного кодексу України принципу обґрунтованості, який передбачає формування бюджету на основі розрахунків витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик і правил. Потребу в коштах державного бюджету на утворення та утримання у 2018 році запланованої штатної чисельності фахівців з питань реформ пілотні центральні органи виконавчої влади не визначали, а лише постфактум розподіляли та використовували вже виділений обсяг коштів на утримання фактичної чисельності цих фахівців.

Крім того, визначення обсягів видатків бюджету України на вказані заходи на основі планових обсягів допомоги ЄС у формі бюджетної підтримки суперечить Методології ЄС щодо розроблення та впровадження програм

бюджетної підтримки⁸ та підпункту 2.1.1 додатка 1 до Угоди про фінансування, згідно з яким Уряд України зобов'язано виділяти бюджетні кошти відповідно до Стратегії реформування та плану заходів з її реалізації з дотриманням стандартних бюджетних процедур.

Як наслідок, обсяг затверджених у Державному бюджеті України на 2018 рік призначень безпідставно завищено на 722,4 млн грн очікуваного надходження коштів бюджетної підтримки ЄС, оскільки видатки на утримання вже затвердженої граничної чисельності фахівців з питань реформ були враховані у розрахунку в сумі 758,3 млн грн, а збільшення цієї чисельності на момент планування видатків бюджету не очікувалося, адже відповідні зміни до Порядку № 647 внесено лише в березні 2018 року постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 235, якою граничну чисельність фахівців з питань реформ збільшено до 1305 одиниць.

Слід також зазначити, що з урахуванням затвердженої на початок 2018 року граничної чисельності посад фахівців з питань реформ (848 од.) і затверджених на 2018 рік бюджетних призначень на оплату їх праці (758,3 млн грн) середньомісячні видатки на оплату праці одного фахівця з питань реформ мали становити близько 74,5 тис. грн, тобто в 1,9 раза більше, ніж розмір місячної заробітної плати, врахований у розрахунках на два останні місяці 2017 року. Це стало можливим у результаті змін, внесених до Концепції запровадження посад розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 580-р, якими, зважаючи на утворену на той час економію коштів на оплату праці цих фахівців у зв'язку із значним недоукомплектуванням штату директоратів і генеральних департаментів, скасовано раніше встановлене обмеження розміру нарахованої місячної заробітної плати фахівця з питань реформ з урахуванням стимулюючих виплат на рівні не вище 60 тис. гривень.

Отже, згідно із складеними Мінфіном розрахунками, увага приділялася виключно видаткам на оплату праці фахівців з питань реформ. При цьому в розрахунках видатків на 2018 рік жодним чином не враховано видатків на поточне утримання посад цих фахівців за іншими статтями (службові відрядження, видатки на відшкодування складних комунальних та інших послуг, забезпечення канцелярським приладдям і господарським інвентарем тощо). Під час аудиту встановлено, що такі витрати не передбачалися також і в складі видатків на утримання апаратів центральних органів виконавчої влади, але фактично здійснювалися, створюючи додаткове навантаження на обсяги вже затверджених цим органам кошторисних призначень.

Таким чином, Мінфіном не дотримано вимог пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 647, який зобов'язував під час доопрацювання показників проекту Державного бюджету України на 2018 рік збільшити видатки на утримання державних службовців, що будуть призначені у 2017 році на вакантні посади державної служби директоратів, генеральних департаментів і Урядового офісу координації європейської та

паралелізму і дисбалансу між покладеними на ці підрозділи завданнями та штатною наповненістю, що, враховуючи неналежну кваліфікацію та відсутність професійного досвіду деяких працівників, стало причиною невиконання або неповного виконання завдань, покладених на такі центральні органи виконавчої влади, та створило додаткове навантаження на інші структурні підрозділи їх апаратів.

Водночас у системі центральних органів виконавчої влади продовжують функціонувати окремі міністерства, які, зважаючи на вищевказані недоліки у процесі реорганізації та специфіку своєї діяльності, не погодилися з перспективою реформування їх структури та функціонального розподілу з утворенням директоратів. Як встановлено аудитом, ці державні органи результативно діють відповідно до розроблених стратегій своєї діяльності, затверджують і виконують плани роботи на виконання пріоритетів діяльності Уряду та визначених власних пріоритетів, забезпечуючи формування та реалізацію державної політики у визначених сферах відповідальності.

Одним з таких центральних органів виконавчої влади є МВС, яке діє відповідно до схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року. МВС продовжує процес власного реформування, який розпочався у 2014 році із затвердженням розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України. МВС розробило структуру апарату, що дає змогу забезпечити виконання покладених повноважень з формування політики, моніторингу результатів її реалізації, а також функцій міністра з координації та спрямування діяльності п'яти державних органів (Національної поліції, Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби та Національної гвардії України).

