

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 22.09.2020 № 25–1

ЗВІТ
про результати аудиту ефективності використання коштів
державного бюджету Центральною виборчою комісією
у 2017–2019 роках

Київ 2020

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....	3
ПРЕАМБУЛА	4
ВСТУП.....	6
1. АНАЛІЗ СТАНУ ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО КОНТРОЛЬНОГО ЗАХОДУ	8
2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГУЛЮЄ ДІЯЛЬНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ ТА РЕГЛАМЕНТУЄ ПОРЯДОК ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПРОВЕДЕННЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ, ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ	10
3. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ ТА РЕФЕРЕНДУМІВ.....	21
3.1. Аналіз чисельності працівників ЦВК та результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на оплату праці	26
3.2. Аудит ефективності використання коштів державного бюджету на інші поточні та капітальні видатки.....	33
4. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ПІДГОТОВКУ ТА ПРОВЕДЕННЯ У 2019 РОЦІ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ.....	42
5. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ПІДГОТОВКУ ТА ПРОВЕДЕННЯ У 2019 РОЦІ ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ	59
6. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ.....	72
7. ОЦІНКА СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЇ У ЦЕНТРАЛЬНІЙ ВИБОРЧІЙ КОМІСІЇ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ	79
ВИСНОВКИ.....	82
ПРОПОЗИЦІЇ.....	90

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ДВК	дільнична виборча комісія
Казначейство	Державна казначейська служба України
ДП “Поліграфкомбінат “Україна”	ДП “Поліграфічний комбінат “Україна” по виготовленню цінних паперів”
ЄІАС “Вибори”	Єдина інформаційно-аналітична система “Вибори”
КП “Управління споруд”	комунальне підприємство Київської обласної ради “Управління споруд”
Мінекономрозвитку	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
Мінрегіонбуд	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
Мінфін	Міністерство фінансів України
Мінцифри	Міністерство цифрової трансформації України
НАДС	Національне агентство України з питань державної служби
ОВК	окружна виборча комісія
Реєстр	Державний реєстр виборців
Служба, Служба розпорядника Реєстру	Служба розпорядника Державного реєстру виборців
ТВО	територіальний виборчий округ
ЦВК	Центральна виборча комісія

ПРЕАМБУЛА

Підстави для здійснення аудиту: Конституція України (стаття 98); Закон України “Про Рахункову палату” (статті 4, 7 і 15); План роботи Рахункової палати на 2020 рік, доручення заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В. від 21.11.2019 № 18-62 (зі змінами), Програма аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Центральною виборчою комісією у 2017–2019 роках, затверджена заступником Голови Рахункової палати Майснером А. В. 02.12.2019 (зі змінами).

Мета аудиту: оцінити обґрунтованість планування, законність та ефективність використання ЦВК коштів державного бюджету, виділених у 2017–2019 роках на керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів, виборів Президента України, народних депутатів України та функціонування Реєстру; оцінити рівень досягнення встановлених результативних показників та забезпечення виконання постійно діючим колегіальним державним органом наданих повноважень.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету, що спрямовувалися у 2017–2019 роках на виконання бюджетних програм “Керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів” (КПКВК 6731010), “Проведення виборів народних депутатів України” (КПКВК 6731020), “Функціонування Державного реєстру виборців” (КПКВК 6731050), а також у 2019 році на виконання бюджетної програми “Проведення виборів Президента України” (КПКВК 6731040); міжнародна технічна допомога, що знаходилась та використовувалась ЦВК у 2017–2019 роках; управлінські рішення ЦВК щодо реалізації вказаних бюджетних програм та використання фінансових і матеріальних ресурсів; нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші акти та документи, які обґрунтовували доцільність виділення коштів державного бюджету та регламентували порядок їх використання на забезпечення діяльності постійно діючого колегіального державного органу, виконання наданих повноважень та забезпечення підготовки і проведення загальнодержавних виборів; бюджетні запити, паспорти бюджетних програм і звіти про їх виконання, кошториси, фінансова та бюджетна звітність, документи бухгалтерського обліку, пов’язані з використанням ЦВК коштів державного бюджету; процедури внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, що застосовувалися ЦВК під час управління коштами державного бюджету та ресурсами міжнародної технічної допомоги.

Масштаб аудиту: загальний обсяг затверджених бюджетних призначень – 5126 млн грн, загальний обсяг використаних коштів – 4480,1 млн гривень.

Об’єкт аудиту: ЦВК.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: часові – 2017–2019 роки, територіальні – м. Київ.

Термін виконання аудиту: 02.12.2019–11.09.2020; у зв’язку із запровадженими заходами щодо запобігання поширенню коронавірусної

інфекції COVID-19 проведення контрольного заходу безпосередньо на об'єкті аудиту призупинено з 17.03.2020 до 22.07.2020.

Критерії, які використовувалися під час аудиту:

Щодо оцінки законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень:

ступінь відповідності управлінських рішень ЦВК та здійснених нею господарських операцій нормативно-правовим актам, що регламентують порядок одержання та використання коштів державного бюджету;

Щодо оцінки результативності використання коштів державного бюджету:

обґрунтованість визначення мети, результативних показників та напрямів використання ЦВК коштів державного бюджету на керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів, підготовку та проведення виборів Президента і народних депутатів України, функціонування Реєстру;

ступінь досягнення ЦВК як розпорядником бюджетних коштів поставлених завдань за рахунок коштів державного бюджету;

ступінь виконання ЦВК загальних повноважень, визначених Законом України “Про Центральну виборчу комісію”, повноважень щодо підготовки і проведення загальнодержавних виборів, визначених законами України “Про вибори Президента України” та “Про вибори народних депутатів України”, а також повноважень, визначених Законом України “Про Державний реєстр виборців”;

обґрунтованість планування бюджетних коштів на забезпечення діяльності ЦВК, підготовку і проведення у 2019 році виборів Президента України та народних депутатів, проміжних виборів народних депутатів України, функціонування Реєстру;

повнота виконання ЦВК функцій головного розпорядника коштів державного бюджету;

Щодо оцінки економності використання коштів державного бюджету:

ступінь досягнення запланованих цілей та результативних показників вказаних бюджетних програм при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів;

Щодо оцінки ефективності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту:

ступінь спроможності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту ЦВК попереджувати незаконне та неефективне використання коштів державного бюджету та ресурсів міжнародної технічної допомоги.

Методика та методи аудиту:

Під час аудиту основну увагу приділено оцінці ефективності управлінських рішень ЦВК щодо використання коштів державного бюджету, виділених у 2017–2019 роках на забезпечення діяльності ЦВК, проведення загальнодержавних виборів, забезпечення функціонування Реєстру, а також удосконалення виборчого процесу, оцінці ефективності та законності використання цих коштів, питанням досконалості та повноти нормативно-

правової бази, яка регламентує діяльність ЦВК та використання коштів державного бюджету на вказані цілі, повноти та ефективності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в ЦВК на етапах планування бюджетних призначень і бюджетних асигнувань та використання коштів державного бюджету, залучення та використання ресурсів міжнародної технічної допомоги.

Застосовано такі методи: аналіз нормативно-правових, розпорядчих, інших актів та документів, що регламентують діяльність ЦВК, а також порядок планування, виділення і використання коштів державного бюджету на виконання повноважень ЦВК, підготовку і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, функціонування Реєстру; аналіз показників фінансової, бюджетної та статистичної звітності; перевірка та аналіз бюджетних запитів, кошторисів, паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання, первинних бухгалтерських, фінансових та інших документів, що були підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами, оцінка правильності відображення фінансових операцій у бухгалтерському обліку та звітності; документальна та фактична перевірка фінансово-господарських операцій; аналіз та за необхідності перевірка інформації, одержаної на запит аудиторів; аналіз матеріалів перевірок внутрішнього аудиту і контролю, а також матеріалів перевірок Державної аудиторської служби України та інших контролюючих органів; узагальнення та аналіз інформації, отриманої від залучених (на бездогвірній основі) під час проведення аудиту фахівців-експертів, зокрема, у сферах правового забезпечення порядку організації та перебігу виборчого процесу, здійснення публічних закупівель, інформаційних технологій, створення і функціонування інформаційних систем; ознайомлення, опитування, анкетування, обстеження, порівняння.

Під час аудиту використано інформацію щодо нормативно-правового регулювання питання ефективності використання коштів державного бюджету ЦВК у 2017–2019 роках, підготовлену юридичним департаментом Рахункової палати.

За результатами аудиту складено один акт.

ВСТУП

У системі публічної адміністрації ЦВК – колегіальний державний орган, наділений відповідно до законодавства повноваженнями щодо **забезпечення реалізації гарантованого статтею 69 Конституції України права громадян України на народне волевиявлення через вибори та референдуми.**

У 2017–2019 роках ЦВК була головним розпорядником коштів державного бюджету за **чотирма бюджетними програмами із загальним обсягом призначень на суму 5126 млн гривень.**

Зокрема, у Державному бюджеті України на 2017 рік бюджетні призначення ЦВК на здійснення керівництва та управління у сфері проведення виборів та референдумів затверджено в сумі **79,6 млн грн**, на 2018 рік – **150,4 млн грн** (в 1,9 раза більше порівняно з попереднім роком), на 2019 рік – **346,6 млн грн** (у 2,3 раза).

Відповідно до Конституції України та Закону України “Про вибори

Президента України” постановою Верховної Ради України від 26.11.2018 № 2631 на **31.03.2019** **призначено чергові вибори Президента України** та оголошено про початок виборчого процесу. У Державному бюджеті України на 2019 рік бюджетні призначення ЦВК на здійснення заходів з підготовки та проведення виборів Президента України затверджено у сумі **2303,6 млн гривень¹**.

Указом Президента України від 21.05.2019 № 303 достроково припинено повноваження Верховної Ради України восьмого скликання та на **21.07.2019** **призначено позачергові вибори до Верховної Ради України**. У Державному бюджеті України на 2019 рік бюджетні призначення ЦВК на здійснення заходів з підготовки та проведення виборів народних депутатів України затверджено у сумі **1949,6 млн гривень**.

Згідно із Законом України “Про Державний реєстр виборців” **ЦВК є розпорядником Реєстру як автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи**, призначеної для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створеної для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України. У Державному бюджеті України на 2017 рік бюджетні призначення ЦВК на забезпечення функціонування Реєстру затверджено у сумі **28,4 млн грн**, на 2018 рік – **44,3 млн грн** (в 1,6 раза більше порівняно з попереднім роком), на 2019 рік – **223,5 млн грн** (у 5 разів більше).

Актуальність теми аудиту та масштабність його предмета (значний часовий інтервал, чотири бюджетні програми, проведення двох виборчих кампаній) обумовили застосування ризикоорієнтованого підходу. **Як ризики неефективного використання коштів державного бюджету ідентифіковано:** загальне зростання видатків державного бюджету на забезпечення діяльності ЦВК, організацію та проведення загальнодержавних виборів, функціонування Реєстру на тлі незмінного обсягу функціоналу ЦВК, сталого переліку й алгоритму застосування процедур підготовки та проведення виборів, який не зазнавав істотних змін з 1999 року, загального зменшення кількості виборців (внаслідок анексії АР Крим та тимчасової окупації частини територій Донецької та Луганської областей), зміни наприкінці 2018 року складу ЦВК із збільшенням кількості членів ЦВК та штатної чисельності апарату. Зазначені ризики посилюються в умовах проведення позачергових виборів у зв’язку з обмеженістю часу на їх організацію та неврегульованістю питань проведення публічних закупівель під час організації позачергових загальнодержавних виборів.

Залученими до аудиту незалежними фахівцями-експертами проведено оцінку ІТ-ресурсів, придбаних для забезпечення функціонування Реєстру, щодо їх фактичної відповідності заявленим характеристикам і функціональним завданням ЦВК; наявного технічного потенціалу ЦВК у сфері інформаційних технологій з огляду на необхідність якісних перетворень у сфері виборчих

¹ З урахуванням змін, внесених Законом України від 31.10.2019 № 265 “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2019 рік”.

процедур в умовах цифрової трансформації; технічну та вартісну оцінку виготовлення бланків виборчих бюлетенів та іншої друкованої продукції, застосування відповідних ступенів їх захисту, обґрунтованості кількісної та цінової характеристик. Результати дослідження вказаних питань оформлено відповідними експертними висновками. В порядку консультування та на офіційні запити Рахункової палати інформація з окремих питань дослідження предмета аудиту надавалася експертами Громадської організації “Трансперенсі Інтернешнл Україна” (щодо дотримання вимог законодавства про публічні закупівлі під час виконання ЦВК наданих повноважень), Громадської мережі “Опора” (щодо законодавчого врегулювання окремих етапів та перебігу виборчого процесу), а також експертом Українського інституту майбутнього з питань антикорупційної політики, державного управління, консультантом виборчих та інформаційних кампаній І. Поповим.

1. АНАЛІЗ СТАНУ ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО КОНТРОЛЬНОГО ЗАХОДУ

Попередній аудит ефективності використання коштів державного бюджету ЦВК проводився Рахунковою палатою у 2015 році (звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 22.09.2015 № 5-1).

За результатами аудиту зроблено висновок про **наявність системних недоліків при виконанні ЦВК функцій головного розпорядника коштів**, що виділяються на підготовку і проведення виборів, зокрема, в частині обґрунтованого планування видатків та ефективного управління наявними фінансовими ресурсами. Потреба в коштах державного бюджету на заходи з підготовки та проведення виборів визначалася ЦВК без належних економічних розрахунків та обґрунтувань, а використання цих коштів відбувалося за відсутності дієвого внутрішнього контролю.

За результатами аудиту ЦВК рекомендовано здійснювати обґрунтоване планування видатків на забезпечення своєї діяльності, підготовку та проведення виборів і референдумів в Україні згідно з вимогами Бюджетного кодексу України, оптимізувати структуру та чисельність Служби розпорядника Реєстру для уникнення дублювання окремих функціональних повноважень з відповідними структурними підрозділами Секретаріату ЦВК і додаткових бюджетних витрат на оплату праці залучених осіб, удосконалити внутрішній фінансовий контроль та підвищити його дієвість, а також поліпшити результативні показники бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів” відповідно до визначених паспортами завдань і наданих ЦВК повноважень.

З метою забезпечення ефективного використання коштів державного бюджету, виділених на здійснення повноважень ЦВК, та реагування на рішення Рахункової палати розпорядженням ЦВК від 19.01.2016 № 3 затверджено **заходи щодо реагування ЦВК на рішення Колегії Рахункової палати від 22.09.2015 № 5-1**, які передбачали, зокрема, удосконалення порядку планування ЦВК видатків державного бюджету і результативних показників

бюджетних програм, головним розпорядником коштів за якими є ЦВК, посилення відповідальності за пошкодження виборчих скриньок під час їх зберігання у міжвиборчий період і вирішення питання збільшення штатної чисельності працівників відділу контролю за використанням коштів Секретаріату ЦВК, розроблення та виконання плану вибіркового перевірок використання ОВК коштів державного бюджету, виділених на підготовку та проведення загальнодержавних виборів, забезпечення здійснення внутрішнього аудиту фінансово-господарської діяльності ЦВК.

Водночас результати проведеного у 2020 році аудиту засвідчили, що **із 12 запланованих заходів ЦВК забезпечила належне і повне виконання лише семи (58,3 відс.)**, як наслідок, виявлені попереднім контрольним заходом проблеми залишилися актуальними до цього часу та навіть поглибилися, особливо в умовах швидкоплинного й динамічного процесу підготовки та проведення позачергових виборів народних депутатів України у липні 2019 року.

Так, рекомендацію Рахункової палати щодо необхідності **удосконалення результативних показників**, що характеризують виконання відповідних бюджетних програм, ЦВК врахувала шляхом включення до паспорта додаткових показників, що характеризують кількість міжнародних організацій, членом яких є ЦВК та до бюджету яких необхідно сплачувати членські внески; кількість поданих до суду позовних заяв, апеляційних та касаційних скарг; середній розмір судового збору при поданні однієї позовної заяви або однієї апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду; частку справ із загальної кількості, за якими судом прийнято рішення на користь установи.

Не враховано рекомендації Рахункової палати щодо **необхідності удосконалення в ЦВК внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту**: як і в попередні періоди, належного контролю за використанням виборчими комісіями коштів державного бюджету під час підготовки та проведення виборів безпосередньо ЦВК як головний розпорядник коштів не здійснює, підрозділ внутрішнього аудиту, створений у складі Секретаріату ЦВК, не виконує належним чином ключового цільового завдання в частині надання керівництву своєчасної, повної та достовірної інформації для прийняття ефективних управлінських рішень. **Не забезпечила ЦВК також належного і повного виконання запланованих заходів** щодо обґрунтованості обсягів призначень, включених до бюджетних запитів за відповідними бюджетними програмами, затвердження планів та проведення вибіркового перевірок порядку використання коштів ОВК під час виборчого процесу, здійснення внутрішнього аудиту фінансово-господарської діяльності ЦВК.

Отже, ЦВК забезпечила належне і повне виконання лише 7 із 12 заходів (58,3 відс.), запланованих з метою реагування на рекомендації Рахункової палати за результатами попереднього контрольного заходу, що надалі призвело до нерезультативного та неекономного використання коштів державного бюджету, які виділяються на забезпечення діяльності ЦВК, функціонування Реєстру, а також підготовку та проведення загальнодержавних виборів. Внаслідок систематичного невирішення

посадовими особами ЦВК, уповноваженими на прийняття управлінських рішень, більшості виявлених Рахунковою палатою ключових проблем, черговим аудитом встановлено численні факти недотримання бюджетної дисципліни, неефективного та з порушенням законодавства використання бюджетних коштів на загальну суму 631,1 млн гривень.

2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГУЛЮЄ ДІЯЛЬНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ ТА РЕГЛАМЕНТУЄ ПОРЯДОК ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПРОВЕДЕННЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ, ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

Порядок утворення, правовий статус, основні засади організації діяльності ЦВК як постійно діючого колегіального державного органу визначено **Законом України від 30.06.2004 № 1932 “Про Центральну виборчу комісію”** (далі – Закон № 1932), який наділяє ЦВК повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради АР Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів. До компетенції ЦВК Закон № 1932 відносить забезпечення організації підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні, забезпечення реалізації та захисту конституційних виборчих прав громадян України і прав на участь у референдумах, суверенного права Українського народу на виявлення своєї волі.

Згідно із **Законом № 1932, ЦВК очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму**, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму. ЦВК здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, та комісій з місцевих референдумів.

