

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 26.11.2019 № 33-2

**ЗВІТ**  
**про результати аналізу джерел формування надходжень та**  
**ефективності використання органами державного управління**  
**коштів спеціального фонду державного бюджету в частині**  
**власних надходжень**

Київ 2019

**ЗМІСТ**

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....	3
ПРЕАМБУЛА .....	4
ВСТУП.....	6
1. АНАЛІЗ СТАНУ ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АНАЛІЗУ ПОРЯДКУ ОДЕРЖАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОШТІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ .....	7
2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГЛАМЕНТУЄ НАДХОДЖЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	10
3. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ТА ВИКОРИСТАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОШТІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ .....	20
3.1. <i>Аналіз джерел отримання та напрямів використання коштів спеціального фонду від надання органами державного управління платних послуг відповідно до законодавства.....</i>	21
3.2. <i>Аналіз порядку отримання та напрямів використання органами державного управління коштів спеціального фонду як надходжень від оренди державного майна, що перебуває у їх господарському віданні.....</i>	32
ВИСНОВКИ.....	36
ПРОПОЗИЦІЇ.....	38

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Держводресурс	Державне агентство водних ресурсів України
Держгірпромнагляд	Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України
Держпродспоживслужба	Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів
Держстат	Державна служба статистики України
Держкомзем	Державний комітет України по земельних ресурсах
Держкомстат	Державний комітет статистики України
Держпідприємництво	Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва
Держсанепідемслужба	Державна санітарно-епідеміологічна служба України
ДМС	Державна митна служба України
ДПС	Державна податкова служба України
ДСНС	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ДФС	Державна фіскальна служба України
Закон № 2269	Закон України від 10.04.92 № 2269 “Про оренду державного та комунального майна”
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
Міндоходів	Міністерство доходів і зборів України
Мінекономіки	Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України
Мінекоресурсів	Міністерство екології та природних ресурсів України
Міненерговугілля	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України
Мінприроди	Міністерство охорони навколишнього природного середовища України
МНС	Міністерство надзвичайних ситуацій України
Порядок № 606	Порядок акумулювання, перерозподілу та використання коштів спеціального фонду від власних надходжень територіальних органів Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та бюджетних установ, що належать до сфери її управління, затверджений наказом Мінагрополітики від 15.10.2013 № 606

## ПРЕАМБУЛА

### **Підстави для проведення аналізу**

Конституція України (стаття 98); Закон України “Про Рахункову палату” (статті 4, 7); План роботи Рахункової палати на 2019 рік.

**Мета аналізу:** оцінити на основі об’єктів, обраних для аналізу за критеріями ризикоорієнтованого підходу, законність та обґрунтованість джерел формування органами державного управління власних надходжень у 2017–2018 роках та I півріччі 2019 року; оцінити обсяги, структуру та ефективність використання органами державного управління у 2017–2018 роках та I півріччі 2019 року коштів спеціального фонду державного бюджету на керівництво та управління у відповідних сферах та забезпечення діяльності; оцінити повноту нормативно-правового забезпечення формування та використання органами державного управління спеціального фонду державного бюджету.

**Предмет аналізу:** кошти спеціального фонду державного бюджету, що спрямовувалися у 2017–2018 роках та I півріччі 2019 року на керівництво та управління у відповідних сферах та забезпечення діяльності органів державного управління, обраних для аналізу за критеріями ризикоорієнтованого підходу; управлінські рішення розпорядників бюджетних коштів щодо реалізації покладених завдань і функцій за рахунок коштів спеціального фонду державного бюджету упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року; нормативно-правові, адміністративні, інші акти та документи, які обґрунтовували джерела формування та напрями використання коштів спеціального фонду при реалізації органами державного управління покладених на них функціональних повноважень; бюджетні запити, паспорти бюджетних програм, кошториси, фінансова та бюджетна звітність, документи бухгалтерського обліку, пов’язані з використанням органами державного управління коштів спеціального фонду державного бюджету; процедури внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, що застосовувалися розпорядниками бюджетних коштів під час управління коштами спеціального фонду державного бюджету.

**Об’єкти аналізу:** Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України, Мінприроди, Держпродспоживслужба, Держстат, Головне управління статистики у м. Києві, Головне управління Держпродспоживслужби в Київській області.

**Початкові обмеження щодо проведення аналізу:** часові – 2017–2018 роки та I півріччя 2019 року, територіальні – м. Київ.

**Термін проведення аналізу та складання звіту за результатами аналізу:** з 29 липня по 15 листопада 2019 року.

### **Критерії, які використовувалися під час аналізу**

*Щодо оцінки законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень* – відповідність управлінських рішень розпорядників коштів державного бюджету та здійснених ними фінансово-господарських

операцій нормативно-правовим актам, що регламентують порядок формування та використання спеціального фонду державного бюджету.

*Щодо оцінки продуктивності, результативності та економності використання коштів державного бюджету:*

обґрунтованість визначення мети, результативних показників та напрямів використання органами державного управління коштів спеціального фонду державного бюджету на керівництво та управління у відповідних сферах та забезпечення діяльності відповідних органів;

ступінь досягнення органами державного управління – розпорядниками бюджетних коштів поставлених завдань за рахунок коштів спеціального фонду державного бюджету;

досягнення розпорядниками запланованих результатів при залученні мінімального обсягу коштів або досягнення максимального результату при використанні затвердженого обсягу коштів.

*Щодо оцінки ефективності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту* – здатність внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту головних розпорядників бюджетних коштів запобігати незаконному та неефективному використанню коштів спеціального фонду державного бюджету.

#### **Критерії відбору об'єктів аналізу:**

– Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України – головний розпорядник коштів державного бюджету, що одержує значні суми надходжень спеціального фонду як плату за оренду державного майна і відшкодування експлуатаційних видатків та надання у платне тимчасове користування стороннім суб'єктам транспортних засобів;

– Мінекоресурсів – головний розпорядник коштів державного бюджету за бюджетною програмою “Загальне керівництво та управління у сфері екології та природних ресурсів (КПКВК 2401010), якою, зокрема, затверджуються призначення спеціального фонду за рахунок власних надходжень від надання платних послуг відповідно до покладених завдань;

– Держпродспоживслужба – відповідальний виконавець бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері безпечності харчових продуктів та захисту споживачів” (КПКВК 2809010), якою, зокрема, затверджуються призначення спеціального фонду за рахунок власних надходжень від надання платних послуг відповідно до покладених завдань;

– Держстат – відповідальний виконавець бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері статистики” (КПКВК 1207010), якою затверджуються призначення спеціального фонду за рахунок надходжень від оренди, а також проведення статистичних спостережень, надання платних послуг та автоматизованої обробки статистичної інформації.

#### **Методика та методи аналізу**

Під час аналізу основну увагу приділено питанням досконалості та повноти нормативно-правової бази, яка регламентує джерела отримання, а також напрями, розміри та порядок використання коштів спеціального фонду державного бюджету на забезпечення діяльності органів державного

управління; структури, обсягів та напрямів використання органами, визначеними об'єктами аналізу, коштів спеціального фонду, ефективності та законності використання цих коштів, а також повноти та ефективності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у системі вказаних головних розпорядників щодо порядку формування та використання коштів спеціального фонду державного бюджету.

Застосовано такі методи: аналіз нормативно-правових, розпорядчих, інших актів та документів, що регламентують порядок формування та використання коштів спеціального фонду державного бюджету на керівництво та управління у відповідних сферах та забезпечення діяльності органів державного управління; порівняльний аналіз показників фінансової, бюджетної та статистичної звітності; оцінка обґрунтованості та своєчасності прийняття управлінських рішень з питань аналізу; документальна та фактична перевірка фінансово-господарських операцій; систематизація, узагальнення та аналіз даних з питань, що досліджувалися; ознайомлення, опитування, порівняння.

Під час аналізу використано інформацію щодо нормативно-правового регулювання питання формування та ефективності використання органами державного управління коштів спеціального фонду державного бюджету.

## ВСТУП

**Організаційні засади фінансового забезпечення діяльності органів виконавчої влади** (Кабінету Міністрів України, міністерств, комітетів, агентств, служб, адміністрацій, департаментів, комісій, управлінь, палат, фондів, інспекцій, бюро та інших центральних органів виконавчої влади і місцевих державних адміністрацій), Верховної Ради України та її апарату, Рахункової палати, Президента України, його адміністрації та інших консультативних і дорадчих органів Президента України, судів, органів прокуратури України, а також інших органів державної влади **визначено ще у 1999 році** Законом України від 30.06.99 № 783 “Про джерела фінансування органів державної влади”.

При цьому припинено практику утримання органів державної влади за рахунок так званих **додатково мобілізованих коштів**, що сприяло недопущенню комерціалізації державних інституцій. Органам державної влади заборонено створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, що передбачають видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій та інших дій на платній основі, **в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України.**

Статтею 13 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456 **спеціальний фонд разом із загальним фондом визначено складовими частинами бюджету.** До спеціального фонду віднесено доходи бюджету, включаючи власні надходження бюджетних установ, які мають цільове спрямування, витрати бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду, кредитування бюджету, а також фінансування спеціального фонду державного бюджету. **Власні надходження**

**бюджетних установ** отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету та можуть використовуватися, зокрема, на покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням бюджетними установами послуг згідно з їх основною діяльністю, організацію додаткової (господарської) діяльності та інші цілі, визначені частиною четвертою статті 13 Бюджетного кодексу України, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв, організацію основної діяльності та виконання відповідних цільових заходів.

З метою підвищення якості адміністративних послуг, що надаються державними органами, та створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на їх одержання **Кабінетом Міністрів України з 2011 року розпочато упорядкування переліків та порядків надання цих послуг**, передусім шляхом визначення на законодавчому рівні засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг<sup>1</sup>.

Водночас результати проведених Рахунковою палатою контрольних заходів та цього аналізу свідчать про **наявність низки проблем організаційного і нормативно-правового характеру** в частині обґрунтованості планування органами державного управління надходжень і видатків спеціального фонду, насамперед від власних надходжень, відповідно до норм бюджетного законодавства, прозорості та об'єктивності формування вартості послуг, які ними надаються, а також ефективності використання одержаних надходжень на здійснення відповідних заходів і цілі.

Зазначене питання є актуальним, оскільки у структурі видатків державного бюджету на забезпечення діяльності органів державного управління **видатки за рахунок коштів спеціального фонду становлять у середньому 12,7 відс.**, а за останні три роки обсяги цих видатків **збільшилися на 5578 млн грн (у 3,2 раза)**.

Аналіз проведено на основі результатів вивчення порядку формування власних надходжень та використання коштів спеціального фонду Секретаріатом Кабінету Міністрів України, трьома центральними органами виконавчої влади (Мінприроди, Держстатом і Держпродспоживслужбою) та двома територіальними підрозділами цих органів. Відбір об'єктів здійснено, зважаючи на можливі ризики, ідентифіковані під час попередньої оцінки порядку формування розміру плати та одержання надходжень від надання платних послуг відповідно до законодавства та оренди, а також напрямів використання отриманих надходжень спеціального фонду.

## **1. АНАЛІЗ СТАНУ ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АНАЛІЗУ ПОРЯДКУ ОДЕРЖАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОШТІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ**

Попереднє комплексне дослідження питання законності джерел утворення органами державного управління спеціального фонду державного бюджету, а також обсягів, структури та ефективності використання цими

---

<sup>1</sup> Закон України від 06.09.2012 № 5203 “Про адміністративні послуги”.

органами коштів спеціального фонду на реалізацію бюджетних програм щодо керівництва та управління у відповідних сферах здійснювалося Рахунковою палатою у 2011 році у межах аналізу джерел формування та ефективності використання спеціального фонду державного бюджету органами державного управління у 2008–2010 роках (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 28.09.2011 № 17-4).