Іншим центральним органом виконавчої влади зі схожою позицією є МЗС, створення у структурі якого директоратів з формування державної політики та секретаріату з функціями забезпечення діяльності міністерства, за висновками МЗС, не узгоджуватиметься з нормами Конституції України та Закону України "Про дипломатичну службу". Це пов'язано з наявністю у структурі МЗС 125 дипломатичних установ за кордоном, у разі введення до яких посад керівників експертних груп у складі директоратів ускладнилося та навіть унеможливилось б забезпечення паритетного рівня представництва України.

Слід зазначити, що МЗС здійснює активну кадрову політику: у 2018 році проведено 122 конкурси на зайняття такої ж кількості посад дипломатичної служби, на участь у яких подано 972 заяви (в середньому 8 на одну посаду, найбільша кількість – 27). Здійснюючи рекрутингову політику, МЗС висуває принципові вимоги до кандидатів на посади, особливо керівні, які, крім значного професійного досвіду за відповідним напрямом і високого рівня кваліфікації, передбачають обов'язкове володіння на належному рівні однією з офіційних мов Ради Європи (англійською або французькою) та додатково іншою іноземною мовою (крім російської).

⁸ https://ec.europa.eu/europeaid/budget-support-guidelines_en.

постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 "Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій", які надали можливість включати до складу експертних груп директоратів провідних і головних спеціалістів, а також працівників, що виконують функції з обслуговування, робота яких пов'язана із документальним забезпеченням та діловодством.

Аудитом встановлено, що, крім МОН, у червні 2018 року штатну чисельність працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України затверджено з урахуванням 9 посад головних спеціалістів у складі директорату територіального та місцевого розвитку (31 шт. од.) із збільшенням штатної чисельності працівників директорату публічної адміністрації та Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції на 4 і 10 посад головних спеціалістів відповідно.

Аналогічні проблеми на етапі започаткування діяльності підрозділів фахівців з питань реформ були також у МОЗ. Затвердженим у квітні 2018 року планом діяльності МОЗ на 2018 рік відповідальним за виконання низки заходів, передбачених середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року та планом пріоритетних дій Уряду на 2018 рік, визначено новостворений директорат науки, інновацій, освіти та кадрів, який на дату затвердження цього плану офіційно не розпочав своєї діяльності (на час аудиту теж), оскільки передбачений пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 644 "Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади" наказ про початок його діяльності МОЗ видало тільки 12.09.2018 за № 1657, тобто на 5 місяців пізніше дати покладення на цей директорат відповідальності за виконання певних завдань.

Разом з тим, не маючи достатніх правових підстав для діяльності, директорат у 2018 році відвітував про виконання низки заходів, включаючи розроблення Концепції створення та розвитку системи послуг раннього втручання в Україні, Концепції реформи системи екстреної медичної допомоги, Положення про інтернатуру (первинну спеціалізацію) випускників медичних і фармацевтичних закладів вищої освіти, медичних факультетів університетів, Положення про лікарську резидентуру випускників медичних і фармацевтичних закладів вищої освіти, медичних факультетів університетів тощо. До 01.08.2018 директорат укомплектовано лише генеральним директором, який протягом тижня з дати призначення 19.03.2018, виходячи з наданої для аудиту інформації, забезпечив розроблення та супроводження до затвердження Кабінетом Міністрів України 28.03.2018 за № 334 і № 302 порядку здійснення єдиного державного кваліфікаційного іспиту для здобувачів освітнього ступеня магістра за спеціальностями галузі знань охорони здоров'я та положення про систему безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я.

Утворення в такий спосіб у структурі пілотних центральних органів виконавчої влади директоратів (генеральних департаментів) призвело до

євроатлантичної інтеграції. Однак у кошторисах відповідних пілотних органів на 2018 рік видатки на такі цілі не враховано.

Розподілом № 198-р із загального обсягу затверджених на 2018 рік бюджетних призначень (1630,7 млн грн) розподілено 339,3 млн грн (лише 20,8 відс. загального обсягу), з яких на оплату праці фахівців з питань реформ – 278,1 млн гривень. Видатків розвитку за рахунок цих коштів не передбачено.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.07.2018 № 474-р ще частину коштів за КПКВК 0421060 у сумі 44,7 млн грн передано НАДС на заходи з реорганізації Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з метою виконання покладених на нього функцій оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби (17,3 млн грн), Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України для модернізації Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади (7,4 млн грн), Мін'юсту для проведення робіт з модернізації та підключення до системи електронної взаємодії державних електронних реєстрів (12,5 млн грн), а також Мінагрополітики та Мінфіну для підключення до цього Єдиного веб-порталу Держгеокадастру та ДФС (2,5 та 5 млн грн відповідно).