Статтею 6 Закону № 1932 визначалося, що до складу ЦВК входить **15 членів ЦВК, які є державними службовцями**. Зазначене не узгоджувалося з нормами статті 3 Закону України від 10.12.2015 № 889 “Про державну службу”, який **набрав чинності 01.05.2016** (далі – Закон № 889), згідно з якими **дія цього Закону не поширюється на Голову та членів ЦВК**. У вересні 2018 року² до Закону № 1932 внесено зміни в частині збільшення кількості членів ЦВК до **17 осіб**, однак **норма щодо належності цих посад до посад державної служби залишилася без змін**. Не узгоджувалися з нормами Закону № 889 і положення частини третьої статті 33 Закону № 1932, відповідно до яких статус державного службовця мали також працівники патронатної служби ЦВК.

² Законом України від 18.09.2018 № 2550 “Про внесення змін до статті 6 Закону України “Про Центральну виборчу комісію”.

Зазначені прогалини врегульовано лише у грудні 2019 року після прийняття Виборчого кодексу України³, відповідно до якого до Закону № 1932 внесено зміни, згідно з якими **член ЦВК є публічним службовцем**, а статус державного службовця надано керівнику та іншим працівникам Секретаріату ЦВК, Служби розпорядника Реєстру, регіональних та територіальних представництв ЦВК, крім працівників патронатної служби та працівників, які відповідно до Закону № 889 виконують функції з обслуговування.

Слід зазначити, що у 2017–2019 роках членам ЦВК і працівникам патронатної служби **надбавка за ранг державного службовця не нараховувалася, її виплата не здійснювалася**.

У частині визначених статтею 23 Закону № 1932 повноважень щодо **фінансового забезпечення організації підготовки і проведення виборів і референдумів в Україні**⁴ ЦВК, зокрема, вносить пропозиції щодо формування Державного бюджету України з питань фінансування виборів і референдумів; здійснює фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів і референдумів; формує кошторис, розподіляє кошти, що виділяються з державного бюджету на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів і всеукраїнського референдуму, діяльності відповідних виборчих комісій, контролює правильне та цільове використання таких коштів, залучає до проведення перевірок працівників органів державного фінансового контролю. ЦВК встановлює форми фінансового звіту виборчих комісій та комісій із всеукраїнського референдуму про надходження та витрати коштів, що виділяються на підготовку і проведення відповідно виборів або всеукраїнського референдуму, та фінансового звіту кандидатів на виборні посади, політичних партій.

Визначені Законом № 1932 повноваження ЦВК розширено та деталізовано у спеціальних актах законодавства, що врегульовують питання організації, підготовки, проведення та встановлення підсумків народного волевиявлення на виборах Президента України та народних депутатів України.

Згідно із статтею 25 Закону № 1932 при проведенні виборів народних депутатів України, Президента України, всеукраїнського референдуму ЦВК застосовує **автоматизовану інформаційну систему**, яка під час процедури голосування використовується винятково для спостереження за процесом і результатами голосування. **Отримані через автоматизовану інформаційну систему відомості про результати голосування є попередньою інформацією, що не має юридичних наслідків**.

Слід відзначити, що таке законодавчо закріплене обмежене застосування інформаційної системи передбачено з дати прийняття Закону № 1932. **З того часу призначення та функціонал цієї системи не змінювалися**, і кожного разу на етапі підготовки до загальнодержавних виборів ЦВК витрачала **значні обсяги коштів державного бюджету на модифікацію компонентів системи** (залежно від змін законодавства про вибори та меж виборчих округів внаслідок

³ Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396, набрав чинності з 01.01.2020.

⁴ Повноваження ЦВК щодо організації та підготовки виборів Президента України та народних депутатів України визначені статтями 18 і 19 Закону № 1932.

зміни чисельності виборців та з інших причин). При цьому, незважаючи на сучасну цифровізацію держави та визначені Урядом пріоритети інформаційного розвитку суспільства, у тому числі щодо створення відповідного організаційно-правового підґрунтя, **ЦВК, наділена відповідними повноваженнями та забезпечена необхідними матеріальними, людськими та фінансовими ресурсами, не вживає ефективних заходів розвитку системи.**

За невизначеності перспектив розвитку автоматизованої інформаційної системи ЦВК двічі робилася спроба **законодавчо закріпити такий засіб цифровізації суспільства, як електронне голосування.** У червні 2011 року на розгляд до Верховної Ради України подано законопроект “Про концепцію запровадження системи електронного голосування” (реєстр. № 8656), а у березні 2019 року – “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення виборчих прав громадян України шляхом запровадження на виборах голосування поштою та інтернет-голосування” (реєстр. № 10129). Однак обидва законопроекти відкликано за встановленою процедурою.

Статтею 33 Закону № 1932 **забезпечення діяльності ЦВК у здійсненні нею повноважень покладено на Секретаріат⁵,** який виконує організаційну, юридичну, експертну, аналітичну, інформаційно-довідкову та матеріально-технічну роботу, спрямовану на забезпечення здійснення ЦВК та її членами повноважень, передбачених цим Законом. Для забезпечення виконання ЦВК функцій розпорядника Реєстру утворюється Служба, положення, структура і штатний розпис якої затверджуються ЦВК за пропозицією Голови ЦВК.

Частиною другою статті 37 Закону № 1932 у початковій редакції передбачалося встановлення членам ЦВК, працівникам Секретаріату та Служби щомісячної **персональної надбавки у розмірі 70 відс. посадового окладу** з урахуванням доплати за ранг і надбавки за вислугу років. У 2007 році **зупинено**, а у 2008 році **виключено частину другу статті 37 Закону № 1932⁶,** однак надалі **двічі відновлено** рішеннями Конституційного Суду України від 09.07.2007 № 6-рп/2007 і від 22.05.2008 № 10-рп/2008 шляхом визнання змін, внесених до статті 37 Закону № 1932, такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними). Разом з тим визначені **Кабінетом Міністрів України умови оплати праці працівників державних органів не передбачали встановлення працівникам державних органів зазначеного виду виплат,** оскільки згідно із статтею 20 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” саме Кабінет Міністрів України визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки.

З 2016 року норми частини другої статті 37 Закону № 1932 не узгоджуються з нормам Закону № 889⁷, який **не передбачає встановлення**

⁵ Положення про Секретаріат ЦВК затверджено постановою ЦВК від 19.06.2015 № 92.

⁶ Закони України від 19.12.2006 № 489 “Про Державний бюджет України на 2007 рік” та від 28.12.2007 № 107 “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”.

⁷ Набрав чинності з 01.05.2016.

державним службовцям такої надбавки. Щодо встановлення цієї надбавки членам ЦВК відзначаємо, що згідно з частиною другою статті 37 Закону № 1932 надбавка встановлюється працівникам ЦВК у розмірі 70 відс. посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і надбавки за вислугу років. Однак згідно із Законом № 889 його дія не поширюється на Голову та членів ЦВК, а також працівників патронатної служби та працівників, які виконують функції з обслуговування, тобто, зважаючи на відсутність у цих працівників права на встановлення їм доплати за ранг, немає і законодавчо встановленої бази для визначення розміру персональної надбавки. Відповідно до Закону № 889 умови оплати праці вказаних осіб та державних службовців визначаються Кабінетом Міністрів України. Водночас **відповідні зміни до Закону № 1932 не внесено, що зумовило колізію правових норм зазначених законів.**

Довідково. У Верховній Раді України 13.01.2020 за № 2720 зареєстровано поданий Кабінетом Міністрів України проєкт Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму”, в якому, зокрема, запропоновано внесення змін до статті 37 Закону № 1932 у частині визначення розмірів посадових окладів Голови ЦВК, заступників Голови, секретаря ЦВК і членів ЦВК залежно від розмірів мінімального розміру посадового окладу, а також виключення частини другої статті 37 Закону № 1932. Зважаючи на висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, згідно з яким законопроект суперечить положенням Конституції України, 04.03.2020 його відкликано.

✓ Правові та організаційні засади створення і ведення Реєстру визначено Законом України від 22.02.2007 № 698 “Про Державний реєстр виборців” (далі – Закон № 698), відповідно до статті 1 якого Реєстр є **автоматизованою інформаційно-телекомунікаційною системою**, призначеною для зберігання, обробки даних, що містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створеною для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України. Згідно із статтею 2 Закону № 698 **Реєстр призначено для виконання лише двох основних завдань:** ведення персоніфікованого обліку виборців; складання списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнських та місцевих референдумів.

У складі органів Реєстру стаття 14 Закону № 698 визначає розпорядника Реєстру, органи ведення Реєстру та регіональні органи адміністрування Реєстру. **Розпорядником Реєстру є ЦВК**, яка забезпечує та контролює дотримання вимог Закону № 698 у процесі створення та ведення Реєстру; забезпечує організаційне і технологічне функціонування Реєстру; закупівлю товарів, робіт та послуг для функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру; має доступ у режимі читання до всієї бази даних Реєстру; забезпечує контроль за цілісністю бази даних Реєстру, повнотою і коректністю персональних даних Реєстру та ініціює проведення органами ведення Реєстру перевірки виявлених некоректних відомостей Реєстру; надає органам ведення Реєстру право доступу до бази даних Реєстру та встановлює порядок такого доступу відповідно до Закону № 698; здійснює ведення системних класифікаторів; інші повноваження, передбачені законом.

*Довідково. Органами ведення Реєстру (забезпечують ведення в порядку, встановленому Законом № 698 та розпорядником Реєстру) є відповідні структурні підрозділи апарату районної, районної у місті державної адміністрації; відповідні виконавчі органи міської ради; відповідні виконавчі органи районної у місті ради або відповідний структурний підрозділ створеного у районі виконавчого органу міської ради. **Регіональними органами адміністрування Реєстру** (здійснюють організаційну підтримку, забезпечують взаємодію місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій щодо створення та ведення Реєстру, контролюють виконання рішень розпорядника Реєстру) є відповідні структурні підрозділи апарату Ради міністрів АР Крим; відповідні структурні підрозділи апарату обласної, міської державної адміністрації.*

Згідно із статтею 25 Закону № 698 **фінансування діяльності щодо створення, ведення та функціонування Реєстру здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України**, а також (у частині фінансування діяльності органів місцевого самоврядування у випадках, передбачених цим Законом) за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів як фінансування делегованих повноважень.

Керуючись нормами частини другої статті 14 Закону № 698, статтями 11 і 12, пунктом 8 статті 17 і статтею 33 Закону № 1932, для забезпечення виконання функцій розпорядника Реєстру ЦВК постановою від 26.05.2007 № 34 утворила **Службу розпорядника Державного реєстру виборців** та затвердила Положення про Службу (далі – Положення № 34), наділивши її статусом **самостійного структурного утворення (апарату)** з можливістю утворення у межах затверджених ЦВК структури і штатного розпису управлінь та інших структурних підрозділів для здійснення покладених на неї функцій і завдань. Згідно з пунктом 6 Положення № 34 **Службу очолює керівник**, який має заступника та здійснює **повноваження керівника державної служби** (з питань державної служби та організації роботи інших працівників Служби).

Отже, у 2017–2019 роках у структурі колегіального державного органу **функціонували дві самостійні структурні одиниці – Секретаріат ЦВК та Служба**, штатні розписи яких ЦВК затверджувалися окремо, але які утримувалися за рахунок коштів однієї бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів” (КПКВК 6731010) в межах одного кошторису. При цьому статусом юридичної особи Служба не наділена, а норми чинного законодавства не передбачають розроблення штатних розписів для структурних підрозділів державних органів, зокрема для відокремлених філій, представництв, відділень тощо, які **не мають статусу юридичної особи та провадять діяльність від імені юридичної особи-резидента**. Штатний розпис складається на підставі затвердженої структури і штатної чисельності юридичної особи, положення про оплату праці з урахуванням вимог нормативно-правових актів. До того ж **жодним нормативно-правовим актом не передбачено** створення в структурі державного органу такої організаційної одиниці, як **“самостійне структурне утворення”**.

Таким чином, прийняття ЦВК **неправомірного управлінського рішення спричинило функціонування у структурі колегіального державного органу у 2017–2019 роках самостійного структурного**

утворення, що не регламентовано нормами законодавства та стало, як засвідчили результати аудиту, передумовою для неекономного витрачання коштів загального фонду державного бюджету.

Довідково. Під час аудиту до НАДС, на яке чинним законодавством покладено забезпечення та реалізацію державної політики у сфері державної служби, надіслано офіційний запит⁸ щодо надання роз'яснення, яким чином на сьогодні нормативно врегульовано питання функціонування у структурі апарату (секретаріату) державного органу структурного підрозділу у вигляді спеціального утворення. НАДС поінформувало⁹, що на дату аудиту створення та функціонування у складі державного органу структурного підрозділу із статусом “спеціальне утворення” жодним нормативно-правовим актом не передбачено.

У результаті надання згідно з Положенням № 34 керівника Служби повноважень керівника державної служби з питань державної служби та організації роботи інших працівників Служби у складі одного державного органу тривалий час функціонують дві посадові особи з повноваженнями керівника державної служби – безпосередньо керівник Служби та керівник Секретаріату ЦВК. Зазначене не узгоджувалося з вимогами Закону № 889, відповідно до пункту 3 частини першої статті 2 якого керівник державної служби в державному органі – це посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі. Відповідно до статті 17 Закону № 889 повноваження керівника державної служби в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, здійснює керівник апарату (секретаріату).

Довідково. Згідно з частиною першою статті 17 Закону № 889, повноваження керівника державної служби здійснюють у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – Державний секретар Кабінету Міністрів України; у міністерстві – державний секретар міністерства; в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу; у місцевих державних адміністраціях: керівник апарату – в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права); керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права – у такому підрозділі; у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, – керівник відповідного органу; в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату (секретаріату).

Слід відзначити, що як і автоматизована інформаційна система ЦВК, організаційно-правове підґрунтя функціонування Реєстру не змінювалось після прийняття у 2007 році Закону № 698. Щороку ЦВК витрачає значні обсяги бюджетних коштів на забезпечення функціонування Реєстру, однак функціонал цієї системи обмежується виключно веденням персоніфікованого обліку виборців та складанням списків виборців для проведення кожної виборчої кампанії. В умовах цифровізації держави та встановлених Урядом пріоритетів інформаційного розвитку суспільства перспективи розвитку інформаційної системи Реєстру з урахуванням інтеграції у загальнодержавний інформаційний простір не визначені.

⁸ Лист від 09.07.2019 № 18–1642.

⁹ Лист від 23.07.2020 № 1237/05–1.

Взаємоінтегрованість відповідних інформаційно-технічних ресурсів та цифровізація виборчих процедур безпосередньо пов'язані з оптимізацією витрат часу, матеріальних та інших ресурсів держави і є ключовими чинниками реального підвищення ефективності публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації гарантованих громадянам Конституцією України виборчих прав.

✓ У 2017–2019 роках територіальна організація виборів Президента України, основні засади, порядок і строки їх призначення та проведення, повноваження виборчих комісій під час проведення виборів, а також умови фінансового і матеріально-технічного забезпечення їх проведення визначалися **Законом України від 05.03.99 № 474 “Про вибори Президента України”** (далі – Закон № 474). Відповідно до статті 15 Закону № 474 вибори Президента України можуть бути черговими, позачерговими та повторними. Чергові вибори Президента України проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Президента України та відбуваються в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України. Виборчий процес чергових виборів Президента України розпочинається за **90 днів до дня голосування**.

Вибори Президента України проводяться по **єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому округу**, який включає в себе всю територію України. Для підготовки, організації і проведення виборів Президента України використовуються одномандатні виборчі округи, що були утворені відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” і діють на постійній основі. Закордонний виборчий округ складають усі закордонні виборчі дільниці, що утворені відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” і діють на постійній основі.

Вибори Президента України організовують і проводять ЦВК, ОВК і ДВК. Повноваження ЦВК щодо підготовки та проведення виборів поширюються на всю територію України, а ОВК і ДВК – на територію відповідного територіального виборчого округу та відповідної виборчої дільниці. ЦВК здійснює також повноваження ОВК у закордонному виборчому окрузі. **Виборчі комісії є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організовувати підготовку та проведення виборів Президента України і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про вибори Президента України. ЦВК очолює систему виборчих комісій, які організовують підготовку і проведення виборів Президента України, і є комісією вищого рівня щодо усіх ОВК і ДВК, передбачених Законом № 474.**

Крім визначених Законом № 1932 повноважень в частині організації підготовки та проведення виборів, Закон № 474 покладає на ЦВК, серед іншого, здійснення контролю за використанням виборчими комісіями коштів Державного бюджету України із залученням до проведення перевірок працівників відповідних державних органів; встановлення норм і переліків необхідного обладнання, інвентарю, вимог до такого обладнання та порядку його зберігання, вимог щодо приміщень для голосування, а також переліку

послуг, які надаються виборчим комісіям; забезпечення виготовлення і розміщення на загальнодержавних каналах теле- і радіомовлення інформаційних програм для виборців з роз'ясненням засад і порядку проведення виборів, їх ролі у житті суспільства і держави, процедури голосування, прав та обов'язків виборців, механізмів контролю за дотриманням законодавства про вибори Президента України.

ОВК щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, зокрема, утворюють спеціальні виборчі дільниці у випадках, визначених Законом № 474; утворюють ДВК, спрямовують їх діяльність; у порядку, встановленому ЦВК, вирішують питання розподілу та використання коштів ДВК, контролюють забезпечення ДВК приміщеннями, транспортом, засобами зв'язку; в межах своєї компетенції розглядають і вирішують інші питання матеріально-технічного забезпечення проведення виборів.

ДВК щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, зокрема, забезпечують підготовку приміщень для голосування та виборчих скриньок; організовують голосування на виборчих дільницях; проводять підрахунок голосів, поданих на виборчій дільниці, складають протоколи про підсумки голосування та надсилають їх до відповідних ОВК.

Витрати на підготовку та проведення виборів Президента України здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів Президента України, та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України. Фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів Президента України за рахунок коштів Державного бюджету України здійснюється **ЦВК, яка є головним розпорядником цих коштів**. Витрати на підготовку та проведення виборів Президента України, у тому числі на друкування інформаційних плакатів кандидатів на пост Президента України, публікацію в засобах масової інформації їх передвиборних програм, оплату часу мовлення на радіо і телебаченні, здійснюються ЦВК та ОВК відповідно до затверджених ЦВК кошторисів видатків у межах коштів, передбачених на підготовку і проведення виборів у Державному бюджеті України. Фінансування виборчих комісій закордонних виборчих дільниць здійснюється ЦВК через Міністерство закордонних справ України.

При цьому здійснення контролю за правильним та цільовим використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів Президента України, **покладено на ЦВК та відповідні органи державного фінансового контролю** у порядку, встановленому ЦВК спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики.