За результатами аналізу, проведеного у 2011 році, Колегія Рахункової палати зробила висновок: в умовах хронічного дефіциту коштів загального фонду державного бюджету **спеціальний фонд був для більшості державних органів додатковим джерелом фінансування видатків** на утримання державних інституцій, що порушувало визначені Бюджетним кодексом України принципи ефективності і неупередженості бюджетної системи. Розмір плати за надання органами державного управління послуг відповідно до покладених функціональних повноважень встановлювався за відсутності обґрунтованих економічних розрахунків, що створювало **умови для неефективного використання коштів**, отриманих від надання цих послуг, в частині спрямування їх на цілі, не пов'язані з наданням платних послуг, здебільшого на забезпечення власної поточної діяльності.

Кабінету Міністрів України рекомендовано ініціювати законодавче закріплення засад надання державними органами платних адміністративних послуг та отримання міжнародної технічної допомоги, завершити проведення комплексного функціонального обстеження цих органів з упорядкуванням на цій основі переліків вказаних послуг, забезпечити проведення суцільної інвентаризації об'єктів державної власності з наступним упорядкуванням даних єдиного реєстру цих об'єктів, припинити практику делегування органами державного управління владних повноважень в частині надання адміністративних послуг підприємствам та організаціям, що належать до сфери їх управління, а також здійснити заходи щодо забезпечення спрямування коштів від надання державними органами платних послуг до загального фонду Державного бюджету України з врахуванням видатків на забезпечення надання цих послуг при формуванні розпорядникам бюджетних призначень загального фонду на відповідний рік.

Водночас результати проведеного у 2019 році аналізу засвідчили, що переважна більшість рекомендацій Рахункової палати Кабінетом Міністрів України не врахована, а **виявлені попереднім аналізом проблеми актуальні і на сьогодні**.

Як вже зазначалося, Закон України “Про адміністративні послуги” прийнято у вересні 2012 року. Однак процес залучення і використання в Україні міжнародної технічної допомоги залишається законодавчо неврегульованим. **Стратегічні засади залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями наразі не визначено**, хоча на необхідності цього Рахункова палата також наголошувала за результатами аналізу ефективності використання органами державного управління міжнародної технічної допомоги (звіт затверджено рішенням Рахункової палати



від 19.12.2017 № 26-8).

**Комплексного функціонального обстеження органів державного управління також до цього часу не проведено**, хоча здійснення горизонтального і вертикального обстеження у системі центральних органів виконавчої влади визначалося заходами Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. На необхідності його проведення для забезпечення узгодженості, ефективності та результативності державної політики в найбільш важливих сферах Рахункова палата наголошувала за результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління (звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 23.10.2018 № 27-1).

*Довідково.* Відповідно до Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р, проведення горизонтального і вертикального функціонального обстеження міністерств мало бути завершено у I–II кварталах 2017 року, інших центральних органів виконавчої влади – у III–IV кварталах 2017 року. З урахуванням внесених змін терміни завершення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади (крім міністерств) **продовжено до IV кварталу 2020 року**, Секретаріату Кабінету Міністрів України щодо аналітичного, правового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення роботи Кабінету Міністрів України – до I кварталу 2020 року, а функціонального обстеження міністерств взагалі не передбачено.

**Не завершена до цього часу в повному обсязі і суцільна інвентаризація об'єктів державного майна**, запроваджена Кабінетом Міністрів України ще у 2012 році, що насамперед обумовлено відсутністю законодавчо встановлених важелів впливу Мінекономіки як спеціально уповноваженого державного органу на органи державного управління з метою отримання достатньої інформації. На необхідності вирішення в установленому порядку вказаного питання Рахункова палата наголошувала за результатами аналізу ефективності управління об'єктами державної власності органами державного управління (звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 19.12.2017 № 26-7).

**Отже, рекомендації Рахункової палати за результатами проведених контрольних заходів, спрямовані на удосконалення порядку формування та використання органами державного управління коштів спеціального фонду державного бюджету, Кабінетом Міністрів України належним чином не враховано.** На дату завершення аналізу планування надходжень і видатків спеціального фонду здійснювалося, як і раніше, непрозоро і переважно необґрунтовано. За недостатньої забезпеченості потреб поточної діяльності органів державного управління призначеннями із загального фонду державного бюджету кошти спеціального фонду залишаються додатковим джерелом покриття наявного дефіциту, що не сприяє результативності, продуктивності та економності використання фінансових ресурсів держави.

## **2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГЛАМЕНТУЄ НАДХОДЖЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Законом України “Про джерела фінансування органів державної влади”* встановлено, що **органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування** (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. При цьому органам державної влади заборонено створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, що передбачають видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій та інших дій на платній основі (крім послуг з охорони, що надаються на договірних засадах), в будь-який інший спосіб, крім **зарахування таких коштів до Державного бюджету України**.

Як вже зазначалося, *статтею 13 Бюджетного кодексу України спеціальний фонд визначено однією із складових бюджету*, включаючи доходи, видатки і кредитування бюджету та фінансування спеціального фонду бюджету. Доходи бюджету включають **власні надходження бюджетних установ**, які складаються із надходжень від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, а також **інші джерела власних надходжень бюджетних установ**. Зазначене передбачено і нормами частини третьої статті 29 Бюджетного кодексу України.

**Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством**, складаються з надходжень як плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю, надходжень від додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ, плати за оренду майна бюджетних установ та надходжень від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна). **Інші джерела власних надходжень бюджетних установ** передбачають надходження як благодійні внески, гранти і дарунки, кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, а також кошти, що отримують державні і комунальні вищі та професійно-технічні навчальні заклади від надання платних послуг та інших заходів згідно із законодавством.

Згідно з Бюджетним кодексом України **власні надходження бюджетні установи можуть використовувати** на покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням цими установами відповідних послуг, організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ, утримання, облаштування, ремонт та придбання майна, ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти, господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв, організацію основної діяльності бюджетних установ, а також виконання відповідних цільових заходів.

При цьому передачу коштів між загальним і спеціальним фондами державного бюджету Бюджетний кодекс України дозволяє **тільки в межах бюджетних призначень** шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Організаційні взаємовідносини між органами Державної казначейської служби, розпорядниками бюджетних коштів, одержувачами бюджетних коштів, а також розподіл обов'язків та відповідальності між ними в процесі обслуговування державного бюджету за видатками, операціями з надання кредитів за рахунок коштів державного бюджету та з погашення державного боргу з урахуванням вимог Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів регламентовані *Порядком казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2012 № 1407* (із змінами та доповненнями).

✓ Визначені Бюджетним кодексом України джерела власних надходжень бюджетних установ, а також напрями й умови використання одержаних надходжень конкретизував *Перелік груп власних надходжень бюджетних установ, вимоги щодо їх утворення та напрями використання*, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 659. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 № 208 вказана постанова втратила чинність. **На сьогодні питання отримання та використання власних надходжень бюджетних установ регулюється виключно нормами Бюджетного кодексу України.**

На дату аналізу була чинною *Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади*, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р, якою фактично **розпочато черговий етап реформування діяльності органів виконавчої влади у сфері послуг, що ними надаються.**

Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, віднесено до **сфери публічних послуг**, яка включає державні та муніципальні послуги. *Державні послуги* надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету, *муніципальні* – органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг визначено **адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень** уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). При цьому розвиток системи надання адміністративних послуг повинен здійснюватися з метою

забезпечення доступності послуг для всіх фізичних та юридичних осіб, дотримання **стандартів надання послуг, відповідності розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам**, пов'язаним з їх наданням, відкритості. Надання адміністративних послуг на платній або безоплатній основі, переліки адміністративних послуг, а також розмір плати за адміністративні послуги **повинні визначатися виключно законами**.

З метою реалізації вказаної Концепції розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 № 494-р затверджено *План заходів*, яким передбачалося, зокрема, здійснення державними органами перегляду платних послуг з метою розмежування їх на адміністративні і господарські, розроблення методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, стандартів надання адміністративних послуг, підготовку і подання Кабінетові Міністрів України проєкту концепції законопроєкту про адміністративні послуги.

Надалі відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 “Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг” цей План заходів втратив чинність із затвердженням *Тимчасового порядку надання адміністративних послуг*, який визначив **процедуру надання адміністративних послуг** органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, а також підприємствами, установами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено повноваження надавати адміністративні послуги. Дія вказаного Тимчасового порядку передбачалася до **законодавчого врегулювання питань надання адміністративних послуг**. Після прийняття Закону України від 06.09.2012 № 5203 “Про адміністративні послуги” постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.2013 № 309.

Слід зазначити, що розроблення проєкту Закону України “Про адміністративні послуги” здійснювалося згідно з Концепцією проєкту Закону України “Про адміністративні послуги”, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 682-р. З жовтня 2011 року реалізовувався *План заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг*, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1076-р, який передбачав, зокрема, **проведення інвентаризації адміністративних послуг**, затвердження переліків цих послуг, що надаються безоплатно міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління. Також передбачалося затвердження **стандартів адміністративних послуг** та скасування рішень про делегування органами виконавчої влади повноважень з надання адміністративних послуг суб'єктам, які не належать до бюджетних установ, крім передбачених законом або міжнародним договором України випадків.

*Довідково.* Упродовж 2011–2012 років державними органами видано **41 нормативний акт про затвердження стандартів надання адміністративних послуг** щодо видачі дозвільних документів у відповідних сферах, реєстрації цін на лікарські засоби, атестації медичного персоналу, віднесення продуктів харчування до відповідних категорій спеціального медичного споживання, ліцензування господарської діяльності з медичної

*практики та іншої діяльності, видачі пенсійних посвідчень, довідок і витягів з державних реєстрів, провадження господарської діяльності у відповідних сферах тощо.*

Правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг визначено *Законом України “Про адміністративні послуги”*, згідно з яким **адміністративна послуга є результатом здійснення суб’єктом її надання владних повноважень**, спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону. Надання адміністративних послуг передбачає справляння **плати (адміністративного збору), розмір якої визначається законом** з урахуванням її соціального та економічного значення та яка зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету (крім випадків, встановлених законом).

Слід зазначити, що стаття 20 Закону України “Про адміністративні послуги” передбачала розроблення закону, що визначає перелік адміністративних послуг та розміри плати за їх надання (адміністративні збори). На виконання цих норм **спроби встановити законом розмір плати за надання адміністративних послуг розпочато ще у 2015 році** – розроблення Мінекономрозвитку проекту Закону України “Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання”. Однак **на дату аналізу цей законопроект не прийнято**. З прийняттям Закону України від 10.12.2015 № 888 вищевказані положення із статті 20 Закону України “Про адміністративні послуги” виключено, але зазначений законопроект на час аналізу залишався розміщеним для громадського обговорення на офіційному вебсайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України<sup>2</sup> як правонаступника реорганізованого Мінекономрозвитку.

Замість законодавчого врегулювання порядку та встановлення розміру плати за надання адміністративних послуг актами Кабінету Міністрів України та нормативними актами відповідних центральних органів виконавчої влади затверджено **два переліки адміністративних послуг, які надаються на безоплатній основі** Фондом державного майна України та Державною прикордонною службою України<sup>3</sup>, і **28 переліків платних адміністративних послуг**. При цьому **окремі із цих переліків втратили актуальність** у зв’язку з реорганізацією або ліквідацією відповідних державних органів – суб’єктів надання адміністративних послуг.