При цьому напрями та обсяги видатків, які планувалося здійснити у 2017–2018 роках за окремою бюджетною програмою на заходи з комплексної реформи державного управління, неповною мірою узгоджувалися з напрямами та обсягами видатків, визначеними Стратегією реформування та детально проаналізованими вище в цьому розділі Звіту. Крім того, на незабезпеченні фінансової сталості реформи наголошено й у Доповіді SIGMA. За шестибальною шкалою оцінювання (від 0 до 5 балів) фінансова сталість реформи державного управління в Україні була оцінена у "0", оскільки, за висновками експертів, не може бути забезпечена в короткостроковій і середньостроковій перспективі внаслідок недоліків фінансового планування (абз. 1 стор. 18 Звіту про базові вимірювання). Стратегія реформування містить лише деякі орієнтовні дані про сукупні орієнтовні обсяги видатків на її реалізацію та окремий розрахунок орієнтовного обсягу видатків на запровадження посад фахівців з питань реформ, але інформація про очікуваний фінансовий внесок донорів, попри високу його істотність, у Стратегії відсутня.

Зазначене, а також неналежне виконання у 2017 році передбачених Стратегією та визначених планом з її реалізації заходів стало причиною отримання Україною коштів бюджетної підтримки ЄС не в повному обсязі. Зокрема, у 2018 році Представництвом ЄС в Україні було прийнято рішення про виділення лише 15,5 млн євро з передбачених Угодою про фінансування 20 млн євро у зв'язку з невиконанням Україною одного з контрольних показників оцінювання в частині повної та реалістичної політики реорганізації державного управління, включаючи основні принципи, методологічні рекомендації, механізми координації та реалізації, відповідні заходи здійснення і розклад, прийнятий Урядом та виконаний, а також

частковим виконанням показника щодо концептуального документа для інтегрованої системи управління кадрами⁹.

Крім того, із передбачених Угодою про фінансування 10 млн євро першого фіксованого траншу у 2017 році бюджет України отримав трохи більше 8 млн євро у результаті взаємозаліку у зв'язку з необхідністю відшкодування Урядом України Європейській Комісії неправомірно здійснених витрат у рамках реалізації проекту технічної допомоги ЄС з модернізації лінії подрібнення довгомірів на Чорнобильській АЕС та несплатою у встановлені терміни МОН внеску в рамках участі у програмі з наукових досліджень і навчання "Євроатом".

На сьогодні є ризик неотримання бюджетної підтримки ЄС в обсягах, передбачених Угодою про фінансування, й у 2019 році, оскільки вже не забезпечено виконання визначених Стратегією реформування пріоритетів, зокрема, в частині поступового зниження та повного скасування до 01.05.2018 додаткових тимчасових стимулюючих виплат, підвищення з 01.07.2018 посадових окладів державних службовців на 25 відс. з метою збільшення з початку 2019 року частки посадового окладу в середній заробітній платі державного службовця до 70 відс. з відповідним зменшенням частки премії до 30 відсотків. Адже одна з умов Угоди про фінансування – забезпечення Урядом фінансової стабільності реформи оплати праці, передбаченої Законом України "Про державну службу".

Слід зазначити, що одним із показників, за яким у 2019 році Європейський Союз оцінюватиме результативність впровадження реформи для прийняття рішення про обсяги чергового траншу за компонентою бюджетної підтримки України, є оновлення Стратегії реформи і плану заходів з її реалізації з показниками вихідного рівня, цільовими показниками та індикаторами на основі базової оцінки відповідно до Принципів державного управління SIGMA. На сьогодні Стратегія реформування не визначає конкретно жодного контрольного показника, за яким можна оцінити повноту та результативність реалізації заходів з реформування. Не існує розробленої та затвердженої у встановленому порядку методики моніторингу процесу впровадження реформи та оцінювання її результатів за певний плановий період, не визначено процедур контролю і відповідальності за стан виконання заходів з реформування та процедур подальшого коригування на основі отриманих результатів для досягнення встановленої мети.

Варто відзначити, що, на відміну від Уряду України, Європейський Союз має розроблену та затверджену Методологію щодо розроблення та впровадження програм бюджетної підтримки, адже зацікавлений у результативності й продуктивності використання коштів, що виділяються як бюджетна підтримка для України. В Україні методику оцінки результативності використання коштів державного

⁹ Згідно з листом Голови делегації Європейського Союзу в Україні Х'юго Мінгареллі від 30.07.2018.

Все це суттєво позначилося на результативності діяльності у 2017–2018 роках новостворених підрозділів з питань реформ, які фактично не опікувалися питаннями саме формування державної політики у відповідних сферах, як це передбачено розділом IV Стратегії реформування "Пріоритети Стратегії" та Концепцією запровадження посад, а лише брали участь у реалізації поточних завдань діяльності міністерств згідно із затвердженими планами їх роботи на відповідний рік, дублюючи при цьому виконання завдань та функцій, покладених на інші структурні підрозділи апарату міністерства. При цьому новостворені директорати визначалися відповідальними за виконання певних заходів планів діяльності міністерств одночасно з іншими структурними підрозділами апарату та навіть до затвердження положень про директорати, видання наказів про початок їх діяльності та призначення на посади хоча б одного працівника.