Довідково. Порядок контролю за правильним і цільовим використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, затверджений постановою ЦВК від 03.01.2019 № 8.

Згідно із статтею 39 Закону № 474 закупівля товарів, оплата робіт, послуг для підготовки і проведення виборів Президента України під час виборчого процесу здійснюється виборчими комісіями за рахунок коштів Державного

бюджету України без застосування тендерних (конкурсних) процедур у порядку, встановленому ЦВК. Зазначене не узгоджувалося з частиною п'ятою статті 3 Закону України від 25.12.2015 № 922 “Про публічні закупівлі”, якою до випадків, на які не поширюється дія цього Закону, закупівлю товарів і послуг для підготовки і проведення виборів та референдумів в Україні не віднесено.

Довідково. Відповідно до частини другої статті 2 Закону № 922 (у редакції до 19.04.2020) його дія не поширювалася на випадки закупівлі у разі, якщо предметом закупівлі були, зокрема, бланки інших документів, що згідно із законодавством України потребують використання спеціальних елементів захисту. З 19.04.2020 згідно з частиною п'ятою (пункт 16) статті 3 Закону № 922 (у редакції Закону України від 19.09.2019 № 114) його дія не поширюється на випадки у разі, якщо предметом закупівлі є, зокрема, бланки інших документів, що відповідно до законодавства України потребують використання спеціальних елементів захисту, і виборчі бюлетені з виборів Президента України та/або народних депутатів України.

З 2020 року загальні положення виборів Президента України, територіальну організацію цих виборів, систему виборчих комісій, порядок їх утворення та діяльності, умови матеріально-технічного забезпечення підготовки та проведення виборів, засади утворення та функціонування виборчих фондів кандидатів на пост Президента України тощо врегульовують розділи XII–XXII Виборчого кодексу України (статті 74–132), який набрав чинності з 01.01.2020.

✓ У 2017–2019 роках основні засади виборів народних депутатів України, порядок і строки їх призначення та проведення, систему виборчих комісій та їх повноваження, а також порядок підготовки, проведення виборів народних депутатів та встановлення їх результатів визначалися **Законом України від 17.11.2011 № 4061 “Про вибори народних депутатів України”** (далі – Закон № 4061). Відповідно до Закону № 4061 вибори депутатів здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою: **225 депутатів обираються за пропорційною системою** у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій; **225 депутатів обираються за мажоритарною системою** відносної більшості в одномандатних виборчих округах. Позачергові вибори депутатів призначаються Президентом України з підстав і в порядку, встановлених Конституцією України, та відбуваються в останню неділю 60-денного строку з дня опублікування указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, виданого відповідно до статті 77 Конституції України.

Вибори народних депутатів України проводяться у загальнодержавному окрузі, який включає в себе всю територію України і закордонний виборчий округ, та у **225 одномандатних округах**, що утворюються ЦВК та існують на постійній основі. Підготовка організації і проведення голосування та підрахунок голосів виборців здійснюється на виборчих дільницях, що утворюються ЦВК або ОВК відповідно до Закону № 4061 та існують на постійній (звичайні та закордонні дільниці) чи тимчасовій основі (спеціальні дільниці, які можуть існувати на постійній основі).

Систему виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення

виборів народних депутатів України, становлять ЦВК, ОВК і ДВК, які є спеціальними колегіальними державними органами, уповноваженими організовувати підготовку та проведення виборів депутатів. Повноваження виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів депутатів здійснюються ЦВК – на всій території України та в закордонному окрузі; ОВК – у межах одномандатного округу; ДВК – у межах виборчої дільниці. Повноваження ОВК закордонного округу здійснює ЦВК. ЦВК очолює систему виборчих комісій, які організовують підготовку і проведення виборів депутатів, і є комісією вищого рівня щодо всіх окружних та дільничних виборчих комісій. ОВК є юридичними особами, мають печатки, зразок якої затверджується ЦВК, та є комісіями вищого рівня щодо всіх ДВК в межах відповідного одномандатного округу; ДВК не є юридичною особою.

Крім визначених Законом № 1932 повноважень у частині організації підготовки та проведення виборів, **Закон № 4061 покладає на ЦВК, серед іншого, здійснення організаційно-методичного забезпечення діяльності виборчих комісій; встановлення норм і переліку обладнання, інвентарю для приміщень виборчих комісій та приміщень для голосування, а також видів послуг, робіт, що можуть надаватися виборчим комісіям; встановлення форм виборчих документів, затвердження зразків печаток та вивісок виборчих комісій, визначення порядку зберігання та передачі виборчих документів до відповідних державних архівних установ; затвердження форми, кольору і тексту виборчого бюлетеня для голосування в загальнодержавному окрузі та в одномандатних виборчих округах; забезпечення централізованого виготовлення у необхідній кількості та обліку виборчих бюлетенів і передачу їх ОВК; затвердження тексту та форми інформаційних плакатів, а також плакатів, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про вибори депутатів; здійснення повноважень відповідної ОВК у разі ненадходження протоколу від ОВК про підсумки голосування у загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу або протоколу ОВК про підсумки голосування в одномандатному окрузі у строки, визначені Законом № 4061, а також у разі бездіяльності ОВК.**

У частині наданих Законом № 4061 повноважень ОВК, зокрема, забезпечує підготовку та проведення виборів депутатів в одномандатному окрузі та в загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу; утворює ДВК відповідно до цього Закону (крім утворення спеціальної виборчої дільниці у винятковому випадку, яке здійснюється ЦВК за поданням ОВК), надає їм правову, організаційно-методичну, технічну допомогу, організовує навчання членів цих комісій з питань організації виборчого процесу; вирішує питання використання коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів депутатів, у порядку, встановленому ЦВК; контролює діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення приміщеннями для голосування, транспортом, засобами зв'язку, обладнанням, у межах своєї компетенції розглядає і вирішує інші питання матеріально-технічного забезпечення виборів депутатів на території одномандатного округу; надає правову, організаційно-

методичну, технічну допомогу ДВК, організовує навчання голів, заступників голів, секретарів ДВК; забезпечує передачу на зберігання до відповідної архівної установи виборчої та іншої документації в порядку, встановленому ЦВК.

До повноважень ДВК щодо підготовки та проведення виборів народних депутатів Законом № 4061 віднесено, серед іншого, забезпечення підготовки приміщення для голосування та виборчих скриньок, організацію голосування, проведення підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, складання протоколів про підрахунок голосів на виборчій дільниці та передачу їх та іншої виборчої документації відповідній ОВК.

Витрати на підготовку і проведення виборів депутатів здійснюються виключно за рахунок коштів державного бюджету, виділених на підготовку та проведення виборів депутатів, та коштів виборчих фондів партій, кандидати у депутати від яких зареєстровані в загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати в одномандатних округах. Фінансове забезпечення підготовки і проведення виборів депутатів за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів депутатів, здійснюється **ЦВК, яка є головним розпорядником цих коштів**. Обсяг коштів для підготовки і проведення виборів депутатів за поданням ЦВК передбачається окремим рядком у законі про Державний бюджет України. Витрати на підготовку і проведення виборів депутатів здійснюються ЦВК та ОВК **відповідно до затверджених ЦВК кошторисів видатків** у межах коштів, передбачених на підготовку і проведення виборів у Державному бюджеті України.

Здійснення контролю за правильним та цільовим використанням коштів державного бюджету, виділених на підготовку і проведення виборів депутатів, Законом № 4061 покладено на **ЦВК та спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю** у порядку, встановленому ЦВК спільно із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення державної фінансової політики.

Слід зазначити, що норми статті 51 Закону № 4061 передбачали здійснення закупівлі товарів, оплати робіт, послуг для підготовки і проведення виборів ЦВК і ОВК за рахунок коштів Державного бюджету України **без застосування тендерних (конкурсних) процедур** у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Як і щодо порядку здійснення закупівель для проведення виборів Президента України, зазначені положення не узгоджувалися з частиною п'ятою статті 3 Закону України від 25.12.2015 № 922 "Про публічні закупівлі", якою **до випадків, на які не поширюється дія цього Закону, закупівлю товарів і послуг для підготовки і проведення виборів та референдумів в Україні не віднесено**.

З 2020 року загальні положення виборів народних депутатів України, територіальну організацію цих виборів, систему виборчих комісій, порядок їх утворення та діяльності, порядок фінансового та матеріально-технічного забезпечення підготовки і проведення виборів, засади утворення та функціонування виборчих фондів кандидатів у народні депутати, особливості

інформаційного забезпечення виборів тощо врегульовують розділи XXIII–XXXI Виборчого кодексу України (статті 133–191), який набрав чинності з 01.01.2020.

Отже, нормативно-правова база, яка регулює діяльність ЦВК та регламентує порядок використання коштів державного бюджету на підготовку та проведення загальнодержавних виборів і забезпечення функціонування Реєстру, є недосконалою в частині встановлення умов оплати праці працівників Секретаріату ЦВК та Служби, а також проведення державних закупівель під час підготовки до позачергових виборів. Наявна неузгодженість умов оплати праці членів ЦВК, працівників Секретаріату ЦВК та Служби розпорядника Реєстру в частині встановлення щомісячної персональної надбавки, визначених Законом № 1932, з положеннями Закону України “Про державну службу” та нормативними актами Кабінету Міністрів України з оплати праці державних службовців та осіб, на яких не розповсюджується дія Закону України “Про державну службу”.

Створення у складі колегіального державного органу окремої структурної одиниці у вигляді самостійного структурного утворення не передбачено жодним нормативно-правовим актом, як і функціонування у державному органі одночасно двох апаратів: Секретаріату ЦВК та Служби розпорядника Реєстру, які мають відокремлені структури і штатні розписи, але не наділені статусом юридичної особи та утримуються за рахунок одного кошторису. Функціонування у ЦВК у 2017–2019 роках Служби за такою організаційно-правовою формою зумовило незаконне використання коштів загального фонду державного бюджету. Передусім це стосується штатного розпису ЦВК, який передбачає одночасно дві посади керівника державної служби (Керівник Секретаріату ЦВК та Керівник Служби), що суперечить вимогам Закону України “Про державну службу”.

Організаційно-правове підґрунтя використання та функціонал інформаційно-аналітичної системи ЦВК та Реєстру не змінювалися з часу їх створення у 2004 та 2007 роках. В умовах цифровізації держави та визначених державою пріоритетів інформаційного розвитку суспільства ефективних заходів з розвитку цих систем і створення належного організаційно-правового підґрунтя ЦВК, наділена відповідними повноваженнями та забезпечена необхідними матеріальними, людськими та фінансовими ресурсами, не вживала, при цьому щороку використовувалися значні обсяги фінансових ресурсів держави на модифікацію та підтримання систем.

3. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ ТА РЕФЕРЕНДУМІВ

У 2017–2019 роках на здійснення керівництва та управління у сфері проведення виборів та референдумів, тобто на забезпечення діяльності складу ЦВК, її Секретаріату і Служби та виконання ними покладених

завдань із забезпечення реалізації гарантованого громадянам України права на народне волевиявлення, використано **538,5 млн грн** при затверджених у державному бюджеті **576,6 млн грн (93,4 відс. затверджених обсягів)** (таблиця 1).

Порівняно з 2016 роком у 2017 році бюджетні призначення на вказані цілі збільшилися з **66,6 до 79,6 млн грн (19,5 відс.)**, а за останні три роки – до **346,6 млн грн, тобто у 4,4 раза**. Насамперед це пов'язано із збільшенням у вересні 2018 року кількості членів ЦВК з **15 до 17 осіб¹⁰**, що потребувало збільшення чисельності працівників патронатної служби, а отже – видатків на оплату праці; істотними змінами, починаючи з **01.01.2019, умов оплати праці** Голови, заступників Голови та членів ЦВК внаслідок встановлення їм згідно із законодавством посадових окладів у відповідних розмірах прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що також призвело до збільшення фонду оплати праці; виділення у 2019 році значних обсягів фінансових ресурсів на реалізацію заходів кібербезпеки та оновлення наявного у ЦВК парку службових легкових автомобілів.

Таблиця 1

**Використання ЦВК коштів державного бюджету за КПКВК 6731010
“Керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів”
у 2017–2019 роках**

(тис. грн)

Напрями видатків	2017 рік			2018 рік			2019 рік		
	затверд- жено	касові видатки	використа- но, відс.	затверд- жено	касові видатки	використа- но, відс.	затверд- жено	касові видатки	використа- но, відс.
<i>Всього</i>	79625,6	78407,8	98,5	150393,9	135109,7	89,8	346572,1	324954,9	93,8
<i>Поточні видатки</i>	77125,6	75923,5	98,4	123670,7	119597,1	96,7	299756,6	280129,2	93,8
Оплата праці з нарахуваннями	62276,3	62215,9	99,9	91877,8	91125,2	99,2	235897,0	224006,8	93,4
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	4860,0	4832,4	99,4	7630,0	6651,9	87,2	7559,4	5742,9	95,0
Оплата послуг (крім комунальних)	6743,0	6382,7	94,7	20010,5	18871,6	94,3	50639,0	47215,5	76,0
Комунальні послуги та енергоносії	2784,0	2066,4	74,2	3051,5	2093,5	68,6	3338,1	2057,6	93,2
Інші поточні видатки	462,3	426,1	92,2	1100,9	854,9	77,6	2323,1	1106,4	61,6
<i>Капітальні видатки</i>	2500,0	2484,3	99,4	26723,2	15512,6	58,0	46815,5	44825,7	47,6
Обладнання і предмети довгострокового користування	640,0	636,7	99,5	25517,6	14329,4	56,1	46815,5	44825,7	95,7
Капітальний ремонт і реконструкція	1860,0	1847,6	99,3	1205,6	1183,2	98,1	–	–	95,7

Водночас, як засвідчили результати аудиту, незважаючи на суттєве збільшення обсягів бюджетних призначень, **ЦВК не забезпечила належного і обґрунтованого планування видатків**, а значна частина виділених фінансових ресурсів не використовувалася через організаційні прорахунки, а також недосконалість внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

Якщо у 2017 році залишок невикористаних відкритих асигнувань становив **1217,8 тис. грн** (переважно за поточними видатками з оплати комунальних послуг у зв'язку з економією енергоносіїв), то у **2018 році такий залишок збільшився до 15284,1 тис. грн** (з них 11188,2 тис. грн – капітальні

¹⁰ Відповідно до Закону України від 18.09.2018 № 2550 “Про внесення змін до статті 6 Закону України “Про Центральну виборчу комісію”.

видатки на придбання серверів, мережевого обладнання, систем збереження даних тощо; причина – зволікання відповідальних осіб ЦВК (начальник управління інформатизації Секретаріату ЦВК Стріганов В. М.), а також ініціювання внесення змін до річного плану закупівель та виділення коштів наприкінці року), а у **2019 році – до 19071 тис. грн** (з них 3406,4 тис грн – через обмеження видатків державного бюджету наприкінці 2019 року¹¹, 2415,1 тис. грн – у результаті економії видатків на обслуговування офіційних делегацій, що не прибули для спостереження за виборчими процесами, економії споживання енергоносіїв, несплати щорічного членського внеску Всесвітній асоціації виборчих органів, 11890 тис. грн – залишок нарахувань на заробітну плату через перевищення максимальної величини нарахування ЄСВ та листки непрацездатності працівників).

Незважаючи на підтвердження обумовленої потреби в коштах та затверджених кошторисних призначень деталізованими економічними розрахунками та обґрунтуваннями за усіма напрямками видатків, у 2017 році у ЦВК виникла **можливість шляхом перерозподілу збільшити видатки на оплату праці на 2474,9 тис. грн**, які призначалися на придбання предметів і матеріалів та оплату послуг сторонніх організацій (14,3 відс. затверджених призначень), залучивши для цього ще 3000 тис. грн призначень за бюджетною програмою “Функціонування Державного реєстру виборців” (КПКВК 6731050)¹². У складі капітальних видатків за рахунок скорочення призначень на придбання обладнання і предметів довгострокового користування на **360 тис. грн у зв’язку з економією**, що утворилася у результаті проведених торгів (**36 відс. затверджених призначень**), та скорочення усіх призначень на капітальний ремонт інших об’єктів у сумі 1500 тис. грн **збільшено видатки на реконструкцію та реставрацію інших об’єктів на 1860 тис. грн** у зв’язку з необхідністю проведення робіт з виділення електричних мереж ЦВК в адміністративному будинку за адресою: м. Київ, пл. Лесі Українки, 1. При цьому у паспорті бюджетної програми видатки на вказані цілі **жодним результативним показником не охарактеризовано**.

Крім зазначених витрат, не виділено як окремий напрям використання коштів та **не охарактеризовано відповідними результативними показниками** заплановані ЦВК на 2017 рік видатки з інформатизації на суму **1590 тис. грн**, а саме витрати на придбання ліцензій. Аналогічні порушення порядку складання паспорта бюджетної програми допущено у 2018 році на суму **10443,3 тис. грн** та у 2019 році на суму **31520 тис. гривень**. Це суперечить вимогам пункту 5 розділу II Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, та **унеможливорює оцінку результативності**,

¹¹ Доручення Прем’єр-міністра України від 17.12.2019 № 46351/0/1-19.

¹² Зміни до початкових бюджетних призначень внесено Законом України від 06.06.2017 № 2079 у зв’язку із збільшенням посадових окладів державних службовців згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15.

продуктивності та економності використання коштів державного бюджету на запроваджені у ЦВК заходи з інформатизації.

Слід відзначити, що за результатами попереднього контрольного заходу **Рахункова палата рекомендувала ЦВК здійснювати обґрунтоване планування видатків на забезпечення діяльності, підготовку та проведення виборів і референдумів в Україні відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, а також вжити заходів щодо поліпшення результативних показників бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів” відповідно до визначених паспортами завдань і наданих ЦВК повноважень. Однак, як засвідчили результати аудиту, проведеного у 2020 році, надані рекомендації ЦВК не врахувала, що негативно вплинуло на результативне та економне використання коштів державного бюджету за вказаною бюджетною програмою.** Водночас звіти про виконання паспортів бюджетної програми ЦВК складаються з дотриманням вищевказаних Правил, а розбіжності фактичних розмірів результативних показників з їх запланованими розмірами належним чином пояснюються та обґрунтовуються.