Так, на дату аналізу був чинним Перелік платних адміністративних послуг, які надаються **Державною податковою службою**, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2011 № 870-р, що передбачає надання ДПС на платній основі таких адміністративних послуг, як видача ліцензій на виробництво спирту і алкогольних напоїв, оптову і роздрібну торгівлю алкогольними напоями. Однак відповідно до Указу Президента України від 24.12.2012 № 726 ДПС **реорганізовано шляхом**

<sup>2</sup> <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=74ffa5b5-6563-46f1-b276-e24626835cdf&title=PovidomlenniaProOpriljudnenniaProektuZakonuUkraini-proPerelikAdministrativnihPoslugTaPlatu-administrativniiZbir-ZaYikhNadannia>.

<sup>3</sup> Втратив чинність згідно з наказом МВС від 20.05.2013 № 488.

**утворення Міндоходів**, яке надалі реорганізовано у ДФС згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 160.

Крім зазначеного, на сьогодні є чинними переліки адміністративних послуг, які надаються на платній основі *Національною комісією регулювання електроенергетики України* (ліквідована Указом Президента України від 23.11.2011 № 1057 шляхом утворення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, відповідно до Указу Президента України від 23.11.2011 № 1059)<sup>4</sup>, *Державною службою з лікарських засобів* (шляхом злиття з Державною службою з контролю за наркотиками реорганізована у Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442), *Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки* (шляхом злиття з Державною інспекцією з праці реорганізована у Державну службу України з питань праці відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442)<sup>5</sup>.

Слід також зазначити: відповідно до проекту Закону України “Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання” до адміністративних послуг, зокрема, має належати **державна реєстрація пестицидів та агрохімікатів з видачею посвідчень згідно із Законом України “Про пестициди і агрохімікати”**. Послуга є **результатом здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг** за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи, як це передбачено нормами статті 1 Закону України “Про адміністративні послуги”. Керуючись статтею 11 цього Закону, **плата за надання такої послуги як адміністративний збір повинна зараховуватися до державного бюджету**.

Водночас, як засвідчив аналіз, надання Мінприроди послуги з державної реєстрації пестицидів та агрохімікатів на платній основі регулюється *постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2001 № 702 “Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри”* (із змінами та доповненнями), якою затверджено розміри коштів, що спрямовуються на організацію надання послуг місцевими державними адміністраціями та окремо 18 з наявних на початок 2019 року 102 органів виконавчої влади та інших державних органів. Згідно із затвердженим цією постановою порядком **100 відс. отриманих від надання такої послуги коштів належать до відповідної групи власних надходжень Мінприроди від основної діяльності** та можуть використовуватися Міністерством **на власне утримання**, включаючи оплату праці залучених експертів, послуг сторонніх організацій, придбання обладнання, відрядження, утримання спеціального автотранспорту тощо.

<sup>4</sup> Ліквідована Указом Президента України від 27.08.2014 № 693.

<sup>5</sup> Переліки використання коштів для цих органів затверджено розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 № 657-р, від 09.06.2011 № 564-р та від 09.06.2011 № 521-р.

У частині встановлення окремого порядку використання коштів, отриманих окремими органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміру **постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2001 № 702 суперечить вимогам Бюджетного кодексу України**, частиною дев'ятою статті 51 якого передбачено можливість бюджетних установ спрямовувати 50 відс. власних надходжень на заходи, що здійснюються за рахунок відповідних надходжень, і 50 відс. – на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загального фонду бюджету за відповідною бюджетною програмою.

До того ж **вказана постанова та затверджений нею порядок втратили свою актуальність**, оскільки врегульовують питання надання платних послуг, крім Мінприроди, також Мінекономіки, МНС, Держкомстатом, Держпідприємництвом, Міндоходів, Держкомземом, які **ліквідовані або реорганізовані** та функціонування яких у системі центральних органів виконавчої влади не передбачено Схемою спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442.

Так, **Мінприроди утворено ще у 2003 році** відповідно до Указу Президента України від 15.09.2003 № 1039 шляхом реорганізації Мінекоресурсів. Надалі згідно з Указом Президента України від 09.12.2010 № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” Міністерство **реорганізовано у Мінекоресурсів**, а також створено два нові центральні органи виконавчої влади – Державну екологічну інспекцію України та Державну службу геології та надр України. Незважаючи на кардинальну зміну завдань і функцій, покладених на Мінекоресурсів, **відповідних змін до переліку визначених джерел отримання та напрямів використання Міністерством коштів спеціального фонду не внесено**. Ця проблема є актуальною, оскільки постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 “Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” Мінекоресурсів перейменовано на **Міністерство енергетики та захисту довкілля**, тобто ще **більше розширено надані йому функціональні повноваження**, але змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25.06.2001 № 702 не внесено.

Напрями використання коштів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2001 № 702 для **Господарського управління Секретаріату Кабінету Міністрів України**, незважаючи на те, що такого підрозділу у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України не існує, а законами України про Державний бюджет України на відповідний рік головним розпорядником коштів державного бюджету визначено **Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України**, який діє відповідно до положення, затвердженого наказом Державного секретаря Кабінету Міністрів України від 31.03.2017 № 62.

До переліку державних органів, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2001 № 702, **не включено**

**Держпродспоживслужбу**, яка надає платні послуги згідно із Законами України від 12.05.91 № 1023 “Про захист прав споживачів”, від 25.06.92 № 2498 “Про ветеринарну медицину”, від 25.06.91 № 1264 “Про охорону навколишнього природного середовища”, від 30.06.93 № 3348 “Про карантин рослин”, від 14.10.98 № 180 “Про захист рослин”, від 06.04.2000 № 1645 “Про захист населення від інфекційних хвороб” тощо. **Отже, порядок отримання Держпродспоживслужбою надходжень від надання платних послуг та напрями використання цих коштів на час аналізу нормативно не врегульовано.**

На недосконалої порядку використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, Рахункова палата наголошувала за результатами попереднього аналізу джерел формування та ефективності використання спеціального фонду державного бюджету органами державного управління у 2008–2010 роках. Однак **відповідні рекомендації Кабінетом Міністрів України не враховано.**

На сьогодні **окремими нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України затверджено ще близько 30 переліків платних послуг**, які можуть надаватися центральними органами виконавчої влади та підприємствами, установами і організаціями, що належать до сфери їх управління. При цьому через відсутність єдиного підходу **вартість платних послуг визначена лише для частини державних органів**, що їх надають, а решта органів набули права встановлювати її власними розпорядчими документами.

*Довідково. Окремими постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України визначено переліки платних послуг, що надаються Міненерговугіллям, Мінприроди, МВС, Нацполіцією і Державною міграційною службою, Держсанепідемслужбою, ДМС, ДПС, НКРЕ, ДСНС, Держгірпромнаглядом, Державним космічним агентством України, Державною службою України з контролю за наркотиками, Держпродспоживслужбою, Держлісагентством, Державною інспекцією ядерного регулювання України, державними і комунальними закладами культури, бюджетними установами Держводресурсу, Держстатом, відділами державної реєстрації актів цивільного стану, бюджетними науковими установами, організаціями системи державного резерву, установами і організаціями телебачення і радіомовлення, державними і комунальними закладами охорони здоров'я та вищими медичними начальними закладами тощо.*

Зокрема, перелік платних послуг, які надаються підрозділами МВС, Нацполіції та Державної міграційної служби України, і **розмір плати за їх надання (у гривнях для кожної послуги)** затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795 (із змінами та доповненнями). Водночас для відділів державної реєстрації актів цивільного стану, державних і комунальних закладів культури, бюджетних наукових установ, державних насінневих інспекцій Мінагрополітики тощо Кабінетом Міністрів України<sup>6</sup> затверджено переліки платних послуг **без встановлення їх вартості.**

✓ Організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду майна державних підприємств, установ та організацій, підприємств, заснованих на майні, що належить Автономній Республіці Крим або перебуває у комунальній

<sup>6</sup> Постанови Кабінету Міністрів України від 22.12.2010 № 1168, від 12.12.2011 № 1271, від 28.07.2003 № 1180 та від 17.05.2002 № 647 відповідно.



власності, їх структурних підрозділів, іншого окремого індивідуально визначеного майна, що перебуває в державній та комунальній власності, а також майнові відносини між орендодавцями та орендарями щодо господарського використання державного майна, майна, що належить Автономній Республіці Крим або перебуває у комунальній власності регулюються *Законом України від 10.04.92 № 2269 “Про оренду державного та комунального майна”*.

Відповідно до цього Закону **об’єктами оренди можуть бути** цілісні майнові комплекси підприємств, їх структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць), нерухоме майно (будівлі, споруди, нежитлові приміщення) та інше окреме індивідуально визначене майно підприємств, майно, що не увійшло до статутного (складеного) капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), а також захисні споруди цивільного захисту із збереженням їх цільового призначення. Нерухоме майно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що **не використовується ними для здійснення своїх функцій**, може бути передано в оренду **без права викупу орендарем та передачі в суборенду**.

Орендодавцем цілісних майнових комплексів підприємств, їх структурних підрозділів та нерухомого майна, а також майна, що не увійшло до статутного (складеного) капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), що є державною власністю, виступає **Фонд державного майна України**, його регіональні відділення та представництва, а нерухомого майна, загальна площа якого не перевищує 200 м<sup>2</sup>, та іншого окремого індивідуально визначеного майна – **підприємства, установи та організації**.

Статтею 4 Закону № 2269 визначено перелік об’єктів, щодо яких встановлено **заборону на передачу в оренду**, серед яких **об’єкти державної власності, що мають загальнодержавне значення** і не підлягають приватизації.

За користування об’єктом оренди орендар вносить орендну плату незалежно від наслідків господарської діяльності. На виконання вимог статті 19 Закону № 2269 постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.95 № 786 затверджено *Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу*, яка розроблена з метою створення єдиного організаційно-економічного механізму справляння плати за оренду цілісного майнового комплексу державного підприємства, організації, їх структурних підрозділів (філій, цеху, дільниці) та окремого індивідуально визначеного майна державного підприємства та організації, закріпленого за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил, інших військових формувань, органами, підрозділами, закладами та установами Держспецзв’язку, рухомого та нерухомого військового майна (за винятком озброєння, боєприпасів, бойової та спеціальної техніки), а також майна, що не увійшло до статутного фонду господарського товариства, створеного у процесі приватизації (корпоратизації).

✓ Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1075-р схвалено *Концепцію планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями*, мета якої – **удосконалення механізмів залучення і використання міжнародної технічної допомоги та фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій** для підтримки розвитку економіки, що базується на конкурентних засадах, залученні інвестицій, економічній ефективності, застосуванні найкращої світової практики, диверсифікованому та експортоорієнтованому виробництві. Результатом реалізації Концепції мало стати **підвищення якості планування проєктів вітчизняними бенефіціарами та реципієнтами**, що забезпечить своєчасне виконання пріоритетних завдань, визначених Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

Згідно з визначеними у цій Концепції пріоритетами для залучення ресурсів міжнародної технічної допомоги і міжнародних фінансових організацій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 № 697-р затверджено *Стратегію залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013-2016 роки*, яка ставила на меті визначення ключових напрямів, завдань, очікуваних результатів залучення міжнародної технічної допомоги держав-донорів, міжнародних організацій та ЄС і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на цей період відповідно до програмних документів Президента України та Кабінету Міністрів України, Порядку денного асоціації Україна – ЄС, державних програм та стратегій розвитку секторів економіки.

При цьому серед показників реалізації Стратегія передбачала передусім **збільшення загальних обсягів фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги**, що залучаються в рамках реалізації проєктів, а також підвищення ефективності їх використання, стимулювання розвитку секторів економіки за рахунок залучених ресурсів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги, збільшення частки інвестиційних проєктів та проєктів міжнародної технічної допомоги для стимулювання розвитку інноваційних, енергоефективних та більш екологічно чистих технологій, підтримки переходу до “зеленої” моделі розвитку економіки та промисловості, підвищення енергоефективності та енергозбереження.