Такі факти мали місце, зокрема, у МОН, план роботи якого на 2018 рік, затверджений наприкінці грудня 2017 року, вже визначав новостворені директорати відповідальними за виконання низки заходів як самостійно, так і спільно з іншими структурними підрозділами апарату міністерства, хоча накази про початок діяльності директоратів затверджено тільки наприкінці січня 2018 року. Наказ про початок діяльності директорату інклюзивної та позашкільної освіти видано 16.04.2018, однак, згідно з планом роботи МОН на 2018 рік, цей директорат зобов'язано до кінця березня 2018 року забезпечити удосконалення порядку надання особам з особливими освітніми потребами психолого-педагогічних та корекційно-розвиткових послуг, а до кінця червня 2018 року – удосконалення положень про спеціальний заклад загальної середньої освіти та навчально-реабілітаційний центр, а також про санаторну школу та розроблення проекту змін до положення про школу соціальної реабілітації.

У результаті запланований на I квартал 2018 року захід не виконано через відсутність правових підстав для початку діяльності директорату і неналежне планування, а до виконання другого заходу додатково залучено департамент загальної середньої та дошкільної освіти апарату МОН та Інститут модернізації змісту освіти.

Слід зазначити, що вже в липні 2018 року директор цього директорату доповіла державному секретареві МОН про проблеми, що виникли у діяльності структурного підрозділу: чотири працівники директорату не в змозі забезпечити роботу за п'ятьма напрямками державної політики, якими він опікується, розпорошується відповідальність, а також дублюються повноваження і функції з іншими структурними підрозділами апарату міністерства. Оскільки формування політик вимагає координації діяльності структурних підрозділів міністерства та зважаючи на неуккомплектованість директорату, виникла потреба в залученні до роботи у директораті головних спеціалістів департаменту загальної середньої та дошкільної освіти та департаменту професійної освіти.

Враховуючи, що на початку 2018 року ці проблеми були системними, постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 235 внесено зміни до

Так само у МОЗ на посаду керівника експертної групи з питань впровадження системи "Електронне здоров'я" директорату медичних послуг призначено спеціаліста з менеджменту організацій та правознавства, який мав досвід роботи як приватний підприємець у сфері логістики, менеджера колекторської компанії та у подальшому – командира підрозділу патрульної поліції. На посаду державного експерта директорату стратегічного планування та євроінтеграції МОЗ – магістра із землеустрою та кадастру (інженера-землевпорядника) з досвідом роботи оператора заправок станцій, касира торговельної зали, начальника АЗС, менеджера (управителя) в роздрібній торгівлі непродовольчими товарами. На посаду керівника експертної групи з питань реформування системи громадського здоров'я директорату громадського здоров'я – спеціаліста з досвідом роботи бренд-менеджера промоакцій пива, бренд-менеджера торгових марок шоколаду і кави, старшого бренд-менеджера продуктів дитячого харчування. У Мінагрополітики на посаду державного експерта директорату стратегічного планування та євроінтеграції призначено магістра за спеціальностями "вчитель географії та економіки" і "управління інноваційною діяльністю", який має лише практичний досвід роботи прибиральника, вихователя дитячого табору, члена бригади ресторану швидкого харчування і торговельного представника.

Крім неналежного кадрового забезпечення, на сьогодні одна з головних проблем організації виконання новоствореними директоратами покладених завдань – неврегульованість питання координації і спрямування діяльності цих підрозділів. Розробленою на виконання Стратегії реформування Концепцією оптимізації органів одним із шляхів досягнення мети реформування міністерств в частині посилення їх інституційної спроможності визначено розмежування функцій з формування та реалізації державної політики. Враховуючи, що, згідно із статтею 8 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", міністр як керівник міністерства визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, діяльність утворених у структурі міністерства директоратів як підрозділів, відповідальних за формування державної політики у відповідних сферах, має координуватися міністром або, відповідно до розподілу обов'язків, першим заступником міністра чи заступником міністра. Саме це й передбачено Типовим положенням про директорат міністерства, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 644.

Однак аудитом встановлено, що в окремих міністерствах, які були об'єктами перевірок, зокрема у МОН¹¹, ці повноваження не покладено на міністра положеннями про міністерства та директорати, а також не регламентовано затвердженими розподілами повноважень між міністрами та їх заступниками, оскільки розподіли передбачають координацію міністром або його заступниками окремих сфер діяльності міністерства, а не окремих його структурних підрозділів.

¹¹ Положення про Міністерство освіти і науки України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630.

бюджету на заходи з реформування до цього часу не розроблено, що свідчить про відсутність зацікавленості в кінцевих результатах її впровадження.

Аудитом встановлено, що із затверджених у Державному бюджеті України призначень на здійснення заходів з комплексної реформи державного управління на загальну суму 1930,7 млн грн упродовж 2017 року та за 7 місяців 2018 року розподілено 674,1 млн грн, що становило 34,9 відс. затверджених бюджетних призначень, а центральні органи виконавчої влади використали 205,1 млн грн, або лише 30,4 відс. виділених коштів (таблиця 1).