Незважаючи на те, що у затверджених на 2018 рік бюджетних призначеннях (113583,9 тис. грн) не враховано обумовлену ЦВК додаткову потребу в коштах **лише на суму 21726,7 тис. грн**, уже у квітні 2018 року ЦВК ініційовано перед Кабінетом Міністрів України виділення **додаткових 36810 тис. грн (в 1,7 раза більше)**, обґрунтовуючи це, зокрема, необхідністю вжиття додаткових заходів щодо забезпечення безпеки в інформаційно-телекомунікаційних системах ЦВК (ЄІАС “Вибори”) під час підготовки та проведення виборів у 2019 році. У складі цих коштів 8418 тис. грн становили додаткові видатки на оплату праці створюваного спеціалізованого підрозділу з питань кібербезпеки, а 26540 тис. грн – на заходи з кібербезпеки (закупівля мережевого обладнання захисту інформації і систем збереження даних, модифікація комплексних систем захисту інформації).

Однак таку ініціативу ЦВК не підтримано Міністерством фінансів України, а збільшення бюджетних призначень ЦВК на суму 36810 тис. грн проведено у листопаді 2018 року за рахунок відповідного скорочення призначень за КПКВК 6741020 “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” згідно із Законом України від 22.11.2018 № 2619 “Про внесення змін до додатків № 3 та № 7 до Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік”. При цьому, відповідно до пояснювальної записки до проєкту вказаного Закону, про створення спецпідрозділу з питань кібербезпеки вже не йшлося, а виділення **додаткових 8418 тис. грн** на оплату праці обґрунтовувалося **поліпшенням умов оплати праці наявного персоналу**: зокрема, для виплати грошової допомоги при наданні щорічної відпустки (1130,3 тис. грн), матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань (2485,9 тис. грн), оплати праці працівників Служби (2754,8 тис. грн) та відділу транспортного забезпечення Секретаріату ЦВК (260,3 тис. грн), виплати компенсації за невикористану відпустку при звільненні 13 членів ЦВК внаслідок ротації (1684,7 тис. грн), оплати праці

працівників, залучених на умовах цивільно-правових договорів (102 тис. гривень).

***Довідково.** У 2017 і 2018 роках до роботи в Секретаріаті ЦВК на умовах цивільно-правових договорів залучалися дві особи, які надавали послуги з передрейсового медичного огляду водіїв ЦВК та з контролю за виконанням робіт з виділення електричних мереж електрозабезпечення ЦВК в адміністративному будинку за адресою: м. Київ, пл. Лесі Українки, 1, яким сплачено **84,2 і 52,5 тис. грн** відповідно на підставі актів приймання, складених із порушенням вимог статті 9 Закону України від 16.07.99 № 996 “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” (без підтвердження у первинних документах характеру, обсягів та вартості послуг, що фактично надавалися).*

У 2019 році на обґрунтоване планування видатків на забезпечення діяльності ЦВК, а отже, і на ефективність використання коштів на вказані цілі негативно вплинули заходи з підготовки до проведення чергових виборів Президента України та швидкоплинність процесу підготовки та проведення позачергових виборів народних депутатів України.

Зокрема, у жовтні 2018 року ЦВК зверталася до Верховної Ради України¹³ щодо розгляду можливості виділення **додаткових 161089,8 тис. грн** (доведений Міністерством фінансів граничний обсяг – 185482,3 тис. грн), з яких на оплату праці з нарахуваннями – 138546,6 тис. грн, оновлення наявного парку службових автомобілів – 16855 тис. грн, закупівлю рентген-телефізійних систем для улаштування постів державної охорони – 1900 тис. грн, закупівлю контрольно-вимірювального обладнання, копіювального апарата та обладнання для ремонту автомобілів – 821,2 тис. грн, придбання житла – 2967 тис. гривень.

Як засвідчили результати аудиту, збільшення видатків на оплату праці обґрунтовувалося внесенням змін до Закону № 1932 щодо збільшення на 2 шт. од. кількості членів ЦВК і зміни умов оплати їхньої праці та збільшення штатної чисельності працівників апарату ЦВК на 42 шт. од., що детально досліджено у наступному розділі цього Звіту.

Отже, у 2017–2019 роках ЦВК не забезпечено дотримання принципу обґрунтованості, визначеного статтею 7 Бюджетного кодексу України, під час планування видатків на забезпечення своєї діяльності та виконання делегованих громадянами України повноважень щодо реалізації гарантованого Конституцією України права громадян України на народне волевиявлення через вибори та референдуми. Рекомендації Рахункової палати щодо необхідності удосконалення порядку планування видатків та результативних показників паспорта бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів” ЦВК не виконано, що призвело до суттєвих ризиків подальшого нерезультативного та неекономного використання коштів державного бюджету.

¹³ Лист від 11.10.2018 № 21-18-1649.

3.1. Аналіз чисельності працівників ЦВК та результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на оплату праці

На початок 2017 року штатна чисельність працівників ЦВК становила 277 од.¹⁴, у тому числі 15 членів ЦВК, 223 працівники Секретаріату ЦВК і патронатної служби, 39 працівників Служби. Упродовж 2017 року загальна штатна чисельність залишалася без змін, однак відбувся перерозподіл посад між структурними підрозділами, що спричинило збільшення навантаження на фонд оплати праці на 5,2 тис. грн на місяць (62,4 тис. грн на рік). Чисельність працівників Секретаріату ЦВК збільшилася до 224 шт. од. з відповідним зменшенням до 38 шт. од. чисельності працівників Служби.

У зв'язку з внесенням у вересні 2018 року змін до частини третьої статті 6 Закону № 1932¹⁵ та збільшенням кількісного складу членів ЦВК з 15 до 17 осіб штатну чисельність працівників ЦВК збільшено на 44 шт. од. (до 321 шт. од.)¹⁶, у тому числі працівників Секретаріату ЦВК – на 28 шт. од. (до 252 шт. од.), Служби – на 14 шт. од. (до 52 шт. одиниць). У результаті місячний фонд заробітної плати лише за посадовими окладами збільшився на суму 344,1 тис. грн, у тому числі членів ЦВК – на 25 тис. грн, працівників патронатної служби – на 43,1 тис. грн, Секретаріату ЦВК – на 168 тис. грн, Служби – на 108 тис. гривень.

При цьому чисельність працівників управління правового забезпечення Секретаріату ЦВК збільшено на 10 шт. од., обґрунтування – розширення переліку покладених на ЦВК завдань, зокрема, відповідно до законодавства про вибори народних депутатів та місцеві вибори, яке встановлює пропорційно-мажоритарну систему проведення виборів народних депутатів та передбачає здійснення ЦВК перевірки документів, що подаються громадянами України для реєстрації у кандидати на відповідні пости, а також звернень обласних державних адміністрацій під час виборів до об'єднаних територіальних громад. Водночас вибори народних депутатів України за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою проводяться ще з 2012 року відповідно до Закону № 4061, а здійснення вищевказаних функцій не передбачено положенням про управління правового забезпечення Секретаріату ЦВК, затвердженим наказом Керівника Секретаріату ЦВК від 29.03.2017 № 5.

Отже, чисельність працівників цього підрозділу збільшилася на 10 шт. од. за відсутності належних обґрунтувань, що спричинило додаткові витрати державного бюджету, за розрахунками, на суму 4482,2 тис. грн (2018 рік – 302,6 тис. грн, 2019 рік – 4179,6 тис. гривень). Крім того, у 2019 році із 10 додаткових посад заміщено лише 4 (25 відс.), що утворило економію фонду оплати праці, за розрахунками, на суму 2508,5 тис. гривень.

Протягом 2019 року штатна чисельність працівників Секретаріату ЦВК та Служби змін не зазнала.

¹⁴ Згідно із структурою, затвердженою постановою ЦВК від 03.06.2016 № 182, та штатним розписом, затвердженим постановою ЦВК від 26.01.2017 № 10.

¹⁵ Відповідно до Закону України від 18.09.2018 № 2550.

¹⁶ Постанова ЦВК від 25.10.2018 № 177.

Зазначаємо, що у Секретаріаті ЦВК і Службі постійно наявна значна **кількість вакантних посад**. Якщо на початок 2017 року у цих структурних одиницях були вакантними **42 посади (15 відс. загальної штатної чисельності)** та їх кількість протягом року скоротилася до **38 од. (13,7 відс. штатної чисельності)**, то на дату збільшення у жовтні 2018 року штатної чисельності працівників кількість вакантних посад становила вже **77 од. (27,8 відсотка)**. Станом на 31.12.2019 кількість вакантних посад скоротилася до **58 од. (18,1 відс.)**, що на **38,1 відс. перевищило відповідний показник на початку періоду**, що підлягав аудиту.

У Службі розпорядника Реєстру станом на початок 2017 і 2018 років вакантними були **5 і 4 посади (12,8 і 10,5 відс.)** відповідно. При цьому після збільшення у 2018 році штатної чисельності працівників Служби до 52 од. кількість вакантних посад збільшилася до **19 (36,5 відс.)** з поступовим зменшенням до кінця 2019 року до **15 (28,8 відс.)**, що підтверджує висновок про **необґрунтованість та недоцільність збільшення у жовтні 2018 року штатної чисельності працівників Служби**.

За результатами попереднього контрольного заходу Рахункова палата рекомендувала ЦВК оптимізувати структуру та чисельність Служби, але **цю рекомендацію не враховано відповідальними посадовими особами ЦВК**.

Загалом упродовж 2017–2019 років економія фонду оплати праці працівників ЦВК за посадовими окладами за рахунок вакантних посад становила **9740,7 тис. гривень**. При цьому **конкурс на більшість вакантних посад за вказаний період взагалі не оголошувався**. Вимоги статті 24 Закону № 889, згідно з якими вакантні посади державної служби, на які протягом одного року не оголошено конкурс, підлягають скороченню, ЦВК ігнорувала та не надавала відповідних даних НАДС, що підтверджено офіційною інформацією НАДС, наданою під час аудиту на письмовий запит Рахункової палати.

Упродовж 2017–2019 років видатки на оплату праці працівників ЦВК з нарахуваннями (**377347,9 тис. грн**) становили в середньому **79,4 відс. загального обсягу поточних видатків** на керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів, здійснених за вказаний період (**475649,8 тис. гривень**).

На 2017 рік кошторисні призначення ЦВК на оплату праці працівників затверджено початково в сумі **46558,6 тис. грн** (перевищили затверджені кошторисні призначення на 2016 рік на 4704 тис. грн, або 11,2 відс.) з наступним збільшенням протягом року до **51363,6 тис. грн** (на **10,3 відс.**), касові видатки становили **51356 тис. грн** (нарахування на заробітну плату – 10859,9 тис. гривень). При цьому плановий розмір заробітної плати одного штатного працівника збільшився з 14 до 15,5 тис. грн, а внаслідок вакантних посад **фактичний розмір становив 17,6 тис. грн** (перевищив запланований з урахуванням змін у 1,1 раза).

На 2018 рік кошторисні призначення ЦВК на оплату праці затверджено початково в сумі **67137,5 тис. грн** та збільшено порівняно з призначеннями попереднього року на **30,7 відсотка**. У квітні 2018 року ЦВК звернулася до

Кабінету Міністрів України¹⁷ з ініціативою прийняти рішення щодо підвищення на 25 відс. посадових окладів працівників Секретаріату ЦВК і Служби та на 45 відс. посадових окладів працівників, які здійснюють підготовку висновків до проєктів нормативно-правових актів та/або проводять фахову, наукову, юридичну експертизу проєктів таких актів, та державним службовцям, які безпосередньо виконують функції із забезпечення кібербезпеки, кіберзахисту та безпеки інформаційних технологій, роботи з розроблення програмного забезпечення, адміністрування баз даних, впровадження та підтримки новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Незважаючи на те, що ініціативу не підтримано, **у грудні 2018 року видатки на оплату праці працівників ЦВК збільшено на 8418 тис. грн (12,5 відс.)** шляхом внесення змін до Державного бюджету України на 2018 рік (кошти спрямовано на виплату грошової допомоги при наданні щорічної відпустки, матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань тощо у зв'язку із збільшенням посадових окладів державних службовців).

У результаті цього та наявності значної частки вакантних посад фактична середньомісячна заробітна плата працівників ЦВК у 2018 році становила **24,9 тис. грн** (касові видатки на оплату праці – **75555,5 тис. грн** на рівні затверджених з урахуванням змін призначень, нарахування на заробітну плату – 15569,7 тис. грн), що **перевищило розрахункову (20,2 тис. грн) у 1,2 раза**. Розміри виплачуваної робітникам і технічним працівникам премії при цьому **збільшилися до 110–600 відс. посадового окладу** при запланованих 50 відс., премії працівникам Служби та державним службовцям Секретаріату ЦВК – **до 200 відс. посадового окладу**. У листопаді-грудні 2018 року розмір премії, виплачуваної членам ЦВК, коливався **від 400 до 450 відс. посадового окладу**, що у вартісному виразі становило для Голови ЦВК – **54,5–67,5 тис. грн**, заступників Голови ЦВК – **54–60,8 тис. грн**, членів ЦВК – **50–56,3 тис. гривень**.

Розмір фактичної середньомісячної заробітної плати члена ЦВК у 2018 році становив **від 37,6 до 110,6 тис. грн** (у 0,9–2,5 раза більше розрахункової у сумі 44,2 тис. грн, залежав від розміру надбавки за вислугу років), Керівника Секретаріату ЦВК – **59,3 тис. грн** (в 1,2 раза більше розрахункової у сумі 44,1 тис. грн, залежав від розміру премії, який коливався від 250 до 300 відс. посадового окладу), головного консультанта Секретаріату ЦВК – **від 15,1 до 41 тис. грн** (в 1–2,7 раза більше розрахункової у сумі 15,1 тис. грн, залежав від розміру надбавки за вислугу років та премії, який становив до 200 відсотків).

На 2019 рік кошторисні призначення на оплату праці працівників ЦВК затверджено в сумі **195182,9 тис. грн** та **збільшено порівняно з попереднім роком на 119627,4 тис. грн (у 2,6 раза)**. При цьому враховано звернення ЦВК, надіслане у жовтні 2018 року до Верховної Ради України¹⁸, щодо збільшення бюджетних призначень на оплату праці працівників ЦВК до вищевказаної суми **(на 113562,8 тис. грн)** у зв'язку із збільшенням кількості членів ЦВК і

¹⁷ Лист від 26.04.2018 № 21-20-680.

¹⁸ Лист від 11.10.2018 № 21-18-1649.

чисельності працівників на 42 шт. од. та необхідністю роботи працівників ЦВК в умовах ненормованого робочого дня, у вихідні та святкові дні та в режимі високої інтенсивності праці під час наступних виборчих кампаній у 2019 році. Отже, звернення ЦВК враховано, незважаючи на те, що жодними економічними розрахунками та обґрунтуваннями обсяг заявленої ЦВК потреби в коштах у сумі **113562,8 тис. грн не підтверджувався.**

Аудитом встановлено, що в порушення вимог пункту 2 Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15, ЦВК включено до зазначеного обсягу видатків потребу на виплату всім державним службовцям Секретаріату ЦВК та Служби надбавки за інтенсивність праці у розмірі **150 відс. посадового окладу**, яка згідно із законодавством повинна виплачуватися лише у разі економії фонду оплати праці. У результаті **фонд оплати праці працівників ЦВК на 2019 рік завищено на суму 23294,4 тис. гривень.** Крім того, внаслідок завищення вартості одного робочого дня (до розрахунку у вересні включено 20 замість 21 робочого дня, у жовтні – 20 замість 22) та планування оплати у вихідні, святкові та неробочі дні як за повний робочий день **фонд заробітної плати працівників ЦВК на 2019 рік завищено ще на 761,4 тис. гривень.**

Довідково. Згідно з частиною п'ятою статті 56 Закону України “Про державну службу” тривалість роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час не повинна перевищувати для кожного державного службовця чотирьох годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік.

Отже, ЦВК допустила **встановлення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників**, що згідно із статтею 116 Бюджетного кодексу України є **порушенням бюджетного законодавства.**

Утворена у такий спосіб економія фонду оплати праці працівників ЦВК дала змогу забезпечити фінансовими ресурсами **підвищення у 3,5 раза з 01.01.2019 посадових окладів Голови ЦВК, заступників Голови і секретаря ЦВК та членів ЦВК через їх встановлення у відповідних розмірах прожиткового мінімуму для працездатних осіб¹⁹**, виплату компенсації членам ЦВК при звільненні у вересні 2019 року на суму **3564,9 тис. грн**, яка початково не могла бути запланована²⁰, а також підвищення (на повторне звернення ЦВК у грудні 2018 року вже до Мінсоцполітики²¹) **на 25 відс. посадових окладів державним службовцям Секретаріату ЦВК і Служби та на 45 відс. – держслужбовцям**, які здійснюють підготовку висновків до проєктів нормативно-правових актів та/або проводять фахову, наукову, юридичну експертизу проєктів таких актів, виконують функції із забезпечення кібербезпеки, кіберзахисту та безпеки інформаційних технологій тощо.

У 2019 році касові видатки на оплату праці працівників ЦВК становили **195182,7 тис. грн**, тобто **на рівні затверджених кошторисних призначень**

¹⁹ Відповідно до Закону України від 22.11.2018 № 2621 “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України”.

²⁰ Постановою Верховної Ради України від 20.09.2018 № 2558 у зв'язку із закінченням строку повноважень із займаних посад звільнено 13 членів ЦВК.

²¹ Лист від 18.12.2018 № 21-41-2297.

(нарахування на заробітну плату – 28824,1 тис. гривень). При цьому за рахунок економії фонду оплати праці, утвореної внаслідок завищення призначень та значної кількості вакантних посад, стало можливим встановлення **премії членам ЦВК у розмірах від 100 до 280 відс. посадового окладу** при запланованих 20 відс. (фактичні виплати у 6,9 раза перевищили передбачені кошторисом на вказані цілі 1843,8 тис. грн, а розміри виплат членам ЦВК коливалися від 44 до 123,3 тис. грн, Голові ЦВК – від 52,9 до 148 тис. грн, заступників Голови ЦВК – від 47,5 до 133,1 тис. грн), працівникам патронатної служби – **до 170 відс.** (виплачено на суму 1472,8 тис. грн), робітникам та технічному персоналу – **від 100 до 350 відс.** (1016 тис. гривень).

Як наслідок, у 2019 році фактична середньомісячна заробітна плата члена ЦВК становила **від 163 до 302 тис. грн** (у 1,1–2 рази вище за розрахунковий розмір середньої заробітної плати – 150,4 тис. грн), Керівника Секретаріату ЦВК – **більше ніж 197 тис. грн** (у 1,5 раза вище (135,7 тис. грн)), головного консультанта Секретаріату ЦВК – **від 37,7 до 61,4 тис. грн** (у 1,1–1,8 раза вище (34,8 тис. гривень)).