З 2017 року нормативно-правових актів, які б визначали стратегію залучення та використання в Україні міжнародної технічної допомоги, Кабінетом Міністрів України не затверджувалося. Незважаючи на розпочаті ще у 1999 році спроби законодавчого врегулювання питання залучення та використання в Україні міжнародної технічної допомоги, **законодавчого акта в цій сфері до теперішнього часу не прийнято.**

*Довідково.* У 1999 році на розгляд Верховної Ради України подано проєкт Закону України “Про міжнародну технічну допомогу”, який відхилено постановою Верховної Ради України від 30.06.99 № 779 у зв’язку з виданням Указу Президента України від 01.06.99 № 596 “Про міжнародну технічну допомогу”, що так і не набрав чинності. Надалі

29.11.2013 за № 3725 у Верховній Раді України зареєстровано черговий проєкт Закону України “Про міжнародну технічну допомогу”, поданий Кабінетом Міністрів України, прийняття якого вже у квітні 2014 року визнано Мінекономрозвитку недоцільним у зв’язку з тим, що **правовідносини з донорами міжнародної технічної допомоги врегульовано умовами укладених міжнародних договорів.**

На необхідності розроблення і затвердження в установленому порядку з 2018 року стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями Рахункова палата наголошувала за результатами аналізу ефективності використання органами державного управління міжнародної технічної допомоги (звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 19.12.2017 № 26-8). Однак **стратегічних засад залучення і використання в Україні міжнародної технічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій на сьогодні не визначено.**

Таким чином, **нормативно-правова база, яка регламентує питання одержання надходжень та використання коштів спеціального фонду органами державного управління, є недосконалою, неповною та суперечливою. Єдиного підходу до розмежування понять “адміністративна послуга” та “платна послуга бюджетної установи, організації” немає, як і єдиного підходу до встановлення вартості цих послуг та визначення напрямів використання коштів, отриманих органами державного управління від їх надання.**

Розпочаті у 2015 році заходи щодо законодавчого визначення переліку адміністративних послуг та порядку встановлення плати (адміністративного збору) за їх надання на час аналізу не реалізовано. Затвердені Кабінетом Міністрів України та окремими центральними органами виконавчої влади переліки адміністративних послуг, що ними надаються на платній основі та безоплатно, а також Порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання послуг відповідно до законодавства, втратили свою актуальність у результаті заходів з реорганізації та ліквідації відповідних органів.

Внаслідок відсутності єдиного підходу вартість платних послуг нормативними актами Кабінету Міністрів України визначена лише для частини державних органів, що їх надають, а решта органів набули права встановлювати її на власний розсуд своїми розпорядчими документами.

Зазначене не забезпечує прозорості формування спеціального фонду державного бюджету в частині надходжень як плати за надання органами державного управління послуг на платній основі, а також результативності і продуктивності використання отриманих коштів за чітко встановленими напрямками та розмірами на забезпечення надання цих послуг та розвиток матеріально-технічної бази державних органів.

### 3. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ТА ВИКОРИСТАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОШТІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

За інформацією Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за доходами, упродовж 2017–2018 років і I півріччя 2019 року надходження державного бюджету як власні надходження бюджетних установ, міжнародна технічна і фінансова допомога та від орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном становили в цілому **108490,5** млн грн, або **74,8** відс. запланованих у сумі **145108,1** млн грн обсягів (таблиця 1).

Таблиця 1

#### Обсяги надходжень спеціального фонду за видами упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року

(млн гривень)

Джерела надходжень спеціального фонду	2017 рік		2018 рік		2019 рік		Всього	
	план	факт	план	факт	план	факт за I півріччя	план	факт
<i>Всього</i>	43530,9	38191,6	55906,2	49603,0	45671,0	20695,9	145108,1	108490,5
Власні надходження бюджетних установ	42617,0	35528,3	52533,7	46692,6	42616,7	19255,4	137767,4	101476,3
• надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством	29274,8	25479,4	34245,6	29229,6	35261,1	13050,8	98781,5	67759,8
• інші джерела власних надходжень бюджетних установ	13342,2	10048,9	18288,1	17463,0	7355,6	6204,6	38985,9	33716,5
Надходження від орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном	–	1055,9	1000,0	1445,6	1200,0	804,5	2200,0	3306,0
Надходження від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	913,9	1607,4	2372,5	1464,8	1854,3	636,0	5140,7	3708,2
• кошти, отримані від секретаріату ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ або іншої міжнародної організації за участь	–	1127,1	566,5	669,3	603,2	636,0	1169,7	2432,4
• надходження в рамках програм допомоги ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій	913,9	480,3	1806,0	795,5	1231,1	–	3951,0	1275,8
- надходження в рамках програм секторальної бюджетної підтримки ЄС	913,9	243,5	1083,6	304,5	496,1	–	2493,6	548,0
- інша допомога, надана ЄС	–	236,8	722,4	491,0	735,0	–	1457,4	727,8

Як свідчать наведені дані, **найбільшу частку в структурі надходжень спеціального фонду** упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року загального обсягу становили **власні надходження бюджетних установ – 93,5 відс. (101476,3** млн гривень). Частка надходжень у межах міжнародної технічної та фінансової допомоги ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій та донорських установ (**3708,2** млн грн) становила **3,4 відс.**, надходжень від орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном (**3306** млн грн) – **3,1 відсотка**.

За вказаний період **видатки органів державного управління за рахунок коштів спеціального фонду становили 13888,3** млн грн (таблиця 2). У 2017–2018 роках обсяг видатків органів державного управління за рахунок коштів спеціального фонду **збільшився з 4123 до 8098,8** млн грн, тобто **майже удвічі**, передусім за рахунок збільшення у 6,2 раза (з 811,8 до 5056,8 млн грн) видатків розвитку (капітальних видатків). При цьому видатки розвитку місцевих органів виконавчої влади зросли з 96,4 до 4281,6 млн грн, тобто **більше ніж у 40 разів**. Загалом **близько 75 відс. видатків** за рахунок коштів спеціального фонду

становлять видатки розвитку та видатки на оплату праці працівників з нарахуваннями, причому частка останніх у загальному обсязі – у середньому **30,6 відсотка**.

*Довідково. Із загальної кількості розпорядників коштів державного бюджету до системи органів державного управління не віднесено органи судової влади, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство оборони, Головне управління розвідки Міністерства оборони, Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки, Державну міграційну службу, Державну службу з надзвичайних ситуацій, Адміністрацію Державної прикордонної служби, Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Пенсійний фонд.*

Таблиця 2

**Обсяги видатків органів державного управління за рахунок коштів спеціального фонду упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року**  
(млн гривень)

Органи державного управління	2017 рік	2018 рік	Відхилення 2018 року від 2017 року	I півр. 2019 року	Всього
<i>Функціонування органів державного управління, всього</i>	4123,0	8098,8	3975,8	1666,5	13888,3
оплата праці з нарахуваннями	1937,4	1475,2	- 462,2	842,2	4254,8
видатки розвитку (капітальні)	811,8	5056,8	4245,0	286,3	6154,9
<i>Апарат ВРУ, Секретаріат Уповноваженого з прав людини, Рахункова палата, органи забезпечення діяльності Президента України</i>	13,0	11,1	- 1,9	11,7	35,8
оплата праці з нарахуваннями	3,9	3,6	- 0,3	2,6	10,1
видатки розвитку (капітальні)	4,9	2,2	- 2,7	4,7	11,8
<i>Секретаріат Кабінету Міністрів України</i>	14,0	18,5	4,5	25,4	57,9
оплата праці з нарахуваннями	5,8	7,5	1,7	3,2	16,5
видатки розвитку (капітальні)	3,0	5,5	2,5	19,8	28,3
<i>Центральні органи виконавчої влади</i>	3313,4	2591,9	- 721,5	926,6	6831,9
оплата праці з нарахуваннями	1448,3	549,9	- 898,4	305,8	2304,0
видатки розвитку (капітальні)	707,5	762,8	55,3	149,8	1620,1
<i>Місцеві державні адміністрації</i>	781,0	5151,7	4370,7	549,2	6481,9
оплата праці з нарахуваннями	479,4	624,2	144,8	385,2	1488,8
видатки розвитку (капітальні)	96,4	4281,6	4185,2	97,6	4475,6

**Основним джерелом покриття зазначених витрат були надходження спеціального фонду від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством. Упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року обсяг таких надходжень становив **67759,8 млн грн**, а їх частка у загальному обсязі надходжень спеціального фонду – **62,5 відсотка**.**

Упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року органами державного управління, безпосередньо визначеними об'єктами аналізу, отримано надходжень спеціального фонду на загальну суму **591,8 млн грн**, з яких від надання платних послуг – **558,3 млн грн** (94,3 відс. усіх надходжень). Касові видатки за рахунок коштів спеціального фонду становили **369,4 млн гривень**.

### **3.1. Аналіз джерел отримання та напрямів використання коштів спеціального фонду від надання органами державного управління платних послуг відповідно до законодавства**

Як вже зазначалося, на дату аналізу джерела одержання органами державного управління коштів від надання послуг на платній основі та інших

надходжень, а також напрями використання отриманих коштів визначалися постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2001 № 702. При цьому, незважаючи на внесені з дати прийняття постанови 22 зміни, затверджені нею **розміри коштів, що спрямовуються на організацію надання органами виконавчої влади та іншими державними органами послуг, залишаються неактуальними.** Оскільки ці зміни вносилися несвоєчасно, отримані відповідними державними органами надходження спеціального фонду використовувалися тривалий час за відсутності встановлених напрямів і порядку, що **не сприяло продуктивності та результативності використання** (вимоги бюджетного законодавства).

✓ Зокрема, норми Закону України від 23.05.2017 № 2059 “Про оцінку впливу на довкілля”<sup>7</sup> передбачають **проведення у межах такої оцінки громадського обговорення** з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і пропозицій громадськості до планованої діяльності. Забезпечення громадського обговорення у процесі здійснення оцінки впливу на довкілля покладено на центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, тобто на Мінприроди. Аналізом встановлено: з **2018 року надходження від плати за проведення громадського обговорення були одним з основних джерел формування спеціального фонду в Мінприроди**, їх одержання передбачено пунктом 20 Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 1026.

Водночас відповідні зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 25.06.2001 № 702 у частині встановлення Мінприроди такого виду надходжень, видів витрат цього органу на надання вказаних послуг та розмірів коштів, що можуть спрямовуватися на організацію їх надання, внесено лише постановою Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 128. Отже, **протягом 2018 року напрями використання коштів спеціального фонду, отриманих як один з основних видів надходжень Мінприроди, нормативно не визначалися.**

*Довідково. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2001 № 702 (із змінами) 100 відс. плати, одержаної за проведення громадського обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля, можуть спрямовуватися на відшкодування витрат, пов'язаних з наданням експертних послуг членами експертних комісій з оцінки впливу на довкілля, організацією громадських слухань (оренда приміщень для проведення громадських слухань, технічне забезпечення проведення громадських слухань, відрядження, друк та копіювання матеріалів, обслуговування копіювальної техніки, придбання канцелярського приладдя, доступ до Інтернету, послуги організатора громадських слухань) та проведенням громадського обговорення за процедурою оцінки транскордонного впливу (за винятком витрат, пов'язаних з перекладом звіту з оцінки впливу на довкілля та іншої необхідної документації, які забезпечуються суб'єктом господарювання), а також на відшкодування інших витрат, пов'язаних з утриманням Мінприроди відповідно до законодавства, крім видатків на оплату праці працівників Міністерства, придбання автотранспортних засобів, меблів, мобільних телефонів та проведення ремонту кабінетів.*

---

<sup>7</sup> Набрав чинності 18.06.2017.