Таблиця 1

Дані про використання центральними органами виконавчої влади коштів державного бюджету на заходи з комплексної реформи державного управління у 2017 році та за 7 місяців 2018 року

| Центральний орган виконавчої влади | Обсяги коштів | | | |
|--|-----------------|-----------------|---------------------|----------------|
| | 2017 рік | | 7 місяців 2018 року | |
| | розподі-лено | викорис-тано | розподі-лено | викорис-тано |
| <i>Кіювотні центральні органи виконавчої влади</i> | | | | |
| Міністерство аграрної політики та продовольства України | 3860,6 | 2235,0 | 15773,4 | 3632,5 |
| Міністерство енергетики та вугільної промисловості України | 9706,7 | 3504,8 | 25251,0 | 6793,8 |
| Міністерство інфраструктури України | 5527,1 | 2339 | 12785,4 | 3120,7 |
| Міністерство культури України | 7083,9 | 2701,3 | 14992,2 | 4020,7 |
| Міністерство охорони здоров'я України | 8829,3 | 3087,6 | 30073,5 | 1695,2 |
| Міністерство освіти і науки України | 12193,6 | 3444,1 | 53600,9 | 13657,6 |
| Міністерство регіон. розвитку, будівництва та ЖКГ України | 11097,1 | 2809,2 | 22557,2 | 10158,6 |
| Міністерство соціальної політики України | 13805,2 | 1766,7 | 45442,3 | 16423,6 |
| Міністерство фінансів України | 15203,7 | 4830,6 | 34258,6 | 2186,9 |
| Міністерство юстиції України | 9400,1 | 2803,0 | 24964,0 | 10766,3 |
| Секретаріат Кабінету Міністрів України | 28727,2 | 9529,7 | 30905,9 | 13263,4 |
| Національне агентство України з питань державної служби | 2304,8 | 2101,0 | 10109,3 | 4587,8 |
| Державне агентство з питань електронного урядування України | 3657,3 | 2000,5 | 13056,8 | 5344,8 |
| Всього: | 131396,6 | 43152,5 | 333770,5 | 95651,9 |
| <i>Інші залучені до реформи центральні органи виконавчої влади</i> | | | | |
| Міністерство внутрішніх справ України | 388,5 | 384,6 | 683,2 | 399,0 |
| Міністерство закордонних справ України | 333,6 | 293,1 | 683,2 | 390,2 |
| Міністерство економічного розвитку і торгівлі України | 388,5 | 328,7 | 683,2 | 336,7 |
| Міністерство молоді та спорту України | 443,4 | 440,4 | 683,2 | 310,4 |
| Міністерство оборони України | 388,5 | 388,5 | 784,0 | 392,0 |
| Міністерство екології та природних ресурсів України | 443,4 | 443,4 | 683,2 | 97,6 |
| Міністерство інформаційної політики України | 443,4 | 429,5 | 683,2 | 355,9 |
| Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України | 388,5 | 352,8 | 683,2 | 395,5 |
| Всього: | 3217,8 | 3061,0 | 5566,4 | 2677,3 |
| Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України за окремою бюджетною програмою на проведення ремонту і облаштування приміщень, придбання техніки, меблів і обладнання, устаткування та інвентарю, їх зберігання | 155385,6 | 60571,3 | - | - |
| Національному агентству України з питань державної служби на заходи з реорганізації Всеукраїнського центру оцінювання та професійного навчання державних службовців та інших центральним органам виконавчої влади на розвиток інформаційних ресурсів та державних ресурсів | - | - | 44718,0 | - |
| Разом: | 290000,0 | 106784,8 | 384054,9 | 98329,2 |

Питання своєчасності й повноти виконання відповідними центральними органами виконавчої влади заходів з утворення та забезпечення функціонування посад фахівців з питань реформ у директоратах і генеральних департаментах, а також ефективності використання коштів державного бюджету, що виділялися у 2017–2018 роках на вказані цілі, буде детально досліджено у наступному розділі цього Звіту.

Таким чином, у 2016 році було закладено достатнє організаційне та фінансове підґрунтя для запровадження в Україні комплексної реформи державного управління відповідно до стандартів ЄС з урахуванням Принципів державного управління, встановлених у Доповіді SIGMA як провідного аналітичного центру Європейського Союзу. Водночас фінансова складова процесу реформування містить суттєві ризики, обумовлені неналежним плануванням видатків на заходи з реалізації Стратегії реформування та нівелюванням визначеного Бюджетним кодексом України принципу обґрунтованості.

З боку міжнародних експертів фінансова сталість реформи державного управління в Україні оцінена за найнижчим із можливих показників, оскільки не може бути забезпечена в короткостроковій і середньостроковій перспективі через недоліки фінансового планування. І це тоді, коли українське суспільство гостро потребує якісного покращення публічного адміністрування та вкрай зацікавлене в якнайшвидшому і результативному проведенні реформи.