У 2017–2019 роках у кошторисах видатків ЦВК за КПКВК 6731010 передбачалися видатки та здійснювалося фактичне нарахування і виплата усім працівникам Секретаріату ЦВК і Служби **щомісячних персональних надбавок у розмірі 70 відс. посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і надбавки за вислугу років.** У 2017 році розмір нарахованої працівникам ЦВК персональної надбавки становив **13380,4 тис. грн**, у 2018 році – **17311,4 тис. грн**, у 2019 році – **29715,9 тис. гривень.**

Як вже зазначалося, у 2017–2019 роках нарахування та виплата цієї надбавки здійснювалися за колізії правових норм: з 2016 року норми частини другої статті 37 Закону № 1932 не узгоджувалися з нормами Закону № 889, який не передбачає встановлення державним службовцям такої надбавки.

Щодо встановлення цієї надбавки членам ЦВК: згідно з частиною другою статті 37 Закону № 1932 надбавка встановлюється працівникам ЦВК у розмірі **70 відс. посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і надбавки за вислугу років.** Однак згідно із Законом № 889 його дія не поширюється на Голову та членів ЦВК. Отже, оскільки ці працівники не мають права на встановлення їм доплати за ранг, немає законодавчого підґрунтя для визначення розміру персональної надбавки. Як засвідчили результати аудиту, у 2017–2019 роках Голові та членам ЦВК нарахування персональної надбавки здійснювалося у **розмірах 70 відс. посадового окладу та надбавки за вислугу років.**

Аналогічна невідповідність встановленої законодавством та застосованої ЦВК бази для нарахування персональної надбавки мала місце і щодо посад працівників Секретаріату ЦВК, які є **технічними працівниками та виконують функції з обслуговування.** Зокрема, провідному консультантові відділу діловодства та архівної справи управління регламентного забезпечення діяльності Комісії Секретаріату ЦВК, працівникам відділу транспортного забезпечення Секретаріату ЦВК щомісячна персональна надбавка також

встановлювалася у розмірі **70 відс. посадового окладу з урахуванням лише надбавки за вислугу років**²², адже Положенням про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15, працівникам державних органів, які виконують функції з обслуговування, доплати за ранг не передбачено. Під час встановлення вказаним працівникам персональної надбавки ЦВК також **не дотримано норм частини другої статті 37 Закону № 1932.**

Як вже зазначалося, відповідно до Закону № 698 ЦВК наділена функціями розпорядника Реєстру, для забезпечення виконання яких постановою ЦВК від 26.05.2007 № 34 утворено відповідну Службу із статусом самостійного структурного утворення (апарату). Згідно із затвердженим вказаною постановою Положенням № 34 Службу очолює керівник, на якого покладено здійснення повноважень керівника державної служби (з питань державної служби та організації роботи інших працівників Служби).

У системі державних органів України лише ЦВК створила у своїй структурі окрему службу, наділену відповідним статусом та правом самостійного прийняття управлінських рішень, **основне і єдине завдання якої – забезпечення формування та функціонування інформаційної системи**, створеної за рахунок коштів державного бюджету.

У результаті наділення Положенням № 34 Керівника Служби повноваженнями керівника державної служби всупереч вимогам пункту 3 частини першої статті 2 Закону № 889 **штатний розпис ЦВК тривалий час передбачає дві посади керівника державної служби – безпосередньо Керівника Служби та Керівника Секретаріату ЦВК.**

Довідково. На офіційний запит Рахункової палати НАДС²³, на яке чинним законодавством покладено забезпечення та реалізацію державної політики у сфері державної служби, підтвердило неможливість наявності в одному державному органі одночасно двох посад керівника державної служби.

Аудитом встановлено, що відповідно до затверджених постановами ЦВК штатних розписів за 2017–2019 роки Керівнику Служби Стельмаху О. В. та заступнику Керівника Служби Версаль А. О. нараховано **7416 тис. грн заробітної плати з нарахуваннями**. При цьому нарахування ґрунтувалися на встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 “Питання оплати праці працівників державних органів”²⁴ **посадових окладах керівника та заступника керівника інших державних органів**, юрисдикція яких поширюється на всю територію України (**29,4 та 26,5 тис. грн відповідно**), з урахуванням надбавок, доплат, рангу державного службовця, які встановлено відповідними наказами ЦВК у 2017–2019 роках.

За виявленим під час аудиту фактом порушення вимог законодавства проведено розрахунок заробітної плати Керівника Служби та його заступника

²² Накази Секретаріату ЦВК від 10.07.2017 № 5-к та від 20.01.2017 № 8-к.

²³ Лист від 09.07.2019 № 18–1642.

²⁴ Початкова редакція (схема на 2017 рік) та із змінами і доповненнями, внесеними постановами Кабінету Міністрів України від 25.01.2018 № 24 (на 2018 рік) та від 06.02.2019 № 102 (2019 рік).

відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 з урахуванням розміру посадового окладу, встановленого для **керівника департаменту, головного управління, служби та його заступника** у державному органі відповідної юрисдикції (**15,9 та 12,8 тис. грн** відповідно). Згідно з розрахунком заробітна плата Керівника Служби та його заступника за 2017–2019 роки мала становити **5164,5 тис. грн з нарахуваннями**.

Отже, внаслідок неправомірного застосування умов оплати праці, встановлених у затверджених Кабінетом Міністрів України схемах посадових окладів, **упродовж 2017–2019 років Керівнику Служби (структурного утворення) та його заступнику нараховано з порушенням вимог законодавства 2251,5 тис. грн з нарахуваннями**, що свідчить про зайве витрачання, кваліфіковане як неекономне використання бюджетних коштів на вищевказану суму.

На початок 2017 року штатна чисельність працівників Служби становила **39 од. з місячним фондом оплати праці у сумі 266,8 тис. грн** (3201,6 тис. грн на рік). У квітні 2017 року штатна чисельність працівників Служби зменшилася до **38 од.** і залишалася незмінною до жовтня 2018 року, однак за цей період місячний фонд оплати праці працівників Служби **збільшився до 354,4 тис. грн** (4252,8 тис. грн на рік), або **в 1,3 раза**. Із збільшенням наприкінці 2018 року штатної чисельності працівників Служби до **52 од. (у 1,4 раза)** місячний фонд заробітної плати **зріс до 463,9 тис. грн** (5566,8 тис. грн на рік), або **ще в 1,3 раза**, а у 2019 році – до **673,7 тис. грн на місяць** (8084,4 тис. грн. на рік), або **ще в 1,4 раза**.

Таким чином, **упродовж 2017–2019 років штатна чисельність працівників Служби збільшилася (за незмінного функціонального навантаження) у 1,3 раза, а місячний фонд оплати праці працівників – у 2,5 раза**. При цьому кількість вакантних посад у Службі за цей же період також зросла з **5 (13 відс. загальної чисельності) до 15 (28,8 відс.)**, що створило додаткову штучну економію фонду оплати праці (станом на 01.01.2020, за розрахунками, – 194,3 тис. грн на місяць), яка використовувалася як **джерело для підвищення розмірів стимулюючих та заохочувальних виплат як безпосередньо працівникам Служби, так і Секретаріату ЦВК**. Крім того, у 2017–2018 роках на вакантні посади конкурс ЦВК не оголошувала, мотивуючи це зміною складу ЦВК наприкінці 2018 року та наступними виборчими кампаніями 2019 року.

У результаті на початок 2020 року в управлінні технологічного та програмного забезпечення функціонування Реєстру **були вакантними 10 посад, або 62,5 відс. штатної чисельності** працівників цього підрозділу (16 шт. од.), в управлінні юридичного супроводження Реєстру – **3 посади, або 25 відс. штатної чисельності** (12 шт. одиниць).

Під час аудиту проведено вибіркове дослідження функціоналу деяких підрозділів Служби шляхом анкетування керівників її відповідних структурних підрозділів. Встановлено, що окремі підрозділи виконують завдання та функції, **аналогічні за змістом завданням та функціям, покладеним на відповідні підрозділи Секретаріату ЦВК** (приклад – управління правового забезпечення

Секретаріату ЦВК та управління юридичного супроводження Реєстру), різниця лише в компетенції: в одних – це питання Секретаріату ЦВК, а інших – тільки питання функціонування Реєстру.

Упродовж 2017–2019 років працівниками управління юридичного супроводження Реєстру взято участь у підготовці та підготовлено **лише 158 проєктів постанов ЦВК і 10 проєктів розпоряджень Голови ЦВК**, які стосувалися питань функціонування Реєстру. Опрацьовано 38 проєктів актів законодавства, які надходили до ЦВК на погодження та стосувалися питань забезпечення функціонування Реєстру, розроблено п'ять законопроєктів. Зважаючи на фактичну укомплектованість підрозділу у 2019 році (9 посад), **розрахункове навантаження на 1 працівника становило по сім документів на рік**. При цьому касові видатки на оплату праці працівників управління у 2017 році становили **1931,9 тис. грн**, у 2018 році – **2433,1 тис. грн**, у 2019 році – **5654,1 тис. гривень**. Витрати на оплату праці у **2019 році збільшилися порівняно з 2017 роком у 2,9 раза**.

Вважаємо за недоцільне формування за результатами аудиту пропозицій ЦВК щодо вжиття заходів для приведення організаційно-правового статусу Служби у відповідність із нормами законодавства та оптимізації її структури, оскільки Законом України від 16.07.2020 № 805 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства”²⁵ частину першу статті 33 Закону № 1932 викладено в новій редакції, згідно з якою **забезпечення діяльності ЦВК у здійсненні нею повноважень, в тому числі як розпорядника Реєстру, покладено на Секретаріат ЦВК**.

Отже, у 2017–2019 роках ЦВК не забезпечила обґрунтованого планування видатків на оплату праці працівників Секретаріату ЦВК та Служби, а також економного і продуктивного використання коштів державного бюджету на вказані цілі. Необґрунтоване планування у 2019 році видатків на суму 195,2 млн грн, завищення фонду оплати праці на 24,1 млн грн та постійна наявність значної частки вакантних посад у Секретаріаті та Службі створили передумови утворення економії фонду оплати праці, яка використовувалася як додаткове джерело для підвищення розмірів додаткових та стимулюючих виплат. Неправомірне застосування умов оплати праці, встановлених у затверджених Кабінетом Міністрів України схемах посадових окладів на посадах державної служби на 2017–2019 роки для керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію України, є зайвим витрачанням, що кваліфіковано як неекономне використання бюджетних коштів на суму 2,3 млн гривень.

3.2. Аудит ефективності використання коштів державного бюджету на інші поточні та капітальні видатки

На 2017–2019 роки кошторисні призначення ЦВК на **інші поточні видатки** (придбання предметів і матеріалів, оплата послуг сторонніх організацій, оплата комунальних послуг та енергоносіїв, відрядження тощо)

²⁵ Набрав чинності з 23.07.2020.

затверджено в сумі **110501,8 тис. грн**, касові видатки становили **98301,9 тис. грн** (89 відс. затверджених призначень). У 2019 році порівняно з 2017 роком кошторисні призначення ЦВК на вказані цілі **збільшилися з 14849,3 до 63859,6 тис. грн (у 4,3 раза)**.

Кошторисні призначення ЦВК на капітальні видатки на вказаний період затверджено в сумі **76038,7 тис. грн**, касові видатки становили **62822,6 тис. грн** (82,6 відсотка). На відміну від призначень на інші поточні видатки, призначення на капітальні видатки у 2019 році **зросли порівняно з 2017 роком з 2500 тис. грн до 46815,5 тис. грн (у 18,7 раза)**.

Певною мірою таке стрімке зростання обсягів призначень на забезпечення діяльності ЦВК у 2017–2019 роках пов'язано з підвищенням цін на основні споживчі товари і тарифів на комунальні послуги та комунальне обслуговування, а також необхідністю облаштування додаткових робочих місць працівників ЦВК у зв'язку із збільшенням наприкінці 2018 року кількості членів ЦВК та штатної чисельності працівників Секретаріату ЦВК і Служби, а також виділенням у 2019 році значних обсягів фінансових ресурсів на реалізацію заходів кібербезпеки та оновлення наявного у ЦВК парку службових легкових автомобілів.

Водночас, як вже зазначалося, **ЦВК не забезпечено належного і обґрунтованого планування видатків**, як наслідок, значна частина виділених фінансових ресурсів використовувалася з **недотриманням вимог бюджетного законодавства і законодавства про здійснення публічних закупівель**, зокрема через організаційні прорахунки та недосконалість внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.

✓ Так, у 2017–2019 роках **видатки ЦВК на утримання службових транспортних засобів становили 19205,4 тис. грн**, у тому числі на придбання пально-мастильних матеріалів, автомобільних шин, запчастин і комплектуючих – 11552 тис. грн, проведення технічних оглядів і ремонтів, сервісне обслуговування електрообладнання, проведення поточного ремонту приміщення гаража тощо – 7653,4 тис. гривень. Крім того, у 2019 році ЦВК запланувала здійснити оновлення наявного парку службових легкових автомобілів, які введено в експлуатацію ще у 1999–2006 роках: придбання автомобіля Audi A4 – **1137 тис. грн**, 16 автомобілів Toyota Camry – **13992,5 тис. грн** та трьох автомобілів Skoda A7 – **1725,5 тис. гривень**.

Довідково. Постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1399 ліміту транспортних засобів для ЦВК не встановлено, оскільки за організаційно-правовим статусом ЦВК не належить до органів виконавчої влади. Упродовж періоду, що підлягав аудиту, на балансі ЦВК обліковувалося 26 транспортних засобів, у тому числі три мікроавтобуси Mercedes Benz Sprinter 416CDI (2005 рік випуску), Mercedes Benz Sprinter 313 CDI (2006 рік) і ГАЗ-32212 (1999 рік); легковий автомобіль Mercedes Benz E280 (2006 рік); легковий автомобіль Mercedes Benz E320 (2004 рік); легковий автомобіль Mercedes Benz S500 (2004 рік випуску); шість легкових автомобілів Skoda Octavia (2002–2003 роки); легковий автомобіль Volkswagen Touareg (2004 рік); легковий автомобіль Volkswagen Sharan (2004 рік); 12 автомобілів Volkswagen Passat (2004 рік).

Водночас замість початково запланованих транспортних засобів ЦВК у 2019 році придбала 16 автомобілів Toyota Camry 70 – **14256 тис. грн**, два автомобілі Toyota Corolla – **990 тис. грн** та автомобіль Lexus ES250 –

1092 тис. грн, зменшивши загальну суму витрат на закупівлю транспортних засобів на 517 тис. грн порівняно із запланованою у бюджетному запиті. При цьому на етапі планування видатків та безпосередньо закупівлі автомобілів ЦВК належним чином не обґрунтовувала необхідності придбання саме такої кількості автомобілів і таких марок.

Довідково. Згідно з поясненням, наданим під час аудиту начальником відділу транспортного забезпечення Секретаріату ЦВК Татаріним В. В., закупівлю автомобіля Lexus ES250 здійснено з метою транспортного забезпечення Голови ЦВК замість автомобіля Mercedes Benz S500 2004 року випуску, який мав пробіг понад 500 тис. км і витрати на технічне обслуговування якого упродовж 2017–2019 років становили 508,4 тис. грн (близько 12 відс. загальних витрат ЦВК на обслуговування власних автомобілів).

Аудитом встановлено, що у 2019 році закупівлю легкового автомобіля Lexus ES250 для забезпечення Голови ЦВК проведено з недотриманням законодавства про публічні закупівлі. У порушення вимог пункту 3 частини другої та частини четвертої статті 22 Закону України “Про публічні закупівлі” тендерним комітетом ЦВК складено тендерну документацію, яка містила вимоги, що обмежують конкуренцію та звужують коло потенційних учасників: при описі предмета закупівлі та формуванні технічних вимог зазначено параметри, які в сукупності не давали змоги запропонувати еквівалент.

Так, тендерна документація щодо закупівлі легкового автомобіля Lexus ES250 передбачала такі параметри: робочий об’єм – не менше 2480 см³, максимальна потужність – не менше 207/6600 кВт (к. с.) при об./хв., максимальний крутний момент – не менше 152/6 600 Н·м при об./хв., стандарт токсичності вихлопу – EURO 6, КПП – 8-ступенева автоматична, тип приводу – передній, витрати пального: міський цикл – не більше 8,4 л/100км, заміський цикл – не більше 5,5 л/100 км, комбінований цикл – не більше 6,6 л/100км, об’єм паливного бака – не менше 60 л, споряджена маса – не менше 1 600 кг, кліренс мінімальний – не менше 154 мм, об’єм багажного відділення – не менше 420 літрів.

Згідно з даними офіційного дилера “Лексус Київ Захід”²⁶ ці технічні характеристики у сукупності повністю збігаються з технічними характеристиками легкового автомобіля Lexus ES250 та альтернативи при цьому немає. У закупівлі взяли участь лише два підприємства: ТОВ “Віді Еліт” та ТОВ “Арт-Лекс ЛТД”. ТОВ “Арт-Лекс ЛТД” тільки заявило про свою участь у торгах (формально для визнання торгів такими, що відбулися) і не подало жодного документа у складі тендерної пропозиції.

З недотриманням вимог законодавства про публічні закупівлі ЦВК здійснила закупівлю і легкових автомобілів Toyota Camry 70 на суму 14256 тис. гривень. Незважаючи на передбачену частиною третьою статті 22 Закону України “Про публічні закупівлі” можливість, на етапі складання тендерної документації ЦВК не вказала у документації опису та прикладів формальних (несуттєвих) помилок, допущення яких учасниками не призведе до відхилення їх пропозицій. Згідно із складеною ЦВК тендерною документацією

²⁶ Офіційний дилер Lexus (електронний ресурс), <https://kyiv-west.lexus.ua/>.

усі технічні помилки та описки є формальними, а отже, не впливають на зміст тендерної пропозиції.

Під час подання тендерних пропозицій учасники торгів ТОВ “Автосаміт на столичному” та ТОВ “Віді автострада” вчинили дії, які дали змогу всупереч вимогам частини першої статті 27 Закону України “Про публічні закупівлі” розкрити заповнені форми, що містили відомості про їхні цінові пропозиції²⁷, не безпосередньо перед початком аукціону, а **одразу після завантаження файлів пропозицій у систему Prozorro**. Отже, учасники торгів фактично обмінялись інформацією про кількісні та вартісні пропозиції, а ЦВК, використовуючи інформаційну систему закупівель як інформаційний майданчик, мала можливість **оцінити зазначені пропозиції на предмет достовірності та відповідності визначеним нею критеріям**, у тому числі в частині достовірності показників тендерних пропозицій у разі визначення в тендерній документації такого критерію.