Необхідно зазначити, що, крім плати за проведення громадського обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля, Мінприроди отримує кошти як плату за проведення державної експертизи та державної реєстрації (перереєстрації) пестицидів і агрохімікатів відповідно до Порядку проведення державних випробувань, державної реєстрації та перереєстрації, видання переліків пестицидів і агрохімікатів, дозволених до використання в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.96 № 295. Упродовж 2017–2018 років і I півріччя 2019 року **обсяг надходжень Міністерства від надання вказаних послуг становив 64,4 млн гривень.**

**Мінприроди не планувало надходжень як плати за проведення громадського обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля на 2018-2019 роки** через відсутність нормативно визначених напрямів і розмірів використання коштів спеціального фонду, отриманих від надання платних послуг з проведення громадського обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля, що є недотриманням вимог пунктів 15 та 17 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228. При цьому фактичні розміри таких надходжень за 2018 рік і I півріччя 2019 року становили **9,4 млн гривень.**

Плату за проведення громадського обговорення затверджено наказом Мінприроди від 30.05.2018 № 182<sup>8</sup> в абсолютних розмірах (гривнях без урахування податку на додану вартість) залежно від виду обговорення. Через відсутність єдиного підходу до встановлення вартості платних послуг, що надаються органами державного управління, **Мінприроди за власною ініціативою у жовтні 2017 року зверталось за наданням консультативно-методичної допомоги щодо розрахунку плати (ціни послуг) до низки державних органів, наукових і експертних установ, зокрема, Мінекономрозвитку, Торгово-промислової палати України, ДП “Держзовнішінформ”, Київського національного економічного університету ім. Вадима Гетьмана, але відповіді не отримало.** У результаті **вартість вказаних послуг та методика її розрахунку розробило Чорноморське відділення Української екологічної Академії, узагальнивши результати дослідження у науково-дослідній роботі “Організаційно-економічне обґрунтування порядку фінансування громадського обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля”, яку Мінприроди не замовляло та відповідно не оплачувало.**

Аналіз достовірності та обґрунтованості розрахунків вартості послуг з проведення громадського обговорення засвідчив, що **при розрахунках використовувалися застарілі нормативні акти, які на дату визначення вартості втратили чинність.** Так, розміри складових експертних послуг (оплата праці експертів, відрахування на соціальне страхування, інші прямі витрати, включаючи оренду приміщень, забезпечення оргтехнікою, папером, телефонний зв'язком, Інтернетом, науковою, довідниковою, методичною літературою тощо) визначалися на підставі наказу Мінсоцполітики від

---

<sup>8</sup> Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 05.06.2018 № 676/32128.

21.06.2011 № 250 “Про затвердження норм оплати праці експертів, які залучаються для проведення державної наукової та науково-технічної експертизи, що проводяться за рахунок коштів державного бюджету”. Однак цей наказ визначав **лише норми оплати праці експертів**, а не складові експертизи і **втратив чинність ще у 2012 році** на підставі наказу Мінсоцполітики від 07.02.2012 № 66.

Внаслідок використання при розрахунку умов оплати праці, які діяли у 2017 році, витрати на оплату послуг щодо організації громадських слухань (підготовка протоколу громадських слухань та звіту про громадське обговорення) у сумі 1301,51 грн були **менші, ніж фактичні витрати Мінприроди на надання цих послуг (1556,5 грн), на 255 грн**, витрати на оплату послуг архіваріуса у сумі 126,45 грн – **на 24,75 грн** (фактична вартість цих послуг – 151,2 грн за один робочий день). Таким чином, у разі використання розрахунку, запропонованого у вищевказаній науковій роботі, **витрати на організацію та проведення одного громадського обговорення будуть занижені орієнтовно майже на 280 гривень**.

Однак, як засвідчили результати аналізу, на практиці розроблена Чорноморським відділенням Української екологічної Академії методика визначення вартості вказаної платної послуги Мінприроди **не застосовується під час планування видатків спеціального фонду**. Зокрема, за відсутності деталізованих економічних розрахунків та обґрунтувань планову кількість обговорень на 2019 рік визначено на рівні **70 од.**, а витрати на проведення одного обговорення – **10000 грн**, що на 1015,9 грн перевищує вартість, яка згідно з методикою має становити 8984,1 гривні. Таким чином, вже на етапі планування видатків спеціального фонду **очікувану вартість послуг з проведення громадського обговорення Мінприроди завищено на 357 тис. грн**, а у подальшому договірну вартість цих послуг – **на 213,9 тис. гривень**.

Зазначені вище **недоліки і прорахунки, а також незабезпечення Міністерством ефективного внутрішнього контролю створюють передумови для нерезультативного і непродуктивного використання Мінприроди коштів спеціального фонду, отриманих від надання платних послуг**. Упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року внутрішніх аудитів порядку планування та використання коштів спеціального фонду за КПКВК 2401010 “Загальне керівництво та управління у сфері екології та природних ресурсів” **сектором з питань внутрішнього аудиту апарату Мінприроди не планувалося та не здійснювалося**. Водночас аналізом, проведеним Рахунковою палатою, встановлено **неефективне використання коштів спеціального фонду за вказаний період на загальну суму 1010,9 тис. гривень**.

Зокрема, придбані Мінприроди у 2018 році 122 комп’ютери (у складі системного блока, монітора, маніпулятора “миша” та клавіатури) вже мали встановлені операційні системи Linux. Однак у тому ж році Міністерство здійснило додаткову закупівлю 176 операційних систем Microsoft WinPro 10 на суму 878 тис. грн, з яких 122 системи встановлено на придбану техніку. У



результаті на придбання зайвих програмних продуктів **неефективно використано 558,7 тис. гривень**. Незважаючи на обґрунтовану в розрахунках потребу в необхідності оновлення наявного комп'ютерного обладнання, яке морально і фізично застаріло, придбані у 2018 році сім комп'ютерів на суму **87,1 тис. грн**, 63 операційні системи Microsoft WinPro 10 на суму **314,3 тис. грн** і 4 багатофункціональні пристрої на суму **50,8 тис. грн** на дату аналізу не використовувалися, що також є неефективним витрачанням коштів спеціального фонду державного бюджету.

*Довідково.* Згідно з обґрунтуванням Мінприроди 63 операційні системи придбано у 2018 році з метою встановлення на комп'ютерну техніку, яка буде закуплена у 2019 році. Водночас на 2019 рік знову заплановано закупівлю 70 операційних систем Microsoft WinPro 10 на суму 490 тис. грн і лише 10 комплектів комп'ютерного обладнання, що підтверджує висновок про неефективне використання коштів державного бюджету на їх придбання.

Крім того, за деякими з укладених у 2018 році договорів щодо придбання комп'ютерного обладнання та програмного забезпечення Мінприроди не застосовувало до виконавців штрафних санкцій (за розрахунками, на суму **18,7 тис. грн**), передбачених цими договорами за несвоєчасне виконання їх умов.

За надані послуги з обслуговування адміністративних приміщень, у яких розташовуються структурні підрозділи апарату Мінприроди, всупереч вимогам статті 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" та пункту 3.2 Положення про документальне забезпечення записів у бухгалтерському обліку, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 24.05.95 № 88 (за відсутності в актах приймання-передачі даних про фактичні обсяги виконаних робіт, кількості та вартості використаних матеріалів), сплачено **2540,8 тис. гривень**. За таких самих умов ТОВ "Благодарочка" сплачено **1804,5 тис. грн** за надані послуги з прибирання приміщень. Зважаючи на наявність звернення Мінприроди до ТОВ "Благодарочка" (лист від 01.08.2017 № 34-17) щодо недотримання умов укладеного договору в частині обсягів наданих послуг (зокрема, робота 10 прибиральниць замість передбачених 23, відсутність технічних засобів, які мають застосовуватися за договором, тощо), є **ризик втрати коштів спеціального фонду державного бюджету у зв'язку з оплатою послуг у завищених обсягах**.

✓ Аналогічні недоліки у порядку формування вартості платних послуг і використання коштів спеціального фонду державного бюджету, отриманих як плата від надання органами державного управління послуг в межах покладених завдань та функцій, встановлено і під час аналізу, проведеного у Держпродспоживслужбі. Як вже зазначалося, до переліку державних органів, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2001 № 702, Держпродспоживслужбу не включено, водночас вона надає платні послуги відповідно до низки законів України у сферах захисту прав споживачів, ветеринарної медицини, охорони навколишнього природного середовища, карантину і захисту рослин, захисту населення від інфекційних хвороб тощо. Діючі тарифи на платні послуги, що надаються Держпродспоживслужбою,

затвержені постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1348 “Деякі питання надання послуг Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, органами та установами, що належать до сфери її управління” (зі змінами та доповненнями).

Упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року **надходження Держпродспоживслужби від надання платних послуг становили 464,2 млн гривень**. Однак внаслідок зазначених обставин напрями та розміри використання Держпродспоживслужбою отриманих надходжень не визначено. У результаті, якщо для інших державних органів постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2001 № 702 містить певні обмеження щодо напрямів використання отриманих надходжень (зокрема, заборону їх спрямування на оплату праці та інші соціальні виплати), то для **Держпродспоживслужби такі обмеження не діють**. За вказаний період на додаткове матеріальне заохочення працівників з нарахуваннями Держпродспоживслужба спрямувала **49,3 млн грн спеціального фонду (10,6 відс. отриманих надходжень)**.

Аналіз засвідчив, що за 2017–2018 роки та I півріччя 2019 року Держпродспоживслужбою проведено видатків за рахунок коштів спеціального фонду на загальну суму **276,7 млн гривень**. При цьому **залишок коштів збільшився з 187,8 млн грн станом на 01.01.2017 до 375,5 млн грн станом на 01.07.2019**, тобто **вдвічі**, що є наслідком недосконалого механізму формування вартості платних послуг та відсутності чітко встановлених напрямів і обсягів використання отриманих надходжень.

Зокрема, Перелік платних послуг, які надаються головними управліннями Держпродспоживслужби в областях та м. Києві і бюджетними установами, що належать до сфери управління Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, з питань карантину рослин, та розмір плати за їх надання затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1348<sup>9</sup>. При цьому плату за надання таких послуг передбачено постановою не в абсолютному розмірі, а **в коефіцієнтах до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законодавством**. Зазначене не забезпечує обґрунтованої відповідності затвердженого тарифу розміру фактичних витрат, які здійснює бюджетна установа на надання відповідної платної послуги. Плату за надання послуг з проведення огляду, обстеження посівів сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень, а також аналітичних досліджень засобів захисту рослин щодо відповідності сертифікатам якості затверджено наказом Мінагрополітики від 13.02.2013 № 96<sup>10</sup> вже **в абсолютних розмірах (у гривнях)**.

Постановами Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1051 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” та від 29.03.2017 № 348 “Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби” розширено перелік покладених на Держпродспоживслужбу функцій. У зв’язку з цим необхідно було внести зміни до наказу Мінагрополітики від

<sup>9</sup> У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 № 676.

<sup>10</sup> Зареєстровано Міністерством юстиції України 07.03.2013 за № 380/22912.