Наслідком неналежного виконання поставлених Стратегією реформування завдань, передусім в частині кадрового забезпечення запровадженої реформи, забезпечення комплексної та реалістичної політики реорганізації центральних органів виконавчої влади та впровадження інформаційної системи управління кадрами у державних органах, стало недоотримання у 2017 році Державним бюджетом України передбаченої Угодою про фінансування бюджетної підтримки ЄС – 4,5 мли євро. На сьогодні є ризик неотримання бюджетної підтримки ЄС в обсягах, передбачених Угодою про фінансування, й у 2019 році, оскільки Урядом вже не виконуються визначені Угодою про фінансування зобов'язання в частині забезпечення фінансової стабільності реформи оплати праці, передбаченої Законом України “Про державну службу”.

Стратегія реформування не містить жодного контрольного показника, за яким можна оцінити повноту та результативність реалізації заходів з реформування. Не розроблено методики моніторингу процесу впровадження реформи та оцінювання її результатів за певний плановий період, не визначено процедур контролю і відповідальності за стан виконання заходів з реформування та процедур подальшого коригування цього процесу на основі отриманих результатів для досягнення встановленої мети.

використання комп'ютерної техніки, придбаної саме для облаштування робочих місць потенційних працівників директоратів (генеральних департаментів).

Незважаючи на конкурсний відбір, кваліфікація та досвід роботи працівників, які за результатами конкурсу зараховувалися на посади фахівців з питань реформ, неповною мірою відповідали критеріям, визначеним Стратегією реформування, – формування команди висококваліфікованих і компетентних державних фахівців з питань реформ, здатних забезпечувати реалізацію пріоритетних реформ та спроможних підтримувати якісний процес формування та аналізу політики у пріоритетних галузях.

При цьому кваліфікаційні вимоги щодо цих посад були занижені вже нормами статті 20 Закону України “Про державну службу” та передбачали можливість, зокрема, призначення на посаду фахівця з питань реформ (державного експерта) особу з рівнем освіти не нижче молодшого бакалавра або бакалавра. Передбачені нормами статті спеціальні вимоги до професійної компетентності для претендентів на посади фахівців з питань реформ не визначалися.

Довідково. Згідно з пунктом 4 Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій “Б” і “В”, затвердженого наказом НАДС від 06.04.2016 № 72 (у редакції наказу НАДС від 16.03.2018 № 62), спеціальні вимоги визначаються з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, положення про державний орган, завдань та змісту роботи, яку зобов'язаний виконувати державний службовець відповідно до положення про структурний підрозділ та посадової інструкції.

Зокрема, через відсутність встановлених спеціальних вимог до компетентності особу з рівнем освіти “бакалавр” у грудні 2017 року прийнято на посаду державного експерта експертної групи з питань інституційного розвитку служб управління персоналом у НАДС. При цьому Стратегією реформування посилення інституційної спроможності НАДС з утворенням у центральних органах виконавчої влади структурних підрозділів з управління персоналом з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами за координації діяльності НАДС визначено основними складовими елементами реформи, а такі спеціалісти мають бути фаховими лідерами, які б проводили національні реформи та забезпечували необхідні зміни.

Надалі, у зв'язку з наявністю кваліфікації за напрямом “автоматизація та комп'ютерно-інтегровані технології” та досвіду роботи протягом лише 11 місяців на посаді інженера-електроніка через п'ять місяців після призначення цю особу переведено на посаду головного спеціаліста відділу адміністрування інформаційних ресурсів державної служби департаменту інформаційних технологій та ресурсного забезпечення апарату НАДС. При цьому у 2017 році НАДС здійснило видатки на виплату премії на суму 466,8 тис. грн працівникам апарату, які залучалися до підготовки та проведення конкурсу на заміщення посади фахівців з питань реформ, а сам новопризначений фахівець за п'ять місяців перебування на посаді отримав близько 138 тис. грн надбавки за виконання особливо важливої роботи.

центральної влади підрозділів фахівців з питань реформ була переглянута цими органами та збільшена до 67 од., а гранична чисельність їх працівників з урахуванням змін, внесених до Порядку № 647 постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 235, – до 1305 осіб. Фактична чисельність прийнятих на посади фахівців при цьому станом на 01.08.2018 дорівнювала 399 осіб (30,6 відс. затвердженої граничної чисельності).

Аудитом встановлено, що низький показник укомплектованості у 2017 році підрозділів з питань формування державної політики працівниками (в середньому менше ніж на 10 відс.) перш за все пов'язаний з недостатньою координацією з боку Кабінету Міністрів України процесів організації та проведення заходів запровадженого реформування і тривалими (більше ніж півроку) процедурами погодження усіма заінтересованими центральними органами виконавчої влади Порядку № 647, розроблення якого розпочато Міністром відповідно до статті 30 Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік". Як наслідок, на виконання Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246, у центральних органах виконавчої влади конкурсні комісії на зайняття посад фахівців з питань реформ почали створюватися переважно з вересня 2017 року, а враховуючи встановлену процедуру їх проведення і тривалість подальшої спеціальної перевірки осіб, які були визнані переможцями за результатами конкурсу, призначення працівників на посади відбувалося здебільшого в грудні 2017 року, тобто практично через рік з дати затвердження Концепції запровадження посад (11.11.2016).