Аналіз поданих учасниками тендерних пропозицій засвідчив, що за передбаченого частиною першою статті 10 Закону України “Про публічні закупівлі” 30-денного терміну тендерні пропозиції ТОВ “Автосаміт на столичному” та ТОВ “Віді автострада” оприлюднено майже одночасно з різницею 13 хв у часі. При тому, що уніфікованої форми тендерної пропозиції законодавством не передбачено, подані пропозиції були ідентичними за формою, змістом, шрифтом тексту тощо. Протягом аукціону цінові пропозиції учасників не знижувалися, що свідчить про наявність **ознак антиконкурентних узгоджених дій учасників під час проведення закупівлі**.

До того ж цінова пропозиція ТОВ “Віді автострада” містила суттєву арифметичну помилку, яку **не можна вважати технічною (формальною, несуттєвою) помилкою або опискою, що не впливають на зміст тендерної документації** та вважаються формальними згідно з частиною третьою статті 22 Закону України “Про публічні закупівлі”. Так, при кількості автомобілів, які планувалося поставити (16 од.), та ціні за одиницю з ПДВ (713 тис. грн) зазначена у тендерній пропозиції ТОВ “Віді автострада” загальна вартість поставки становила **14260 тис. грн замість 11408 тис. грн**, тобто на 2852 тис. грн менше (загальна вартість пропозиції 16 автомобілів Toyota Camry та двох автомобілів Toyota Corolla – 15260 тис. гривень).

Зважаючи на вимоги частини сьомої статті 28 Закону України “Про публічні закупівлі”, ЦВК як замовник у разі отримання будь-якої недостовірної інформації, що є суттєвою при визначенні результатів процедури закупівлі, **повинна була відхилити тендерну пропозицію учасника, який подав свою тендерну пропозицію із суттєвою помилкою, що впливає на її зміст**. Водночас, попри наявність помилки, цінова пропозиція ТОВ “Віді автострада” під час розгляду тендерної документації учасників тендерним комітетом ЦВК не розглядалася через найнижчу ціну, запропоновану ТОВ “Автосаміт на

²⁷ Факти порушення законодавства про публічні закупівлі підтверджено листом незалежних фахівців-експертів ГО “Трансперенсі Інтернешнл Україна” від 14.01.2020 № TI-7.

столичному”, яке і визнано переможцем торгів з ціновою пропозицією, що **лише на 14 тис. грн була меншою вартості тендерної пропозиції учасника, який програв торги**. Однак з урахуванням критерію найнижчої ціни товару за одиницю цінова пропозиція ТОВ “Віді автострада”, яке не перемогло в аукціоні, була **на 2852 тис. грн нижчою за ціну переможця**.

Слід зазначити, що за аналогічних умов і обставин (один із учасників торгів подає тендерну пропозицію із суттєвими арифметичними помилками, але допускається до аукціону і програє його) ЦВК у 2019 році здійснювала закупівлю інформаційних плакатів під час підготовки до позачергових виборів народних депутатів на суму **14311,8 тис. грн**, що більш детально висвітлено у розділі 5 цього Звіту.

У 2017–2018 роках транспортне обслуговування Голови ЦВК, заступників Голови і членів ЦВК, керівників Секретаріату ЦВК і Служби здійснювалося відповідно до розпорядження ЦВК від **10.07.2013 № 46 “Про розподіл персональних, закріплених та перелік чергових службових автомобілів Центральної виборчої комісії”**. При цьому після внесення змін до Закону № 1932 Законом України від **18.09.2018 № 2550** у частині збільшення кількості членів ЦВК, які входять до її складу, з 15 до 17 осіб та прийняття у вересні 2018 року постанов Верховної Ради України про звільнення із займаних посад 13 членів ЦВК і призначення нового складу ЦВК **зміни до зазначеного розподілу не вносилися**. Оновлений розподіл персональних, закріплених та перелік чергових службових автомобілів ЦВК затверджено розпорядженням ЦВК № 41 тільки **24.04.2019**. Отже, внаслідок недосконалості внутрішнього контролю та обліку, **протягом семи місяців службовий легковий автотранспорт використовувався за відсутності затвердженого ЦВК персонального закріплення автомобілів за її членами, посадовими особами та відповідними структурними підрозділами**, що не узгоджується з Правилами використання службових автомобілів у Центральній виборчій комісії, затвердженими розпорядженням Голови ЦВК від 22.01.2014 № 2. При цьому на придбання пально-мастильних матеріалів та запчастин і технічне обслуговування службових автомобілів ЦВК **використано, за розрахунками, 3731 тис. гривень**.

Аудитом також встановлено, що у 2017–2019 роках видатки ЦВК на **поточний ремонт приміщення власного гаража** (м. Київ, вул. Академіка Туполева, 12а, один інвентарний об’єкт) згідно з умовами укладених з контрагентами договорів становили **3416,9 тис. гривень**. У жовтні 2017 року за результатами відкритих торгів договір про виконання ремонтних робіт на суму **222,5 тис. грн** укладено з ТОВ “ІП “КСТ” (технічний директор – ФОП Лантух Василь Геннадійович), а 18.12.2017 безпосередньо із цим технічним директором без проведення торгів укладено ще один договір на ремонтні роботи у приміщенні гаража на суму **69,6 тис. гривень**. Зазначене суперечить вимогам частини сьомої статті 2 Закону України “Про публічні закупівлі” та Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 17.03.2016 № 454, відповідно до яких під час здійснення закупівлі послуг з поточного ремонту предмет закупівлі

визначається за кожним окремим будинком, будівлею, спорудою, лінійним об'єктом інженерно-транспортної інфраструктури згідно з термінологією державних будівельних норм ДБН А.2.2-3:2014 “Склад та зміст проектної документації на будівництво”²⁸.

У 2019 році за результатами відкритих торгів виконавцем ремонтних робіт у приміщенні гаража обрано ФОП Лисичонок Олександр Валентинович, вартість робіт згідно з укладеним 02.12.2019 договором з урахуванням змін – **1602,6 тис. грн** (договір і додаткову угоду підписано Головою ЦВК). При цьому проведеним під час аудиту візуальним обстеженням приміщень гаража встановлено, що **фактична якість та обсяги виконаних ремонтних робіт не відповідають обсягам та якості робіт, підтверджених актами приймання, підписаними сторонами (ЦВК і ФОП Лисичонок О. В.)**. Зокрема, щодо поліпшеного штукатурення поверхонь стін та поліпшеного фарбування по штукатурці (стіни, які фарбувались під час ремонту, мають лушпиння, численні прояви бурого кольору та плісняви; деякі стіни пофарбовано фрагментарно, без попередніх штукатурних робіт). Підтверджених актами щитків освітлюваних у готовій ніші або на стіні, вимикачів утопленого типу та штепсельних розеток утопленого типу із заземленням при схованій проводці, а також усіх світильників LED фактично не встановлено. Водночас на ремонтні роботи даху віднесено вартість мастики на суму **294,5 тис. грн**, використання якої під час таких робіт не передбачено ДСТУ Б Д.2.4-8:2012 “Ресурсні елементні кошторисні норми на ремонтно-будівельні роботи, затверджені наказом Мінрегіонбуду від 28.12.2012 № 668” (збірник 8). Отже, **крім неповного та неякісного виконання робіт ще й завищено вартість їх окремих складових**.

Під час аудиту за фактами встановленої невідповідності Керівник Секретаріату ЦВК Суярко С. М. листом від 22.01.2020 № 21-43-138 звернувся до ФОП Лисичонок Олександр Валентинович з вимогою усунути недоліки, підтверджені **дефектним актом з ремонту приміщень на вул. Академіка Туполєва, 12а, від 20.01.2020 без номера**.

✓ Вимоги законодавства про публічні закупівлі ЦВК порушувала і у 2019 році під час проведення розрахунків за надані ТОВ “НВП “Медирент” послуги з модифікації та підтримки ІАС “**Вибори Президента України**” та ІАС “**Вибори народних депутатів України**” ЄІАС “Вибори” на суми **15678 і 15630 тис. грн** відповідно. Торги проведено із застосуванням переговорної процедури, оскільки у стислі строки надати послуги своєчасно та в повному обсязі могло лише ТОВ “НВП “Медирент” **як розробник системи**, а норми частини другої статті 35 Закону № 922 передбачають можливість застосування цієї процедури **в разі потреби здійснити додаткову закупівлю в того самого постачальника** з метою уніфікації, стандартизації або забезпечення сумісності з наявними товарами, технологіями, роботами чи послугами, якщо заміна попереднього надавача послуг може призвести до несумісності або виникнення проблем технічного характеру, пов’язаних з експлуатацією та обслуговуванням. Однак з недотриманням цих норм до виконання послуг з модифікації ІАС “Вибори Президента України” на суму **6989,4 тис. грн (45 відс. загальної**

²⁸ Затверджено наказом Мінрегіонбуду від 04.06.2014 № 163.

вартості послуг) та ІАС “Вибори народних депутатів України” на суму **6877,4 тис. грн (44 відс.)** фактично залучено **стороннього суб’єкта** – ТОВ “Інфосейф Інноваційні Технології”.

Довідково. Відповідно до умов укладеного між ЦВК та ТОВ “НВП “Медирент” договору стороннім суб’єктом надавалися, зокрема, послуги з підтримки системи ЦВК; налагодження телекомунікаційного забезпечення та засобів захисту інформації, дзеркала вебсайта ЦВК; комплексної системи захисту інформації (створення, підтримка, консультування користувачів, перевірка реалізації заходів щодо захисту); експертизи у галузі технічного захисту інформації.

Як єдина інформаційна система ЄІАС “Вибори” складається з трьох елементів, однак **на балансі ЦВК окремо обліковуються 10 інвентарних об’єктів системи**, оскільки їх придбано в різний час і видатки здійснено за різними бюджетними програмами. Зокрема, як окремий інвентарний об’єкт обліковуються **роботи з модернізації підсистеми “Вибори Президента України” на загальну суму 147,7 тис. гривень**. Отже, ЦВК не враховувала норми пункту 1 розділу 3 Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 122 “Нематеріальні активи”, затвердженого наказом Мінфіну від 12.10.2010 № 1202 (із змінами та доповненнями), згідно з якими первісна вартість нематеріальних активів повинна збільшуватися на суму витрат, пов’язаних з удосконаленням цих нематеріальних активів і **підвищенням їх можливостей та продовженням строку використання**, які сприятимуть збільшенню первісно очікуваних майбутніх економічних вигід.

Незважаючи на використані у 2019 році на модифікацію ЄІАС “Вибори” **31,3 млн грн**, згідно із Законом № 1932 ця система на час аудиту **використовувалася тільки для спостереження за процесом і результатами голосування**, а отримані за її допомогою відомості були попередньою інформацією та не мали юридичних наслідків.

✓ Упродовж 2017–2019 років на балансі ЦВК обліковувалися **приміщення в адміністративній будівлі у м. Києві, пл. Л. Українки, 1, загальною площею 9015,1 кв. м**, прийняті з оперативного управління Київської обласної державної адміністрації в оперативне управління ЦВК згідно з постановою ЦВК від 01.04.2011 № 54. Утримання цих приміщень та прибудинкової території здійснювалося КП “Управління споруд”, на балансі якого перебували усі комунікації та яке обслуговувало внутрішньобудинкові системи, інженерні мережі та конструктивні елементи вказаного адмінбудинку відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.01.2011 № 15-р “Про передачу приміщень Центральній виборчій комісії” і договору щодо спільної експлуатації адміністративного будинку від 10.05.2011 № 034-2011, укладеного між ЦВК, Київською облдержадміністрацією та КП “Управління споруд”.

За результатами закупівлі в одного учасника ЦВК щороку укладала з КП “Управління споруд” договори про надання експлуатаційних та інших послуг, пов’язаних з утриманням адмінбудинку ЦВК та прибудинкової території в належному стані. За 2017–2019 роки загальна обумовлена договорами вартість таких послуг становила **10385,3 тис. грн (2017 рік –**

2812,7 тис. грн, 2018 рік – 3245,4 тис. грн, 2019 рік – 4327,2 тис. гривень). При цьому **місячна вартість послуг** (2017 рік – 234,4 тис. грн, 2018 рік – 270,4 тис. грн, 2019 рік – 360,6 тис. грн) **деталізованими економічними розрахунками не обґрунтовувалася.**

*Довідково. Щомісячна вартість послуг, обумовлена договорами, включала **фіксовані місячні витрати** на прибирання місць загального користування, цілодобове обслуговування інженерних мереж, технічне обслуговування ліфтів, вогнегасників, пожежної сигналізації, інші експлуатаційні витрати. У 2017–2018 роках вказані договори, розрахунки середньомісячної вартості експлуатаційних та інших послуг та протоколи погодження договірної ціни від ЦВК підписано Головою ЦВК та від виконавця – в.о. генерального директора КП “Управління споруд” Рябикіним В. В.*

Незважаючи на те, що умовами договорів вартість запланованих робіт і послуг визначалась як орієнтовна, а проведення розрахунків мало здійснюватися шляхом поетапної оплати ЦВК за фактично надані послуги, **оплата проводилася щомісяця в розмірі обумовленої у договорах вартості за відсутності документального підтвердження обсягів фактично наданих послуг та їх вартості.**

На письмовий запит Рахункової палати від 13.07.2020 щодо надання відповідальними посадовими особами Секретаріату ЦВК для аудиту документів, що можуть підтвердити обсяг фактично наданих експлуатаційних та інших послуг, пов'язаних з утриманням адмінбудинку та прибудинкової території в належному стані, та обґрунтувати наявні в актах приймання-передачі суми вартості послуг, **ЦВК надала для аудиту тільки укладені з КП “Управління споруд” договори та підписані сторонами акти приймання-передач послуг.**

На письмовий запит під час аудиту щодо надання інформації про обсяги фактично наданих за 2017–2019 роки послуг²⁹ КП “Управління споруд” поінформувало, що **не надавало помісячних рахунків на оплату фактично наданих послуг, оскільки ЦВК не вимагала.** Фактично підприємство укладало договори зі сторонніми суб'єктами, розподіляючи здійснені витрати між розташованими у будівлі установами пропорційно до займаних площ. Зокрема, у 2017 році вартість таких послуг, яка підлягала відшкодуванню ЦВК, становила **2194,4 тис. грн**, у 2018 році – **2506,9 тис. грн**, у 2019 році – **3588,7 тис. гривень**. За інформацією КП “Управління споруд”, наданою на письмовий запит аудиторів, **лише витрати на вказані суми мають документальне підтвердження.**

Таким чином, у 2017–2019 роках внаслідок неналежного контролю за повнотою надання КП “Управління споруд” послуг, оформленням первинних документів та здійсненням видатків на оплату цих послуг ЦВК витратила 10385,3 тис. грн, з яких **за відсутності документального підтвердження обсягів фактично наданих послуг (виконаних робіт) – 2095,3 тис. грн**, що призвело зайвого витрачання, кваліфікованого як **неекономічне використання бюджетних коштів на вищевказану суму.** При цьому аудитом встановлено суттєві ризики неекономічного використання коштів **на загальну суму 10385,3 тис. грн** через неналежно оформлені первинні документи (акти приймання), а отже,

²⁹ Лист від 17.07.2020 № 18–1719.

відсутність достатніх правових підстав для здійснення відповідних розрахунків.

Крім того, протягом 2017–2019 років на першому поверсі адмінбудинку в крилі ЦВК розміщувався пожежний пост (площа приміщення 33,7 м²), який забезпечував оперативне реагування на випадок виникнення надзвичайної ситуації у всій адміністративній будівлі загальною площею 29347,1 кв. метра. На площі 86,5 м² без будь-яких правових підстав розміщувались також медичний пункт та стоматологічний кабінет, працівники яких працювали в комунальному закладі Київської обласної ради “Київська обласна лікарня № 2”. За утримання цих приміщень ЦВК зайво сплатила, за розрахунками, **126,6 тис. грн** (2017 рік – 34,3 тис. грн, 2018 рік – 39,6 тис. грн, 2019 рік – 52,7 тис. грн), а переплата за спожиті комунальні послуги становила ще **58 тис. грн** (2017 рік – 22,3 тис. грн, 2018 рік – 22,1 тис. грн, 2019 рік – 13,6 тис. грн), що є зайвим витрачанням, кваліфікованим як **неекономічне використання бюджетних коштів на суму 184,6 тис. гривень.**

У 2018 році ЦВК сплатила **1230,3 тис. грн** ТОВ “Аероконд І.К.” за виконані роботи з поточного ремонту приміщень адмінбудинку ЦВК (площа Лесі Українки, 1). У 2019 році за ремонтні роботи, проведені в адмінбудинку, сплачено **840 тис. грн** ТОВ “ВКБ “Київбуд”. При цьому актом приймання (підписав заступник начальника управління господарського та матеріально-технічного забезпечення Гусар М. О.) підтверджено встановлення сантехнічного обладнання Cersanit Citi на суму **18,8 тис. грн**, однак встановлено обладнання іншої марки. Замість підтверджених приймальним актом металопластикових віконних блоків кольору “золотий дуб” з фурнітурою та функціями провітрювання вартістю **205,7 тис. грн** (без ПДВ) у приміщеннях ЦВК встановлено звичайні віконні пакети білого кольору з фарбуванням під “золотий дуб” лише зовні.

Отже, при затверджених за бюджетною програмою “Керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів” на 2017–2019 роки призначеннях на інші поточні та капітальні видатки у сумі 186540,5 тис. грн ЦВК за цей період використала на вказані цілі 161124,5 тис. грн (86,4 відс.), з яких неефективно та з порушеннями вимог законодавства – 49643,9 тис. грн (30,8 відс. касових видатків).

Під час проведення у 2019 році ремонтних робіт у приміщеннях гаража загальну вартість цих робіт завищено на 294,5 тис. грн, а їх фактичні обсяги та якість не відповідають обсягам та якості, підтвердженим актами приймання. **Неекономічно використано 2095,3 тис. грн** через відшкодування КП “Управління споруд” вартості експлуатаційних та інших послуг з утримання адмінбудинку ЦВК та прибудинкової території без документального підтвердження обсягів та вартості фактично наданих послуг, а внаслідок утримання частини приміщень, переданих у користування стороннім суб’єктам за відсутності жодних правових підстав, – ще **184,6 тис. гривень.** Наявності обладнання на суму 224,5 тис. грн, встановленого ТОВ “ВКБ “Київбуд” у приміщеннях ЦВК під час проведених у 2019 році ремонтів, аудитом не підтверджено. На

транспортне забезпечення посадових осіб ЦВК протягом семи місяців 2018–2019 років через відсутність затвердженого розподілу автомобілів використано 3731 тис. гривень.