13.02.2013 № 96, що до теперішнього часу не здійснено. **Вартість низки лабораторних послуг, послуг з реєстрації сільськогосподарської техніки, у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя, насінництва та розсадництва на дату аналізу не затверджена.**

*Довідково.* Розроблення оновленого нормативного акта про затвердження розмірів плати за послуги, які надаються територіальними органами та бюджетними установами, що належать до сфери управління Держпродспоживслужби, розпочато ще у 2017 році (на той час – проект відповідного наказу Мінагрополітики). **Узгодження редакції проекту наказу із заінтересованими центральними органами виконавчої влади триває.**

Не сприяє обґрунтованому плануванню надходжень і видатків спеціального фонду, а також результативному і продуктивному використанню отриманих коштів **запроваджений у Держпродспоживслужбі порядок акумулювання надходжень її територіальних органів:** центральним апаратом Держпродспоживслужби платних послуг не надається, а найбільші обсяги надходжень, які значно перевищують затверджені планові показники, отримують лише декілька територіальних органів Держпродспоживслужби, зокрема головні управління у Миколаївській, Одеській і Київській областях.

*Довідково.* У 2017 році надходження від плати за надання зазначеними територіальними органами Держпродспоживслужби послуг становили у середньому **62 відс. загальної суми надходжень усіх територіальних органів (62,7 млн грн)**, у 2018 році – **57 відс. (114,2 млн грн)**, у I півріччі 2019 року – **61,4 відс. (100 млн гривень)**.

З метою забезпечення належного фінансування основної діяльності Держпродспоживслужби та її територіальних органів і бюджетних установ, які не забезпечені або частково забезпечені коштами загального фонду державного бюджету та які **не мають можливості наповнити спеціальний фонд за рахунок власних надходжень**, Мінагрополітики затверджено Порядок № 606<sup>11</sup>, що визначає механізм акумулювання на рівні Держпродспоживслужби, перерозподілу та використання коштів спеціального фонду від власних надходжень територіальних органів Держпродспоживслужби та бюджетних установ, що належать до сфери її управління.

Відповідно до Порядку № 606 у 2017 році центральним апаратом Держпродспоживслужби акумульовано загалом **79,7 млн грн**, отриманих територіальними органами від надання платних послуг, у 2018 році – **72 млн грн**, за I півріччя 2019 року – **37,7 млн гривень**. **У 2017–2018 роках акумульовані кошти не перерозподілялися**, а у I півріччі 2019 року за зверненнями окремих територіальних органів **перерозподілено 37,7 млн грн**, зважаючи на обумовлену ними потребу в додаткових коштах на проведення капітального ремонту приміщень, реконструкцію систем опалення, виконання робіт з технічного захисту інформації, закупівлю рідинного хроматографа, пересувної лабораторії моніторингу навколишнього середовища та іншого лабораторного обладнання.

Слід зазначити, що акумулювання центральним апаратом коштів спеціального фонду державного бюджету надає Держпродспоживслужбі **можливість виконувати зобов'язання із сплати членських внесків до**

---

<sup>11</sup> Зареєстровано Міністерством юстиції України 28.10.2013 за № 1820/24352.

**міжнародних організацій**, членом яких є Україна, відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 № 1371 “Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна”, оскільки **коштами загального фонду здійснення таких видатків не забезпечується**. У 2018 році на сплату членських внесків використано **2735,8 тис. грн** (84,2 тис. євро), у I кварталі 2019 року – **2589,9 тис. грн** (84,5 тис. євро).

Водночас **Порядок № 606 не узгоджується із статтею 13 Бюджетного кодексу України**, якою встановлено перелік власних надходжень бюджетних установ, здійснено класифікацію цих надходжень та визначено порядок їх використання. Згідно з пунктом 12 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України **бюджетними установами є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету**. Відповідно до затверджених в установленому порядку положень Держпродспоживслужба<sup>12</sup> та її територіальний орган Головне управління в області та м. Києві<sup>13</sup> – окремі юридичні особи публічного права. При цьому **такого виду надходжень бюджетної установи, як централізація частини власних надходжень іншої бюджетної установи, стаття 13 Бюджетного кодексу України не передбачає**.

Аналіз засвідчив, що **належного контролю як за використанням територіальними органами зазначених перерозподілених коштів, так і отриманих цими органами надходжень спеціального фонду від надання платних послуг центральним апаратом Держпродспоживслужби не забезпечується**. Не забезпечується такого контролю і в центральному апараті установи, що не сприяє результативності та продуктивності використання отриманих надходжень. **Інструкцію з організації внутрішнього контролю в Держпродспоживслужбі**, яка мала запобігати фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, а також виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності структурних підрозділів, **затверджено лише наприкінці 2018 року** наказом Держпродспоживслужби від 27.09.2018 № 803.

При цьому, як і в Мінприроди, упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року внутрішніх аудитів порядку планування та використання коштів спеціального фонду за КПКВК 2809010 “Керівництво та управління у сфері безпечності харчових продуктів та захисту споживачів” **відділом внутрішнього аудиту центрального апарату Держпродспоживслужби не планувалося та не здійснювалося**. Водночас аналіз, проведений Рахунковою палатою, засвідчив недоліки при плануванні та використанні коштів спеціального фонду за вказаний період **загалом на суму 1129 млн гривень**.

---

<sup>12</sup> Положення про Держпродспоживслужбу затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667.

<sup>13</sup> Положення про Головне управління Держпродспоживслужби в Київській області затверджено наказом Держпродспоживслужби від 22.05.2019 № 469.

Зокрема, керуючись Законом України від 30.06.93 № 3348 “Про карантин рослин”, Держпродспоживслужба здійснює державний контроль за проведенням фітосанітарних заходів з карантину рослин під час вирощування, заготівлі, вивезення, ввезення, транспортування, зберігання, переробки, реалізації та використання об’єктів регулювання; здійснює координацію моніторингу, виявлення та ідентифікації регульованих шкідливих організмів, фітосанітарну діагностику та нагляд за розвитком, поширенням і шкодочинністю шкідливих організмів. При цьому **заходи з інспектування та фітосанітарної експертизи об’єктів регулювання** здійснюються, зокрема, **із застосуванням феромонних пасток.**

Незважаючи на те, що зазначене належить до основних завдань органу, який реалізує державну політику у сфері карантину рослин, видатки на закупівлю вказаних засобів Головне управління Держпродспоживслужби в Миколаївській області у 2017 році не планувало, а звернулося до ДП “Сантрейд Бунге Україна” та ТОВ СП “Нібулон” з пропозицією придбати на договірних засадах 1451 і 1717 шт. відповідно феромонних пасток. За результатами листування з потенційними постачальниками ці **матеріальні цінності вартістю 450 і 540 тис. грн відповідно отримано Головним управлінням Держпродспоживслужби в Миколаївській області безоплатно.** Заощаджені таким чином фінансові ресурси дали змогу придбати **газонокосарку, 14 холодильників та 15 ноутбуків за відсутності належних обґрунтувань необхідності такої закупівлі.**

У 2018 році це ж Головне управління придбало у ТОВ “Леґіон Авто” **спеціалізований транспортний засіб Suzuki Grand Vitara вартістю 739 тис. гривень.** При цьому ознакою спеціального призначення вказаного автомобіля згідно з тендерною документацією визначено лише наявність у салоні **переносного холодильника або термочемодана/термосумки** для перевезення біологічних препаратів та крові і термочемодана/термосумки для перевезення термонестійких медичних препаратів та вакцин. Крім того, під час закупівлі **на 139 тис. грн допущено перевищення Граничних сум витрат на придбання легкових автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, комп’ютерів, придбання і утримання мобільних телефонів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 04.04.2001 № 332.**

*Довідково.* Згідно з Граничними сумами вартість легкового автомобіля для забезпечення керівників державних органів, бюджетних установ і організацій **не може перевищувати 600 тис. гривень.**

На звернення Головного управління Держпродспоживслужба листом від 25.09.2017 № ЦА-17/12665-17 (підписано т. в. о. заступника Голови Стиренко Л.) **погодила придбання саме спеціалізованого транспортного засобу згідно з чинним законодавством у межах затвердженого кошторису з урахуванням вимог постанов Кабінету Міністрів України від 04.04.2001 № 332 та від 11.10.2016 № 710. Отже, рішення керівництва Головного управління Держпродспоживслужби у Миколаївській області щодо закупівлі легкового автомобіля прийнято з порушенням вимог чинного**

**законодавства, що спричинило зайві витрати державного бюджету на суму 139 тис. гривень.**

Крім того, наявність у салоні переносного холодильника або термочемодана/термосумки для перевезення біологічних препаратів і крові як ознаку віднесення транспортного засобу до категорії спеціалізованих передбачено в додатку 2 до наказу Держпродспоживслужби від 15.06.2017 № 410 “Про спеціалізовані транспортні засоби Держпродспоживслужби”. Зазначене не узгоджується з нормами статті 1 Закону України від 05.04.2001 № 2344 “Про автомобільний транспорт” (зі змінами та доповненнями), згідно з якою такою ознакою є використання автотранспорту для **перевезення певних категорій пасажирів чи вантажів** (автобус для перевезення дітей, осіб з інвалідністю, пасажирів певних професій, самоскид, цистерна, сідельний тягач, фургон, спеціалізований санітарний автомобіль екстреної медичної допомоги, автомобіль інкасації, ритуальний автомобіль тощо), а також **наявність спеціального обладнання** (таксі, броньований, обладнаний спеціальними світловими і звуковими сигнальними пристроями тощо).

Упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року головними управліннями Держпродспоживслужби в областях і м. Києві придбано **44 легкові автомобілі** на загальну суму **24,7 млн грн за відсутності в центральному апараті Держпродспоживслужби належного моніторингу поданих областями обґрунтувань необхідності їх закупівлі** за відповідними індикативними показниками.

Організаційного та методологічного вирішення потребує також проблема наявності **значного залишку коштів спеціального фонду на валютному рахунку Держпродспоживслужби**, який на дату аналізу становив **1272,2 тис. євро**. Ці кошти установа отримала відповідно до Угоди від 11.07.2016 щодо виконання Програми боротьби зі сказом на території України у 2016 році, укладеної між Міністерством аграрної політики та продовольства України і Міністром сільського господарства і розвитку села Республіки Польща, якою на території України визначено буферну зону площею 38450 км<sup>2</sup> (термін дії Угоди – до 31.12.2025). Угодою її реалізацію покладено на Україну. У зв'язку з цим Держпродспоживслужба за рахунок коштів спеціального фонду закуповує та надалі розповсюджує вакцину рекомбінантну антирабічну для пероральної імунізації м'ясоїдних тварин “Броварабіс V-RG, Brovarabies V-RG” з отриманням від польської сторони компенсації понесених витрат після складання відповідного аудиторського звіту. За інформацією Держпродспоживслужби, **залишки коштів можуть бути витрачені лише після визначення напрямів і відповідних заходів**. При цьому Держпродспоживслужба вирішення вказаної проблеми перед Мінагрополітики або Кабінетом Міністрів України не ініціювала.

Аналогічний порядок акумулювання частини власних надходжень територіальних підрозділів запроваджено також і в низці інших центральних органів виконавчої влади, зокрема у **Держстаті**. Слід зазначити, що в додатку до Положення про проведення статистичних спостережень та надання органами державної статистики послуг на платній основі, затвердженого постановою

Кабінету Міністрів України від 08.11.2000 № 1659 (зі змінами та доповненнями), визначено лише **перелік платних послуг, які може надавати Держстат** відповідно до Закону України “Про державну статистику”. Наказом Держкомстату від 18.03.99 № 98 затверджено вартість тільки однієї з цих послуг – користування даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, яка **після затвердження у 1999 році не переглядалася**, а отже, не забезпечує фактичних витрат бюджетної установи на надання послуги.