Станом на 01.08.2018 утворені у структурі центральних органів виконавчої влади підрозділи з питань формування державної політики укомплектовано 399 працівниками, що становить лише 18,1 відс. чисельності працівників, які мали бути прийнятими на посади фахівців з питань реформ згідно з цілями Стратегії реформування (2,2 тис. осіб). При цьому за результатами проведених у рамках аудиту перевірок у 8-ми державних органах (Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Мінагрополітики, Міненергівугілля, Мінінфраструктури, МОН, МОЗ, Мінфіні та НАДС) встановлено, що із 6,7 тис. кандидатів, які подали заявки для участі в конкурсі та відповідали встановленим вимогам щодо перебування на посадах державної служби, переможцями конкурсів у 2018 році було визнано лише 178 осіб (у 2017 році – 78 осіб із 5,8 тис. кандидатів).

Слід зазначити, що на засіданні Координаційної ради 08.10.2018 (протокол XI) прийнято рішення взяти до відома інформацію про результати оцінки Програмою SIGMA стану справ у системі державного управління згідно з Принципами державного управління. Відповідні центральні органи виконавчої влади зобов'язано прискорити заповнення вакантних посад фахівців з питань реформ згідно із схваленими на цьому засіданні цільовими показниками їх залучення на 2018 рік (700 осіб). Враховуючи темпи укомплектування штатів за попередні періоди, цей прогноз є надто оптимістичним, оскільки на засіданні також розглянуто питання можливості

2.3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗАХОДИ З КОМПЛЕКСНОЇ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У 2017 РОЦІ ТА ЗА 7 МІСЯЦІВ 2018 РОКУ

2.3.1. Оцінка своєчасності і повноти виконання організаційних заходів із створення та забезпечення функціонування у центральних органах виконавчої влади посад фахівців з питань реформ

Згідно із Стратегією реформування, одна з проблем підзвітності системи центральних органів виконавчої влади – відсутність чіткого розподілу відповідальності між міністерствами, що призводить до дублювання функцій і нечіткого розподілу завдань і, як наслідок – до нераціонального використання людських і фінансових ресурсів, низького рівня інституційної спроможності щодо проведення реформ та формування державної політики. Розв'язати цю проблему можна шляхом проведення вертикального функціонального обстеження для забезпечення узгодженості, ефективності та результативності в найбільш важливих сферах державної політики, а горизонтальне обстеження сприятиме виявленню неефективності та неузгодженості на рівні державного управління та стратегічному об'єднанню напрямів реформи.

Саме на основі функціонального обстеження Стратегія реформування передбачала формування рекомендацій щодо удосконалення системи державного управління на центральному рівні, зокрема внутрішньої організації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, з метою підвищення ефективності роботи, використання людських та фінансових ресурсів, оптимізації чисельності державних службовців і працівників.

Слід зазначити, що Стратегією реформування орієнтовний обсяг видатків на проведення у 2016–2018 роках функціонального обстеження визначено в сумі 63,75 млн грн (переважна більшість заходів – у 2017 році з обсягами фінансування на рівні 37,5 млн грн), а згідно з планом заходів з реалізації Стратегії реформування, вертикальне та горизонтальне функціональне обстеження мало бути завершено у II кварталі 2017 року.

Незважаючи на це, лише у травні 2017 року, тобто майже через рік після схвалення Стратегії реформування та за півтора місяця до затвердженої плану заходів кінцевої дати, на засіданні Кабінету Міністрів України 11.05.2017 (протокол № 33) пілотним центральним органам доручено утворити робочі групи з проведення функціонального обстеження та до 07.07.2017 (вже з недотриманням плану заходів) надати Кабінету Міністрів України звіти про результати цього обстеження.

При цьому алгоритм здійснення функціонального обстеження визначено тільки на стратегічній сесії Секретаріату Кабінету Міністрів України 26.05.2017. Згідно з підготовленою презентацією, цілі функціонального обстеження – визначення місії міністерства та генеральних директоратів; оновлення переліку сфер політики, за яку відповідає міністерство; формування переліку функцій генеральних директоратів; раціоналізація розподілу функцій всередині

міністерств; очищення від дублювання, надлишкових та невластивих функцій; підготовка пропозицій щодо нової структури апарату міністерств.

Слід зазначити, що Закон України від 17.03.2011 № 3166 "Про центральні органи виконавчої влади" не визначає такого поняття, як місія міністерства. Згідно із статтею 7 цього Закону, на міністерство як державний орган покладаються основні завдання щодо забезпечення формування та реалізації державної політики в одній чи декількох сферах.