З недотриманням вимог Закону України “Про публічні закупівлі” проведено оновлення парку службових легкових автомобілів ЦВК (15348 тис. грн), оплату вартості робіт з ремонту власного гаража (69,6 тис. грн) та послуг з модифікації та підтримки ЄІАС “Вибори” (31308 тис. гривень). При цьому вважаємо нерезультативним використання ЦВК коштів державного бюджету (платників податків) на заходи з інформатизації: незважаючи на здійснені витрати, ЄІАС “Вибори” на час аудиту використовувалась тільки для спостереження за процесом і результатами голосування, отримані за її допомогою відомості є попередньою інформацією та не мають юридичних наслідків, а перспективи розвитку системи в умовах запровадженої Урядом цифровізації держави, електронного урядування та діджиталізації ЦВК не визначено.

4. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ПІДГОТОВКУ ТА ПРОВЕДЕННЯ У 2019 РОЦІ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Відповідно до статті 17 Закону № 474 постановою Верховної Ради України від 26.11.2018 № 2631 на **31.03.2019** призначено чергові вибори Президента України та оголошено початок виборчого процесу. При цьому підготовка до проведення виборів мала певні особливості, пов’язані з тимчасовою окупацією території АР Крим та збройним конфліктом на Сході країни. **Це позначилося на обсягах запланованих ЦВК ресурсів, необхідних для підготовки та проведення виборів**, адже кількість зареєстрованих на певній території виборців є основою для визначення кількості і складу виборчих дільниць та витрат на оплату праці їх членів, витрат на виготовлення виборчих бюлетенів та виборчої документації, інших матеріальних витрат.

Довідково. Постановою ЦВК від 12.04.2012 № 67 “Про утворення закордонних виборчих дільниць на постійній основі” (із змінами, внесеними постановою ЦВК від 31.12.2018 № 274) під час виборчого процесу ліквідовано усі **п’ять закордонних виборчих дільниць, які постійно діяли на території Російської Федерації**, змінено межі трьох закордонних дільниць (Грузія, Республіка Казахстан та Фінляндська Республіка) та включено до них відповідні області Російської Федерації. Згідно з постановою ЦВК від 12.02.2019 № 303 “Про деякі питання організації та проведення голосування громадян України на чергових виборах Президента України 31 березня 2019 року в окремих регіонах України” **не передбачалося організації і проведення голосування на чергових виборах Президента України на території АР Крим, м. Севастополя, а також районів, міст, селищ і сіл, їх частин, які визнано тимчасово окупованими в Донецькій та Луганській областях та щодо яких отримано висновки Донецької та Луганської облдержадміністрацій – обласних військово-цивільних адміністрацій про неможливість організації підготовки та проведення відповідно до Закону № 474 чергових виборів Президента України.**

Законом України від 23.11.2018 № 2629 “Про Державний бюджет України на 2019 рік” бюджетні призначення ЦВК на заходи з підготовки та проведення виборів Президента України (КПКВК 6731040) затверджено у сумі **2354880 тис. грн**, що повною мірою відповідало визначеній ЦВК потребі в

коштах на вказані цілі. При цьому на підготовку та проведення 1-го туру голосування передбачалося **1506241 тис. грн**, або 64 відс. загального обсягу призначень, у разі повторного голосування – **848639 тис. грн**, або 36 відс. (таблиця 2).

Таблиця 2

Дані про планові обсяги видатків державного бюджету на підготовку та проведення чергових виборів Президента України 31.03.2019

(тис. грн)

Напрями видатків	Видатки ЦВК		Видатки ОВК		Видатки ДВК	
	сума	частка, відс.	сума	частка, відс.	сума	частка, відс.
<i>Всього:</i>	259004,0	–	58502,6	–	2037373,4	–
Заробітна плата з нарахуваннями	4411,1	1,7	48323,1	82,6	1756250,7	86,2
Оплата послуг ЗМІ	25586,8	9,9	–	–	–	–
Виготовлення інформаційних плакатів	3023,0	1,2	–	–	–	–
Виготовлення виборчої документації	167405,3	64,6	–	–	–	–
Виготовлення архівних боксів, одноразових пломб, захисних пакетів	10116,9	3,9	–	–	–	–
Виготовлення печаток	91,5	–	40,1	0,1	11942,8	0,6
Оплата послуг зв'язку	18139,9	7,0	331,1	0,6	12864,5	0,6
Відрядження та інші заходи	952,9	0,4	363,6	0,6	4601,6	0,2
Організація видатків на закордонних дільницях	29262,1	11,3	–	–	–	–
Витратні матеріали, канцелярські та господарчі товари	–	–	402,0	0,7	56994,1	2,8
Транспортні послуги	–	–	4359,7	7,4	126951,8	6,2
Утримання приміщень	–	–	663,3	1,1	35828,4	1,8
Облаштування кабін для голосування	–	–	–	–	22570,8	1,1
Інші видатки	14,5	–	4019,7	6,9	9368,7	0,5

Як свідчать наведені дані, у загальному обсязі призначень на підготовку та проведення у 2019 році виборів Президента України видатки безпосередньо ЦВК заплановано в сумі **259004 тис. грн** (11 відс. загального обсягу призначень, 201 ДВК – **58502,6 тис. грн** (2,5 відс.), 29857 ДВК на території України – **2037373,4 тис. грн** (86,5 відсотка)).

Аудитом встановлено, що на етапі підготовки проєкту державного бюджету на 2019 рік **ЦВК не забезпечено обґрунтованого планування видатків на заходи з підготовки та проведення чергових виборів Президента України 31.03.2019, тобто не дотримано визначеного статтею 7 Бюджетного кодексу України принципу обґрунтованості**, який передбачає формування бюджету на реалістичних розрахунках витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

Слід зазначити, що за результатами попередніх контрольних заходів Рахункова палата неодноразово наголошувала на **необхідності удосконалення ЦВК порядку планування видатків на підготовку та проведення виборів та референдумів в Україні** відповідно до вимог Бюджетного кодексу України. З метою реагування на висновки Рахункової палати за результатами аудиту ефективності використання ЦВК коштів державного бюджету у 2012 році та I кварталі 2013 року (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 09.07.2013 № 12-1) ЦВК розробила проєкт Методики розрахунку обсягів видатків на здійснення заходів щодо організації підготовки і проведення виборів та референдумів для включення їх до бюджетних запитів, яка мала

використовуватися для визначення планових обсягів видатків на вказані цілі за рахунок коштів державного бюджету. **Однак на дату аудиту, проведеного у 2020 році, методику так і не затверджено.**

Постановами ЦВК від 03.01.2019 № 5 і № 6 затверджено кошторис видатків за бюджетною програмою “Проведення виборів Президента України” на 2019 рік з обсягом призначень у сумі **2354880 тис. грн** та кошторис видатків безпосередньо ЦВК на підготовку та проведення чергових виборів Президента України на 2019 рік з обсягом призначень у сумі **266030,8 тис. грн**, який протягом січня-березня 2019 року **збільшено до 282773,2 тис. гривень**³⁰. При цьому через відсутність затвердженої методики визначення видатків у розрахунках до вказаних кошторисів за низкою аналогічних напрямів використання коштів **ЦВК застосовувала різні базові показники, що не забезпечувало обґрунтованого визначення обсягів кошторисних призначень.**

Так, видатки на оплату праці 85 залучених спеціалістів при складанні кошторисів визначалися на основі **різних розмірів прожиткового мінімуму на одну особу на місяць: 5** (сума винагороди на місяць однієї залученої особи – **9,6 тис. грн**) та **6 (11,5 тис. грн)** прожиткових мінімумів відповідно. На етапі укладання договорів застосовувалася усереднена величина цього показника – **10,6 тис. гривень**. Через врахування у кошторисах різної потреби у кількості виборчих скриньок (1096 та 1129 шт.) визначено й різні обсяги коштів на їх виготовлення – **1923,5 та 1981,4 тис. грн** відповідно. За цих же причин та врахування різної вартості за одиницю відрізнялися і обсяги потреби в коштах на виготовлення одноразових номерних пломб (260,4 та 297,1 тис. грн), печаток для ОВК і ДВК (91,5 та 100,6 тис. гривень).

Постановою ЦВК від 11.02.2019 № 285 затверджено Розподіл коштів Державного бюджету України, виділених для підготовки і проведення чергових виборів Президента України 31.03.2019, та середні норми видатків виборчих комісій. При цьому із загального обсягу коштів, виділених на підготовку та проведення чергових виборів Президента України 31.03.2019 (2354880 тис. грн), **розподілено лише 1470210,5 тис. грн (62,4 відс.)** з утворенням **резерву в сумі 884669,5 тис. грн, якого Законом № 474 не передбачено.**

Незважаючи на те, що **вибори Президента України проводилися у 2019 році вже вшосте**, а тому порядок їх підготовки і визначення обсягів видатків на проведення мав бути максимально удосконаленим, затвердження кошторисів ОВК на підготовку та проведення виборів здійснювалося із значним запізненням порівняно із встановленими законодавством термінами, а **внесення змін до них відбувалося навіть безпосередньо напередодні голосування.** Як засвідчили результати аудиту, це **не забезпечило обґрунтованості доведених ОВК показників видатків та, як наслідок, ефективності використання ними коштів державного бюджету за відповідними напрямками.**

³⁰ Згідно з постановами ЦВК від 11.02.2019 № 284, від 04.03.2019 № 461 та від 19.03.2019 № 597.

Довідково. Безпосередньо напередодні голосування зміни внесено до кошторисів 18 ОВК (постанова ЦВК від 30.03.2019 № 739) з викладенням їх у новій редакції. Зміни стосувалися, зокрема, перерозподілів коштів між статтями видатків у зв'язку з наданням членами виборчих комісій довідок з місця роботи, укладанням цивільно-правових договорів з фізичними особами про надання транспортних послуг, проведення монтажу кабін для голосування тощо.

Постановою від 07.04.2019 № 759³¹ ЦВК постановила провести **повторне голосування з чергових виборів Президента України 31.03.2019**, призначивши його на **21.04.2019**. У результаті кошторисні призначення ЦВК на підготовку та проведення виборів збільшено до 295186,5 тис. грн, ОВК – до 62548,9 тис. грн, ДВК – до 1911443,3 тис. гривень. Таке збільшення відбувалося **за рахунок перерозподілу коштів раніше утвореного ЦВК резерву**, якого, як вже зазначалося, Законом № 474 не передбачено (таблиця 3).

З урахуванням повторного голосування, видатки на підготовку та проведення якого ЦВК початково не планувала, **перерозподілено 90,3 відс. раніше утвореного резерву**. Отже, замість забезпечення обґрунтованого планування видатків на підставі реальних показників щодо кількості утворюваних виборчих дільниць та необхідних ресурсів для двох турів голосування, **ЦВК щоразу створює значний нерозподілений вільний залишок, який використовує під час виборчого процесу за відсутності належних розрахунків та обґрунтувань.**

Таблиця 3

Дані розподілу видатків ЦВК, ОВК і ДВК на підготовку та проведення у 2019 році I туру виборів Президента України з урахуванням повторного голосування

Напрями видатків	I тур виборів	З урахуванням повторного голосування	(тис. грн) Відхилення, +/-	
			сума	частка, відс.
<i>Всього:</i>	2354880,0	2354880,8	–	–
ЦВК	282773,2	295186,5	12413,3	4,4
ОВК	40820,7	62548,9	21728,2	53,2
ДВК	1146616,6	1911443,3	764826,7	66,7
Резерв	884669,5	85701,3	- 798968,2	- 90,3

Слід зазначити, що Рахункова палата під час попередніх контрольних заходів неодноразово наголошувала на неприпустимості такого підходу, оскільки створюються **значні ризики неефективного і безконтрольного використання бюджетних коштів**. Однак **ЦВК не реагує на висновки Рахункової палати.**

При затверджених на підготовку та проведення у 2019 році чергових виборів Президента України 2354880 тис. грн **касові видатки становили 2126574,4 тис. грн (90,3 відс. затверджених призначень)**. Основні видатки здійснено за кошторисами ОВК і ДВК на суму 1858874,8 тис. грн (87,4 відс. загального обсягу використаних 2126574,4 тис. гривень). При цьому **утворений ЦВК резерв у сумі 85701,2 тис. грн не використано**. Крім того, утворився

³¹ Прийнята на підставі протоколу ЦВК від 07.04.2019 про результати голосування у день чергових виборів Президента України 31.03.2019.

залишок невикористаних асигнувань на суму **142604,3 тис. грн**, у тому числі за видатками ЦВК – 27610,2 тис. грн (9,4 відс. затверджених призначень з урахуванням змін), ОВК і ДВК – 115002,3 тис. грн (5,8 відсотка).

У листопаді 2019 року ЦВК надала Мінфіну інформацію про залишки невикористаних бюджетних асигнувань загального фонду державного бюджету на 2019 рік за бюджетною програмою на проведення виборів Президента України у сумі 225 млн гривень³². Однак затверджені законом про державний бюджет призначення за цією бюджетною програмою залишилися без змін, що призвело до **відволікання з бюджетного обороту на півтора місяця 203902,6 тис. грн**, які не використано та повернено до державного бюджету лише наприкінці бюджетного періоду.

Довідково. Зміни до обсягів затверджених бюджетних призначень вносилися лише 31.10.2019 у частині їх зменшення на 51274,6 тис. гривень.

За результатами виконання у 2019 році бюджетних програм, головним розпорядником коштів за якими була ЦВК, у січні 2020 року ЦВК надіслано Казначейству звіт за встановленою формою³³, згідно з яким за бюджетною програмою “Проведення виборів Президента України” станом на 01.01.2020 залишок коштів, а також дебіторська та кредиторська заборгованість відсутні.

Отже, на заходи з підготовки та проведення у 2019 році чергових виборів Президента України використано 2126574,4 тис. грн, що становило 90,3 відс. затверджених призначень у сумі 2354880 тис. гривень. Під час планування видатків державного бюджету на підготовку та проведення виборів ЦВК, як і у попередні періоди, не забезпечено дотримання визначеного статтею 7 Бюджетного кодексу України принципу обґрунтованості на основі реальних показників щодо кількості утворюваних виборчих дільниць та необхідних ресурсів. Через відсутність затвердженої методики визначення видатків, у розрахунках до кошторисів видатків ОВК і ДВК за низкою аналогічних напрямів ЦВК застосовано різні базові показники, що не забезпечувало обґрунтованого визначення обсягів кошторисних призначень. Створення нерозподіленого залишку у сумі 884,7 млн грн надало ЦВК змогу під час виборчого процесу використовувати вільні кошти на власний розсуд за відсутності належних розрахунків, що надалі негативно позначилося на ефективності та законності витрачання значної частини фінансових ресурсів держави.

✓ При затверджених кошторисом ЦВК призначеннях на підготовку та проведення у 2019 році чергових виборів Президента України у сумі **295186,5 тис грн** касові видатки становили **267576,4 тис. грн (90,6 відс. затвердженого обсягу)**. Найбільші обсяги коштів державного бюджету при цьому витрачено на **виготовлення виборчої документації з урахуванням доставки** (197342,1 тис. грн, або 73,7 відс. касових видатків) та на оплату послуг засобів масової інформації (18418,2 тис. грн, або 6,9 відсотка). Видатки

³² Лист від 15.11.2019 № 21-39-8651.

³³ Лист від 13.01.2020 № 21-39-57.

на організацію підготовки та проведення виборів на закордонних виборчих дільницях становили 19610,3 тис. грн (7,3 відсотка).

У складі видатків на виготовлення виборчої документації, які планувалися у сумі 197342,1 тис. грн та протягом 2019 року **збільшилися до 201045,6 тис. грн (1,9 відс.)**, кошторисом ЦВК передбачалися видатки на виготовлення та доставку до виборчих дільниць для проведення I туру виборів і повторного голосування, зокрема, виборчих бюлетенів, бланків протоколів, актів, іншої виборчої документації, примірників Закону України “Про вибори Президента України”, збірників нормативно-правових актів.

Довідково. Форму і текст виборчого бюлетеня з чергових виборів Президента України 31.03.2019 для голосування в день виборів, а також форму виборчого бюлетеня з чергових виборів Президента України 31.03.2019 для повторного голосування затверджено постановою ЦВК від 08.03.2019 № 512 на виконання статті 71 Закону № 474. Текст виборчого бюлетеня для повторного голосування 21.04.2019 з чергових виборів Президента України 31.03.2019 затверджено постановою ЦВК від 07.04.2019 № 760.

Згідно з частиною другою статті 71 Закону № 474 виборчі бюлетені є **документами суворої звітності**. Відповідно до встановлених постановою ЦВК від 08.03.2019 № 512 вимог до захисту цих документів бюлетень друкується пісочного кольору з двотоновим водяним знаком та захисними волокнами з використанням захисних графічних антисканерних елементів, виконаних із застосуванням захисних фарб, що мають **флуоресценцію під дією ультрафіолетового опромінювання**, та елемента, який втрачає забарвлення внаслідок термовпливу, а також з виконанням номера виборчої дільниці високим друком із застосуванням захисної фарби, що проявляється на звороті виборчого бюлетеня.

Водночас **через відсутність у ДВК, ОВК і ЦВК необхідних ультрафіолетових сканерів унеможливлено перевірку наявності на бюлетенях, зокрема, захисних волокон**, які мають світитися жовтим світінням при ультрафіолетовому опромінюванні. При цьому наявність на бланках виборчого бюлетеня **10 ступенів захисту – один з головних чинників, що впливав на збільшення вартості їх виготовлення**.

Довідково. За даними Національного банку України³⁴, **банкнота номіналом 500 грн має 8 елементів захисту**. За низкою захисних елементів бюлетень і банкнота є схожими, зокрема, використовуються елементи захисту, які визначаються в ультрафіолетових променях (на відміну від ОВК, ДВК і ЦВК, банківські установи мають відповідні сканери), бюлетень надрукований на папері з водяним знаком, має захисні волокна тощо. Низку аналогічних елементів захисту мають цінні папери. Проте **виборчий бюлетень згідно із законодавством не є цінним папером або національною грошовою одиницею, а лише документом суворої звітності, який не потребує встановлення такої великої кількості ступенів (елементів) захисту, що дорівнює та/або перевищує ступені захисту національної грошової одиниці**.

Проблемним питанням, яке потребує належного законодавчого врегулювання, є також **значні технологічні (технічні) втрати і обсяги виробничих відходів під час виготовлення бланків виборчих бюлетенів**. Зокрема, за даними ДП “Поліграфкомбінат “Україна”, яке забезпечувало виготовлення бланків виборчих бюлетенів для проведення у 2019 році виборів

³⁴ <https://old.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=27281819>.