*Довідково. Вартість послуги з надання консультації щодо користування даними ЄДРПОУ встановлена в сумі 1,33 грн за консультацію, формування запиту до бази даних цього реєстру – 1,78 грн, пошуку в інформаційному фонді реєстру – 3,56 грн, формування довідкової інформації – 1,6 грн, формування вихідних таблиць за встановленими критеріями – 0,77 грн тощо.*

Як наслідок, на відміну від Держпродспоживслужби, найбільшим за обсягом джерелом наповнення спеціального фонду Держстату є не плата за надання платних послуг (зокрема, обробка статистичної інформації відповідно до покладених завдань), а **надходження від плати за здавання в оренду значної частини приміщень**, у яких розташовуються територіальні підрозділи Держстату.

Більш детально виявлені аналізом проблеми у формуванні та використанні органами державного управління коштів спеціального фонду, отриманих від орендної плати за користування переданим у їх господарське відання державним майном, буде висвітлено у наступному розділі цього Звіту.

Таким чином, встановлені на час аналізу Кабінетом Міністрів України розміри та напрями використання коштів, що спрямовуються на організацію надання органами виконавчої влади та іншими державними органами послуг, є неактуальними внаслідок неповноти переліку органів, які надають платні послуги, джерел отримання надходжень від надання цих послуг, а також напрямів та обсягів використання одержаних коштів. Механізм отримання та використання значної частини надходжень бюджетних установ від платних послуг не регламентовано та визначається цими установами на власний розсуд, що не сприяє дотриманню норм бюджетного законодавства та не забезпечує результативного і продуктивного використання надходжень спеціального фонду.

Зважаючи на зазначене, а також на відсутність дієвого внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту органами державного управління, що були об'єктами аналізу, з порушеннями заплановано та використано більш як 4 млн грн коштів спеціального фонду, отриманих від надання ними послуг відповідно до покладених завдань.

Хоча встановлені на дату аналізу розміри тарифів на платні послуги, що надаються органами державного управління, у багатьох випадках тривалий час не переглядалися, а для деяких послуг взагалі не затверджені, залишки коштів спеціального фонду на рахунках розпорядників постійно збільшуються. Організаційного та методологічного вирішення потребує проблема наявності значного залишку коштів спеціального фонду на валютному рахунку Держпродспоживслужби, який на дату аналізу становив 1272,2 тис. євро.

Розроблені та затверджені органами державного управління порядки акумулювання частини власних надходжень їх територіальних органів не узгоджуються з нормами статті 13 Бюджетного кодексу України, якою не передбачено такого виду надходжень бюджетних установ.

### *3.2. Аналіз порядку отримання та напрямів використання органами державного управління коштів спеціального фонду як надходжень від оренди державного майна, що перебуває у їх господарському віданні*

За інформацією Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за доходами, упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року отримано загалом 3306 тис. грн надходжень від орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном при запланованих 2200 тис. грн (у 2017 році такі надходження не планувалися). За 2017–2018 роки обсяги цих надходжень збільшилися з 1055,9 до 1445,6 тис. грн (у 1,4 раза), а за I півріччя 2019 року становили 804,5 тис. грн, або 67 відс. плану (1200 тис. гривень).

Згідно з частиною четвертою статті 13 Бюджетного кодексу України надходження бюджетних установ, отримані від плати за оренду майна, можуть спрямовуватися на утримання, облаштування, ремонт та придбання майна бюджетних установ.

Аналіз засвідчив, що у системі органів державного управління є низка установ, для яких зазначений вид надходжень – **головне і значне за обсягами джерело формування спеціального фонду**. При цьому, зважаючи на дефіцит коштів загального фонду для забезпечення фінансування усіх запланованих видатків поточної діяльності та розвитку, отримані від послуг оренди кошти насамперед використовуються для покриття цього дефіциту, що **в умовах незабезпечення належного внутрішнього контролю не сприяє результативності та продуктивності використання цього ресурсу**.

Зокрема, як вже зазначалося, Держстат відповідно до покладених завдань може надавати платні послуги згідно із Законом України “Про державну статистику” (Положення про проведення статистичних спостережень та надання органами державної статистики послуг на платній основі затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2000 № 1659 (зі змінами та доповненнями)). Водночас, оскільки вартість послуг, зокрема щодо користування даними (витягом) з ЄДРПОУ, з 1999 року не переглядалася та не покриває фактичних витрат на надання цих послуг<sup>14</sup>, **головним джерелом наповнення спеціального фонду Держстату є саме надходження від плати за здавання в оренду значної частини приміщень, у яких розташовуються територіальні підрозділи**.

На початок 2017 року в господарському віданні територіальних підрозділів Держстату перебували **адміністративні приміщення загальною площею 261,6 тис. м<sup>2</sup>**, яка за період, що підлягав аналізу, поступово зменшувалася і станом на 01.07.2019 **скоротилася на 32,6 тис. м<sup>2</sup> (12,5 відс.)** – до **229 тис. м<sup>2</sup>**. Таке зменшення площ відбулося у результаті ініціювання

---

<sup>14</sup> Затверджено наказом Держкомстату від 18.03.99 № 98.



Держстатом перед ФДМУ включення 65 об'єктів нерухомого майна до переліку об'єктів державної власності, що підлягають приватизації, зважаючи на значний обсяг постійних витрат, які мають здійснюватися для утримання і обслуговування зайвих площ.

Водночас ефективного використання цих площ не забезпечувалося: на початок 2017 року на одного працівника штатної чисельності Держстату виділялося 33,3 м<sup>2</sup>, а станом на 01.07.2019 – 29,7 м<sup>2</sup>. Із загальної площі приміщень близько третини не використовувалося для потреб (розміщення) відповідних територіальних органів (на початок 2017 року – 85,6 з 261,6 тис. м<sup>2</sup>, 2018 року – 81,3 з 255,8 тис. м<sup>2</sup>, 2019 року – 66,8 з 237,2 тис. м<sup>2</sup>, станом на 01.07.2019 – 64,1 з 229 тис. м<sup>2</sup>). Як наслідок, більше 70 відс. площ приміщень, що не використовували територіальні органи Держстату, здавалися стороннім суб'єктам у платне тимчасове користування.

Упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року Держстатом отримано 23,7 млн грн надходжень від плати за оренду державного майна, що становило 49,4 відс. загального обсягу власних надходжень установи (48 млн грн), включаючи надходження від надання платних послуг відповідно до покладених завдань (23,2 млн грн, або 48,3 відс. загального обсягу надходжень), від реалізації майна (0,3 млн грн), інші власні надходження (0,5 млн грн) і кошти, отримані на виконання програм соціально-культурного та культурного розвитку регіонів (0,3 млн гривень). При цьому 92 відс. надходжень (21,7 млн грн) становили надходження саме територіальних підрозділів Держстату.

Як Держпродспоживслужба та інші центральні органи державного управління, Держстат акумулює частину власних надходжень своїх територіальних підрозділів, що визначено Порядком перерахування територіальними органами державної статистики коштів власних надходжень Державному комітету статистики та їх перерозподілу<sup>15</sup>, затвердженим наказом Держкомстату від 21.04.2003 № 116 (з урахуванням змін). Цим Порядком визначено коефіцієнт (відсоток) від суми надходжень за здане в оренду майно, що залишається в розпорядженні територіальних органів статистики після повного розрахунку за податками, зборами й відрахуваннями, встановленими чинним законодавством.

Аналіз засвідчив, що упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року територіальними органами Держстату перераховано центральному апарату 2,5 млн грн надходжень спеціального фонду, що становило 11,5 відс. одержаної територіальними органами орендної плати.

Безпосередньо центральний апарат Держстату за вказаний період отримав майже 2 млн грн надходжень від орендної плати. При цьому ефективного управління зазначеними коштами Держстат не забезпечив. У результаті недоліків у плануванні у 2017 році із затверджених кошторисом 791,9 тис. грн призначень за рахунок коштів спеціального фонду використано лише

---

<sup>15</sup> У редакції наказу Держстату від 30.12.2011 № 29.

**210,5 тис. грн (26,6 відс. запланованого обсягу), у 2018 році – 103,2 тис. грн із затверджених кошторисом 374,2 тис. грн (27,6 відсотка).**

Водночас Держстат за рахунок коштів спеціального фонду здійснює **оплату вартості комунальних та експлуатаційних послуг**, що споживаються сторонніми суб'єктами, які на умовах оренди використовують відповідні приміщення адміністративної будівлі Держстату з наступним відшкодуванням Держстату цих витрат відповідно до умов укладених з орендарями договорів, що є недотриманням вимог статті 13 Бюджетного кодексу України, яка передбачає здійснення платежів за рахунок спецфонду лише в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду на відповідну мету. Зокрема, у I півріччі 2019 року за відсутності відповідних обсягів надходжень від оренди Держстат оплатив комунальні послуги та енергоносії на суму **91,4 тис. грн** за приміщення, орендовані трьома фізичними особами, Головним управлінням статистики у м. Києві (орендує 72 м<sup>2</sup> площі під гаражі), ДО “Національний офіс інтелектуальної власності”. Ще одним орендарем приміщень Держстату є ДП “Інформаційно-аналітичне агентство”, яке протягом 2017–2018 років **заборгувало за спожиті послуги 66,3 тис. грн**, з яких прострочена заборгованість – 60 тис. гривень. Незважаючи на претензійну роботу, яку проводить Держстат, **заборгованість цього суб'єкта тільки збільшується та станом на 01.07.2019 – 149,2 тис. гривень.**

Аналіз засвідчив, що певною мірою Держстат здійснює заходи **внутрішнього аудиту стану планування та ефективності використання коштів спеціального фонду своїми територіальними підрозділами.** Проведеними внутрішніми аудитами у 2017–2018 роках встановлено фінансових порушень на суму **331,6 тис. грн** (неефективне витрачання коштів на утримання робочих місць працівників ліквідованих відокремлених районних підрозділів статистики). Разом з тим внутрішніми аудитами не встановлено інших недоліків і порушень, хоча їх виявлено за **результатами проведеного аналізу.**

Зокрема, під час здійснення у 2017 році поточного ремонту покрівлі адмінбудівлі на загальну суму 99,9 тис. грн Головне управління статистики у м. Києві оплатило ТОВ “КиївЕксклюзивБуд” вартість будівельних матеріалів за цінами, **що перевищували усереднені ринкові на 18,4 тис. гривень.** Маючи значні обсяги власних площ, що не використовуються для розміщення працівників та передані в оренду (382,7 м<sup>2</sup> із 9081,2 м<sup>2</sup> загальної площі, вирішується питання передачі в оренду ще 171,4 м<sup>2</sup> площі), цей структурний підрозділ сам **орендує приміщення для своїх працівників площею 184 м<sup>2</sup>** та ще 72 м<sup>2</sup> під гараж, за що упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року сплачено **159,6 тис. гривень.** При цьому з урахуванням площі власних та орендованих приміщень на одного працівника Головного управління статистики у м. Києві припадає близько 20 м<sup>2</sup> площі.

Отже, Держстату **необхідно вжити заходів щодо підвищення ефективності та дієвості внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в системі органів державної статистики,** насамперед виконати вимоги щодо організації внутрішнього аудиту, як це передбачено Порядком здійснення

внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001<sup>16</sup>. Робота сектору внутрішнього аудиту спрямовувалася виключно на проведення аудитів відповідності, а **контрольних заходів щодо порядку планування та ефективності використання коштів спеціального фонду за бюджетною програмою “Керівництво та управління у сфері статистики” (КПКВК 1207010) окремо не планувалося та не здійснювалося.**

До того ж Держстатом не виконано доручення Першого віце-прем'єра – Міністра економічного розвитку і торгівлі Кубіва С. І. від 12.03.2019 № 7509/1/1-19 щодо надання інформації про вжиті заходи, спрямовані на удосконалення внутрішнього контролю. **Завдань і функцій здійснення заходів з оцінки стану внутрішнього контролю на підрозділ внутрішнього аудиту апарату Держстату не покладено**, що є недотриманням вимог Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062.