Аудит засвідчив, що у визначений термін доручення Кабінету Міністрів України міністерства виконали не шляхом складання звітів про результати проведення функціонального обстеження, а шляхом заповнення електронної форми на веб-сайті www.tools.regulation.gov.ua щодо чинної структури апарату міністерства, функцій, які здійснюють структурні підрозділи апарату міністерства згідно з положеннями про відповідні підрозділи, типів функцій структурного підрозділу та спеціалізованих законів, інших нормативно-правових актів, що регламентують сфери діяльності структурних підрозділів. За результатами сформовано та надано Кабінету Міністрів України пропозиції щодо переліку та назв майбутніх директоратів, їх місій, цілей, сфер, у яких вони забезпечуватимуть формування державної політики.

На значній оптимістичності Стратегії реформування наголошували й європейські експерти у Доповіді SIGMA (абз. 3 стор. 11 Звіту про базові вимірювання). Показник реалізації Стратегії реформування вже на початковому етапі її запровадження було оцінено на рівні лише 40 відсотків. За шестибальною шкалою оцінювання (від 0 до 5) якість стратегічних засад реформування державного управління оцінено у три бали, а ефективність реалізації реформи державного управління – в один бал, враховуючи показники виконання заходів.

Як наслідок, сфери діяльності майбутніх директоратів визначено необґрунтовано, без узгодження повною мірою із сферами діяльності, за формування політики у яких було відповідальне певне міністерство.

Зокрема, у Мінінфраструктури, яке відповідальне за забезпечення формування та реалізацію державної політики у 15 сферах галузі транспорту і зв'язку¹⁰, утворено лише три директорати: директорат стратегічного планування та координації державної політики у галузі транспорту, директорат державної політики у сфері цифрової інфраструктури на транспорті та послуг поштового зв'язку та директорат з безпеки на транспорті. У МОН, відповідальному за забезпечення формування та реалізацію державної політики у 7 сферах, також планувалося утворити та фактично утворено 7 директоратів: стратегічного планування та інтеграції; вищої освіти та освіти дорослих; дошкільної та шкільної освіти; професійної освіти; інклюзивної освіти та позашкільної освіти; інновацій та трансферу технологій; науки.

При цьому за відсутності жодних обґрунтувань щодо необхідності та доцільності у МОН окремий директорат мав охопити сферу інклюзивної освіти, яка є одним із складових елементів сфери загальної середньої та дошкільної

¹⁰ Положення про Міністерство інфраструктури України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460.

освіти. На дату аудиту в апараті МОН забезпечення реалізації державної політики у цій сфері було покладено на відділ інклюзивної освіти та інклюзивно-ресурсних центрів – структурний підрозділ у складі департаменту загальної середньої та дошкільної освіти.

Отже, замість комплексного реформування меншої кількості центральних органів виконавчої влади з формуванням у них дієздатної структури апарату, спроможної виконувати поставлені стратегічні завдання, Кабінетом Міністрів України прийнято рішення щодо фрагментарних структурних змін у десяти пілотних міністерствах та двох державних агентствах, що призвело лише до дублювання і розпорошення управлінських функцій з формування та реалізації державної політики у цих органах, нівелювання функцій контролю і відповідальності та, як наслідок – додаткового фінансового навантаження на державний бюджет. Таким чином, вже на етапі започаткування реформи комплексна реорганізація системи центральних органів виконавчої влади не передбачалася.

Встановлена у вищевказаний спосіб планова кількість директоратів, які передбачалося утворити у пілотних міністерствах, й була прийнята за основу для визначення граничної чисельності фахівців з питань реформ, яка затверджена Порядком № 647 у кількості 821 особа. Аудит засвідчив, що необґрунтоване планування переліку та кількості підрозділів фахівців з питань реформ призвело надалі до необхідності перегляду їх переліку з внесенням численних змін до вже затвердженої структури міністерств та, як наслідок, не сприяло ефективності використання коштів державного бюджету, що виділялися на започаткування та забезпечення діяльності цих підрозділів.

Зокрема, відповідно до Розподілу № 581-р Мінкультури виділено 7083,9 тис. грн на заходи із створення та забезпечення діяльності чотирьох директоратів. Однак уже після затвердження Кабінетом Міністрів України граничної чисельності фахівців з питань реформ Мінкультури (44 особи) у вересні 2017 року це міністерство самостійно прийняло рішення про зменшення кількості утворюваних директоратів до двох і граничної чисельності їх працівників до 22 осіб. При цьому частину з виділених у 2017 році коштів державного бюджету (1912,5 тис. грн) Мінкультури використало на облаштування комп'ютерною технікою, меблями та іншим офісним обладнанням саме початково запланованих 44 робочих місць фахівців з питань реформ, передавши у подальшому частину придбаних меблів, що не використовувало за призначенням, на зберігання підвідомчому Українському культурному фонду. Отже, тільки Мінкультури у 2017 році не забезпечило ефективного управління коштами державного бюджету на суму близько 696,6 тис. гривень.

Загалом в 2017 році в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, десяти визначених Кабінетом Міністрів України пілотних міністерствах та двох державних агентствах на виконання Стратегії реформування утворено 50 структурних підрозділів фахівців з питань реформ (директоратів і генеральних департаментів), на посади державної служби у яких прийнято 76 працівників. Протягом 7 місяців 2018 року кількість утворених у структурі