Необхідно підвищувати ефективність використання коштів спеціального фонду на розміщення підрозділів державних органів загалом у системі **центральных органів виконавчої влади**. Зокрема, підрозділи центрального апарату Держпродспоживслужби розміщуються **на правах оренди на площі 5,3 тис. м<sup>2</sup>** в адмінбудівлях за трьома адресами у м. Києві: вул. Б. Грінченка, 1 (0,8 тис. м<sup>2</sup>), балансоутримувач – ДП “Спецагро”, що належить до сфери управління Мінагрополітики; вул. Колоскова, 7; вул. Антоновича, 174. Незважаючи на неодноразові звернення до Мінагрополітики, питання передачі на баланс Держпродспоживслужби адміністративної будівлі на вул. Б. Грінченка, 1, 2,7 тис. м<sup>2</sup> (площі вистачає для розміщення усіх працівників), на дату аналізу не вирішено. У результаті на утримання та експлуатаційне обслуговування приміщень за двома іншими вищевказаними адресами **Держпродспоживслужба у 2017–2018 роках та I півріччі 2019 року використала неефективно 1,9 млн грн коштів загального фонду**. Крім того, на підставі укладеного з ТОВ “І.Б.К.Девелопмент” договору Держпродспоживслужбою використано **644,8 тис. грн на оплату вартості капітального ремонту адмінбудівлі на вул. Б. Грінченка, 1, яка цій установі не належить** (ФДМУ як орендодавцем погодження на проведення капітального ремонту надано листом від 31.01.2019 № 30-09/873).

**Таким чином, в умовах дефіциту коштів загального фонду для здійснення запланованих видатків поточної діяльності та розвитку отримані від надання послуг оренди кошти передусім є джерелом покриття цього дефіциту, що за відсутності належного контролю не сприяє результативному та продуктивному їх використанню. Значна частина адміністративних площ державних органів не використовується за призначенням та не здається в оренду стороннім суб'єктам. При цьому за рахунок державного бюджету здійснюються постійні значні видатки на їх експлуатацію та господарське утримання.**

---

<sup>16</sup> У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062.

**Зволікання Мінагрополітики з прийняттям управлінського рішення щодо погодження передачі на баланс Держпродспоживслужби адміністративного приміщення площею 2,7 тис м<sup>2</sup> для розміщення її працівників призвело до неефективного використання 1,9 млн грн коштів загального фонду державного бюджету на утримання та обслуговування приміщень ще у двох адміністративних будівлях площею 5,3 тис м<sup>2</sup>, а також непродуктивного використання 0,6 млн грн на проведення капітального ремонту будівлі, яка не належить цій установі.**

## **ВИСНОВКИ**

**1. Надходження до спеціального фонду державного бюджету є одним з головних джерел здійснення видатків на забезпечення діяльності органів державного управління, що були об'єктами аналізу. При цьому на економне, результативне та продуктивне використання коштів спеціального фонду негативно впливають ідентифіковані під час аналізу суттєві ризики: недосконале, непрозоре і необґрунтоване планування органами державного управління надходжень спеціального фонду, передусім від надання платних послуг, відсутність єдиного підходу до встановлення розміру плати за надання таких послуг та порядку використання отриманих надходжень, а також незабезпечення належного внутрішнього контролю за використанням коштів спеціального фонду і внутрішнього аудиту та відповідальності розпорядників бюджетних коштів.**

**2. Нормативно-правові акти, які регламентують питання одержання надходжень і використання коштів спеціального фонду органами державного управління, є недосконалими, неповними та суперечливими. Єдиного підходу до розмежування понять “адміністративна послуга” і “платна послуга бюджетної установи” немає, як і єдиного підходу до встановлення вартості цих послуг та визначення напрямів використання коштів, отриманих органами державного управління від надання послуг.**

**2.1. Розпочаті у 2015 році заходи щодо законодавчого визначення переліку адміністративних послуг і врегулювання порядку встановлення плати (адміністративного збору) за їх надання на сьогодні не реалізовано. Замість законодавчого врегулювання порядку та встановлення розміру плати за надання адміністративних послуг актами Кабінету Міністрів України та нормативними актами відповідних центральних органів виконавчої влади затверджено два переліки адміністративних послуг, які надаються на безоплатній основі Фондом державного майна України та Державною прикордонною службою України, і 28 переліків платних адміністративних послуг. Окремі із цих переліків втратили актуальність у зв'язку з реорганізацією або ліквідацією державних органів – суб'єктів надання адміністративних послуг.**

**2.2. Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2001 № 702 порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри також не актуальні на дату аналізу, оскільки не враховують повного переліку державних органів, що надають послуги на платній основі, і**

всього переліку послуг, які цими органами надаються відповідно до покладених завдань і наданих повноважень.

Замість встановлення єдиного порядку окремими нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України затверджено **майже 30 переліків платних послуг**, які можуть надаватися центральними органами виконавчої влади. При цьому **вартість таких послуг визначена лише для частини державних органів**, що їх надають, а решта органів мають право встановлювати її власними розпорядчими документами.

Як засвідчив аналіз, за недостатньої забезпеченості потреб поточної діяльності органів державного управління призначеннями із загального фонду державного бюджету **кошти спеціального фонду залишаються додатковим джерелом покриття наявного дефіциту**, що не сприяє результативному, продуктивному та економному використанню бюджетних коштів.

**2.3.** Розроблені та затверджені органами державного управління **порядки акумулювання частини власних надходжень їх територіальних органів не узгоджуються з нормами статті 13 Бюджетного кодексу України**, якою не передбачено такого виду надходжень бюджетних установ.

**3.** Упродовж 2017–2018 років та I півріччя 2019 року органами державного управління – об'єктами аналізу на забезпечення діяльності та здійснення керівництва і управління у відповідних сферах використано загалом **369,4 млн грн із спеціального фонду державного бюджету**. Головне джерело покриття цих видатків – надходження спеціального фонду від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством. За період, що підлягав аналізу, частка таких надходжень у загальному обсязі надходжень спеціального фонду цих органів становила **94,3 відс. (558,3 млн гривень)**.

Механізм використання значної частини надходжень бюджетних установ від платних послуг не регламентовано та визначається цими установами на власний розсуд, що **не сприяє дотриманню норм бюджетного законодавства та не забезпечує результативного і продуктивного використання надходжень спеціального фонду**. Як наслідок – порушення на загальну суму **більш як 4 млн грн**, з яких державними органами використано неефективно на закупівлю комп'ютерного обладнання і програмного забезпечення **1 млн грн**, на закупівлю легкового автомобіля з **перевищенням граничних норм – 0,1 млн гривень**.

Незважаючи на те, що встановлені на дату аналізу розміри тарифів на платні послуги, що надаються органами державного управління, у багатьох випадках тривалий час не переглядалися, розроблені з недотриманням існуючих норм і методик, а для деяких послуг взагалі не затверджені, **залишки коштів спеціального фонду на рахунках розпорядників постійно збільшуються**. Відповідного організаційного та методологічного вирішення потребує **проблема наявності значного залишку коштів спеціального фонду на валютному рахунку Держпродспоживслужби, який на дату аналізу становив 1272,2 тис. євро**.

**4.** В умовах недостатності коштів загального фонду на здійснення видатків поточної діяльності отримані від надання послуг оренди коштів передусім є джерелом покриття цього дефіциту, що за відсутності

належного внутрішнього контролю не сприяє результативному та продуктивному їх використанню. Значна частина адміністративних площ державних органів не використовується за призначенням і не здається в оренду стороннім суб'єктам. При цьому за рахунок державного бюджету здійснюються постійні значні видатки на їх експлуатацію та господарське утримання.

Наслідком зволікання Мінагрополітики з прийняттям управлінського рішення щодо погодження передачі на баланс Держпродспоживслужби адміністративного приміщення площею 2,7 тис. м<sup>2</sup> для розміщення її працівників стало **непродуктивне використання 0,6 млн грн коштів спеціального фонду державного бюджету** на проведення капітального ремонту будівлі, яка не належить цій установі, а також **неефективне використання 1,9 млн грн коштів загального фонду** на утримання та обслуговування приміщень ще у двох адміністративних будівлях площею 5,3 тис. м<sup>2</sup>.

**5. Належного внутрішнього контролю за плануванням надходжень та використанням коштів спеціального фонду та внутрішнього аудиту органами державного управління не забезпечується.** У жодному державному органі – об'єкті аналізу внутрішні аудити із зазначених питань не планувалися, отже, не проводилися, що унеможливило прийняття ефективних управлінських рішень щодо раціонального розподілу отриманих надходжень і створювало умови для порушень, які виявлено під час аналізу.

**6. Рекомендації Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів, зокрема щодо необхідності проведення комплексного функціонального обстеження державних органів з розробленням на основі його результатів єдиного переліку платних послуг та уніфікацією порядку визначення вартості цих послуг, Кабінетом Міністрів України належним чином не враховано.** Планування надходжень і видатків спеціального фонду та формування вартості платних послуг, що надаються бюджетними установами, здійснюється непрозоро і переважно необґрунтовано, затверджений Кабінетом Міністрів порядок використання отриманих надходжень є недосконалим і таким, що втратив свою актуальність.

## ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами аналізу вважаємо за доцільне:

1. Про результати аналізу джерел формування надходжень та ефективності використання органами державного управління коштів спеціального фонду державного бюджету в частині власних надходжень поінформувати Верховну Раду України.

2. Рішення Рахункової палати про результати аналізу джерел формування надходжень та ефективності використання органами державного управління коштів спеціального фонду державного бюджету в частині власних надходжень надіслати Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

3. Звіт і відомості про результати аналізу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

переглянути затвержені переліки адміністративних послуг, що надаються державними органами, з метою їх актуалізації відповідно до

покладених на ці органи завдань;

актуалізувати порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри згідно з переліком державних органів, що надають ці послуги, і переліком послуг, що надаються зазначеними органами;

розробити і затвердити єдиний порядок формування вартості послуг, які надаються органами державної влади на платній основі;

здійснити заходи щодо забезпечення спрямування коштів від надання державними органами платних послуг до загального фонду Державного бюджету України з урахуванням видатків на забезпечення надання цих послуг при формуванні розпорядникам бюджетних призначень загального фонду на відповідний рік.

4. Звіт і рішення Рахункової палати про результати аналізу джерел формування надходжень та ефективності використання органами державного управління коштів спеціального фонду державного бюджету в частині власних надходжень надіслати Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, Мінприроди, Держпродспоживслужбі та Держстату для розгляду і реагування та рекомендувати:

вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, виявлених під час аналізу, посилити дотримання фінансової і бюджетної дисципліни та відповідальність за прийняття рішень щодо використання коштів державного бюджету;

забезпечити обґрунтоване і прозоре планування надходжень спеціального фонду державного бюджету відповідно до визначених статтею 7 Бюджетного кодексу України принципів бюджетної системи та вимог пункту 17 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228;

вжити заходів щодо підвищення ефективності внутрішнього контролю та результативності внутрішнього аудиту операцій з коштами спеціального фонду державного бюджету;

переглянути переліки адміністративних і платних послуг, що надаються органами державного управління, та їх вартість, сформувані і надати Кабінету Міністрів України пропозиції щодо їх упорядкування;

сформувані і надати Кабінету Міністрів України обґрунтовані пропозиції щодо порядку визначення вартості послуг (тарифу), які надаються бюджетними установами на платній основі;

переглянути площі адміністративних приміщень, що перебувають в оперативному управлінні, з метою прийняття відповідних управлінських рішень щодо площ, які не використовуються за призначенням.

Заступник Голови Рахункової  
палати

А. В. Майснер