Президента України, при загальній визначеній потребі у виборчих бюлетенях для голосування в день виборів 31.03.2019 і в день можливого повторного голосування (**60359,6 тис. шт.**) кількість віднесеного до технологічних (технічних) відходів паперу була еквівалентною **665,5 тис. аркушам розрахунковою вартістю 2495,8 тис. грн**, як друкарську пробу виготовлено **3 тис. бланків на суму 11,4 тис. гривень**. Відшкодування витрат господарюючого суб'єкта, пов'язаних з технологічними відходами, за рахунок державного бюджету призвело у 2019 році до **непродуктивних бюджетних витрат на суму 2507,2 тис. гривень**.

Аудит засвідчив, що на етапі планування видатків бюджету та складання бюджетного запиту плановий обсяг призначень на виготовлення та доставку до виборчих дільниць виборчих бюлетенів визначено ЦВК у сумі **141845,1 тис. гривень**. Про орієнтовну потребу у виготовленні бюлетенів на зазначену суму у кількості по 30179,8 тис. прим. для кожного туру виборів ЦВК поінформувала ДП “Поліграфкомбінат “Україна” у листопаді 2018 року³⁵. У відповідь ДП “Поліграфкомбінат “Україна” надало ЦВК комерційну пропозицію щодо участі у переговорній процедурі на закупівлю послуг з виготовлення та пакування виборчих бюлетенів на вибори Президента України (підписав головний економіст підприємства Соломон А. В.), але вказало лише загальну вартість виготовлення та пакування виборчих бюлетенів: I тур – **128968 тис. грн**, II тур – **37397,5 тис. грн з ПДВ**. При цьому **не йшлося про наклад виготовлення бюлетенів на суму 166365,5 тис. грн**, яка на 24520,4 тис. грн перевищила суму витрат, визначену на етапі планування видатків бюджету, та не підтверджена жодними економічними розрахунками.

Згідно з вказаною сумою витрат та обумовленим раніше ЦВК накладом виготовлення виборчих бюлетенів, а також комерційною пропозицією ДП “Поліграфкомбінат “Україна” вартість одного бюлетеня для I туру виборів становила **4,27 грн**, для повторного голосування – **1,24 грн**, що **не відповідає ціновим показникам, визначеним ЦВК на етапах складання бюджетного запиту та затвердження кошторису (3,1 і 3,6 грн відповідно)** та свідчить про необґрунтоване планування ЦВК видатків на підготовку та проведення виборів.

Довідково. Згідно з поясненнями завідувача відділу зведеного планування та фінансування Секретаріату ЦВК Осадчука О. О. ціну виготовлення одного виборчого бюлетеня для проведення I туру виборів Президента України (3,1 грн) застосовано **на підставі ціни виготовлення виборчих бюлетенів за попередні 2015–2016 роки під час проведення проміжних виборів народних депутатів України: 2015 рік – 2,7 грн, 2016 рік – 3,3 гривні**.

Зазначене суперечить пункту 2.3 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687 (зі змінами), відповідно до якого розрахунок обсягів видатків на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди здійснюється з урахуванням, зокрема, цін і тарифів поточного року на відповідні товари (роботи, послуги), закупівлю яких передбачається здійснювати у межах бюджетної програми. Згідно з частиною першою статті 116 Бюджетного кодексу України включення недостовірних

³⁵ Лист ЦВК від 13.11.2018 № 21-43-1928 на звернення ДП “Поліграфкомбінат “Україна” від 01.11.2018 № 57/5553.

даних до бюджетного запиту та визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників є **порушенням бюджетного законодавства**.

За результатами переговорної процедури закупівлі між ЦВК і ДП “Поліграфкомбінат “Україна” укладено договір від 07.03.2019 № 81-2019 про надання послуг з виготовлення та пакування **60359,6 тис. виборчих бюлетенів на суму 166365,5 тис. гривень**. Отже, ЦВК у повному обсязі **врахувала необґрунтовану належним чином комерційну пропозицію підприємства**, яка засвідчена лише підписом головного економіста Соломона А. В. (підтверджена аналогічною за змістом ціною пропозицію ДП “Поліграфкомбінат “Україна”, підписаною директором Оніщенком Ю. П.³⁶).

Як аргумент для застосування неконкурентної процедури закупівлі послуг з виготовлення бланків виборчих бюлетенів ЦВК наводить офіційну відповідь Мінекономрозвитку³⁷, яке забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державних та публічних закупівель, реалізацію державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, отриману на запит ЦВК³⁸ з проханням надати перелік державних поліграфічних підприємств, які виготовляють відповідні документи. Згідно з відповіддю Мінекономрозвитку до сфери його управління належить **єдине підприємство, що володіє матеріально-технічною базою та виробничими потужностями, необхідними для виготовлення виборчих бюлетенів, – ДП “Поліграфкомбінат “Україна”**. При цьому прийняте ЦВК рішення щодо залучення до надання послуг цього підприємства не підтверджувалось результатами належного аналізу **можливості виготовлення виборчих бюлетенів іншими державними поліграфічними підприємствами**, що не належать до сфери управління Мінекономрозвитку, зокрема ДП “Київська офсетна фабрика”, яке належить до сфери управління Мінфіну.

Для забезпечення конкуренції між учасниками, прозорості публічних закупівель та ефективності використання коштів державного бюджету доцільно розглянути питання внесення змін до відповідних положень частини першої статті 114 Виборчого кодексу України, які б передбачали можливість залучення, крім державних поліграфічних підприємств, також інших підприємств, установ організацій, які згідно із законом можуть виготовляти виборчі бюлетені належної якості, зокрема, акціонерних товариств, установ сфери управління Національного банку України, поліграфічних підприємств приватної форми власності, які мають відповідне поліграфічне обладнання та персонал для виготовлення бюлетенів.

***Довідково.** Згідно з експертним висновком від 06.08.2020, наданим залученим до проведення аудиту незалежним спеціалістом Баглаєм В. А., **Фабрика банкотного паперу та Банкотно фабрика Банкотно-монетного двору** забезпечені технологічними та*

³⁶ Лист ДП “Поліграфкомбінат “Україна” від 22.02.2019 № 57/869.

³⁷ Лист Мінекономрозвитку від 29.12.2018 № 3241-06/57997-03.

³⁸ Лист ЦВК від 21.12.2018 № 21-20-2331.

виробничими потужностями для виконання усього комплексу робіт з виготовлення бланків бюлетенів відповідно до вимог і потреб, зазначених в укладених з ними договорах на виготовлення паперу та друкування бланків.

Після укладання між ЦВК і ДП “Поліграфкомбінат “Україна” договору про надання послуг з виготовлення виборчих бюлетенів **його умови протягом березня-квітня 2019 року зазнавали неодноразових змін.** Зокрема, договірну вартість послуг зменшено до 165587,2 тис. грн, а загальну кількість бюлетенів – до 60308 тис. прим. (для голосування у день виборів – 30463,3 тис. бюлетенів на суму 129773,5 тис. грн, для повторного голосування – 29844,7 тис. бюлетенів на суму 35813,7 тис. гривень).

Всупереч вимогам частини першої статті 72 Закону України “Про вибори Президента України” ЦВК здійснила **додаткове замовлення на виготовлення для 338 дільниць 26,4 тис. виборчих бюлетенів на суму 34,2 тис. грн** для голосування у день виборів у зв’язку із псуванням виборчих бюлетенів шляхом неправомірного проставляння штампа “Вибув” біля прізвищ окремих кандидатів у Президенти України, використання печаток інших ДВК та псування бюлетенів у інший спосіб невстановленими ДВК особами. Оскільки за цими фактами не встановлено відповідальних осіб, відповідно до частини дев’ятої статті 72 Закону України “Про вибори Президента України” вартість зіпсованих бюлетенів не підлягає відшкодуванню за рахунок таких осіб. У результаті зайво витрачено кошти державного бюджету, що кваліфіковано як **неекономне їх використання.**

Загалом на виконання умов укладеного між ЦВК і ДП “Поліграфкомбінат “Україна” договору у 2019 році виготовлено **30463,3 тис. бланків виборчих бюлетенів** для голосування у день виборів на суму **129773,5 тис. грн** і **29844,7 тис. бланків** для повторного голосування на суму **35813,7 тис. гривень.** Прийняття цих бланків ЦВК підтверджено актами приймання-передачі від 01.04.2019 № 1 та від 23.04.2019 № 3 (затверджено Головою ЦВК та директором ДП “Поліграфкомбінат” Онищенком Ю. П.), оплату вартості готової продукції ЦВК здійснено у повному обсязі платіжними дорученням від 12.03.2019 № 105 та 02.04.2019 № 409.

При цьому необґрунтоване зменшення у березні 2019 року загальної кількості виготовлення бюлетенів до 29844,7 тис. шт. (на 335,1 тис. шт.) призвело до необхідності укладання уже у квітні 2019 року між ЦВК і ДП “Поліграфкомбінат “Україна” нового договору від 18.04.2019 № 322-2019 про **додаткове виготовлення 852,1 тис. бюлетенів на суму 1022,5 тис. грн** за ціною 1,2 грн за бюлетень. У протоколі засідання тендерного комітету ЦВК від 07.04.2019 № 33 не наведено належних обґрунтувань щодо необхідності внесення змін до річного плану закупівель на 2019 рік та проведення ЦВК нової переговорної процедури з ДП “Поліграфкомбінат” про додаткову закупівлю бюлетенів. Крім того, виготовлення додаткових виборчих бюлетенів **не узгоджується з вимогами частини першої статті 72 Закону України “Про вибори Президента України”,** якою встановлено конкретні строки виготовлення виборчих бюлетенів. Всупереч вимогам статті 71 Закону № 474 та постанов ЦВК від 08.03.2019 № 512 і від 07.04.2019 № 760 у вказаній кількості безпідставно враховано виготовлення додаткових **10 тис. бюлетенів,**

включаючи пошкоджені 7,4 тис. шт. під час голосування в I турі виборів³⁹. Як наслідок, створено умови для відшкодування вартості неправомірно зіпсованих виборчих бюлетенів за рахунок коштів державного бюджету та **неекономного їх використання**, за розрахунками, на суму **11,6 тис. гривень**. На виготовлення **471 виборчого бюлетеня**, які під час повторного голосування не прийнято виборчими дільницями через порушення строків їх доставки, **неекономно використано ще 2 тис. гривень**.

Із загальної кількості виготовлених виборчих бюлетенів **визнано недійсними 652,4 тис. шт.**, на виготовлення яких **використано 1470,2 тис. грн із державного бюджету**. Зокрема, на цих бюлетенях не було печаток відповідних ДВК, зазначені на виборчих бюлетенях номери територіального округу або виборчої дільниці не відповідали номерам територіального округу чи виборчої дільниці, на якій проводився підрахунок голосів, не відірвано контрольних талонів тощо.

Таким чином, неналежна організація роботи ДВК спричинила **неекономне використання коштів державного бюджету на вищевказану суму**. При цьому у 2018 році у ЦВК реалізовано проєкт міжнародної технічної допомоги **“Сприяння в навчанні членів виборчих комісій та просвіті виборців”** кошторисною вартістю **60 тис. євро**, мета якого – надання підтримки ЦВК у проведенні навчання членів виборчих комісій і підвищення обізнаності виборців. Крім того, у межах затвердженого кошторису витрат на підготовку та проведення у 2019 році виборів Президента України на проведення навчальних семінарів-нарад з головами, членами та головними бухгалтерами виборчих комісій і відрядження використано **647,9 тис. гривень**.

Довідково. Протягом 2017–2019 років у ЦВК реалізовано 7 проєктів міжнародної технічної допомоги загальною кошторисною вартістю 1257,2 тис. євро, 10749,9 тис. канадських доларів, 9250 тис. доларів США і 4000 тис. фунтів стерлінгів: “Он-лайн навчання членів виборчих комісій та просвіта виборців щодо виборів у місцевих громадах” (37,5 тис. євро); “Сприяння в навчанні членів виборчих комісій та просвіті виборців” (60 тис. євро); “Посилення спроможності учасників виборчих процесів” через IFIS Міжнародна Фундація Виборчих Систем (4500 тис. канадських доларів); “Посилення кібербезпеки і прозорості виборчих процесів в Україні” (1159,7 тис. євро); “Програма ефективної та відповідальної політики (U-RAP)” (9250 тис. доларів США); “Зміцнення законодавчих та виборчих процесів шляхом посилення громадської участі та надання технічної допомоги (ELECT)” (4000 тис. фунтів стерлінгів); “Забезпечення ефективної участі громадян у впровадженні реформ для гендерної рівності” (6249,899 тис. канадських доларів).

Водночас ЦВК вживала певні заходи для вдосконалення норм законодавства щодо оптимізації форми та змісту виборчого бюлетеня і зменшення видатків державного бюджету на його виробництво та доставку. Так, за результатами узагальнення практики проведення виборів ЦВК прийняла постанову від 04.10.2016 № 406, якою схвалила пропозиції щодо вдосконалення Закону України “Про вибори народних депутатів України” з метою оптимізації форми та змісту виборчого бюлетеня і зменшення видатків державного бюджету на його виробництво та доставку, що, за розрахунками

³⁹ Службова записка Керівника Секретаріату ЦВК С. Суярка та Керівника Служби О. Стельмаха від 07.04.2019 № 21-42-266 на ім'я Голови ЦВК.

ЦВК, мало забезпечити **економію коштів на суму 106,7 млн гривень**. Однак сформовані ЦВК пропозиції не реалізовано: відповідні зміни до чинного на той час законодавства не внесено (поданий низкою народних депутатів законопроект від 21.10.2016 № 5306 відкликано **29.08.2019**), у положеннях чинного з 2020 року Виборчого кодексу України ініціативи ЦВК також не враховано. У результаті **не забезпечено удосконалення форми і змісту виборчих бюлетенів та економії коштів в умовах дефіциту державного бюджету**.

Довідково. На брифінгу, проведеному 21.03.2019 ЦВК спільно з ДП “Поліграфкомбінат “Україна”, Головою ЦВК на підтвердження масштабів проведеної ЦВК роботи зазначено, що смуга із складених в один ряд усіх бюлетенів на президентських виборах розміром 20x80 см сягне 24,4 тис. км, що дорівнює відстані від м. Києва до столиці Уругваю м. Монтевідео, а площа всіх замовлених бюлетенів становить майже 5 км², що дорівнює 70 футбольним полям.

При цьому ЦВК не використовує світовий досвід організації процесу підготовки та проведення виборів. Так, уповноважені особи ЦВК ознайомили аудиторів із зразком виборчого бюлетеня, що використовувався в Японії, розмір якого становить лише 10x15 сантиметрів. Зважаючи на вигляд та характер виконання, витрати на виготовлення цього бюлетеня не перевищують десятка копійок.

Під час аудиту на підставі окремих фактичних показників щодо виготовлення і доставки у 2019 році бюлетенів на вибори Президента України та народних депутатів України проведено розрахунок можливої економії коштів державного бюджету на виготовлення та доставку виборчих бюлетенів у разі внесення відповідних змін до законодавства у частині оптимізації форми та змісту виборчого бюлетеня, у тому числі **використання на виборчому бюлетені захисної марки** замість більш витратного за вартістю друкування багатоступеневого захисту на усьому виборчому бюлетені довжиною до 80 сантиметрів. За розрахунками, зробленими контрольною групою Рахункової палати, у результаті такої оптимізації можна зменшити витрати на виготовлення одного виборчого бюлетеня з 3,5 до 0,65 грн, що забезпечить **економію коштів державного бюджету на суму 347,9 млн гривень**.

Враховуючи проведення в Україні заходів з інформатизації, електронного урядування та діджиталізації, доцільно **поступово запроваджувати** (зважаючи на міжнародний досвід) **системи електронних виборів (процедур голосування)** з голосуванням шляхом використання на виборчих дільницях інформаційно-технічних засобів, що значно скорочують витрати часу як на голосування виборців, так і оброблення даних і підрахунок голосів виборчими комісіями; видатки на паперові носії великого формату; виготовлення виборчих скриньок відповідного формату тощо. Зокрема, такими засобами можуть бути кардридери, ID-картки у разі прийняття належних управлінських рішень щодо здійснення заходів з нормативно-правового регулювання цього питання у взаємодії з Верховною Радою України та іншими зацікавленими державними органами, з належного фінансового забезпечення таких інновацій, спрямованих на економію бюджетних коштів, часу для всіх учасників виборчого процесу, підвищення комфортності виборчих процедур та **наближення до кращих світових та європейських виборчих практик з урахуванням європейської інтеграції України**.

*Довідково. Електронна система голосування запроваджена у багатьох країнах світу, зокрема, США, Канаді, Бразилії, Індії, Бельгії, Австралії, Естонії, Південній Кореї (у Великобританії, Німеччині, Франції, Іспанії, Португалії, Італії, Норвегії, Швейцарії, Росії, Казахстані, Японії, Китаї проводяться експерименти з її використання). Зокрема, **Південна Корея у 2005 році запровадила систему електронного голосування першою в Азії. За нею пілотний проєкт запустили Японія, Тайвань, Гонконг. В Естонії електронне голосування застосовується з 2005 року на місцевих виборах, з 2007 року – на парламентських. Ще у 2002 році Естонія законодавчо запровадила електронний підпис, цифрові посвідчення особи – ID-картки, споряджені кодом і мікročіпом, що містить візуальні дані на картці, а також двома цифровими сертифікатами, призначеними для перевірки особи власника картки та надання цифрових підписів**⁴⁰.*

Отже, з виділених у 2019 році з державного бюджету 197342,1 тис. грн на виготовлення та доставку виборчої документації непродуктивні витрати внаслідок технологічного (технічного) браку становили 2507,2 тис. гривень. Під час виборчого процесу визнано недійсними 652,4 тис. бюлетенів, на виготовлення яких неекономно використано 1470,2 тис. гривень. Службова недбалість посадових осіб ДВК призвела до додаткового виготовлення 36,9 тис. виборчих бюлетенів, внаслідок чого зайво витрачено 47,8 тис. грн, що кваліфіковано як неекономне використання коштів державного бюджету.

Бланки виборчих бюлетенів мають 10 рівнів захисту, окремі з яких у сучасних умовах неможливо ідентифікувати через відсутність у ЦВК і виборчих комісій необхідних технічних засобів. Вжиті ЦВК заходи з удосконалення норм законодавства щодо оптимізації форми та змісту виборчого бюлетеня і зменшення видатків державного бюджету на їх виготовлення і доставку не реалізовано. При цьому згідно із зробленими під час аудиту розрахунками економія бюджетних витрат може становити близько 347,9 млн гривень.

✓ У складі видатків на оплату послуг засобів масової інформації ЦВК здійснила видатки на оплату послуг газет “Урядовий кур’єр” та “Голос України” з публікації матеріалів про організацію підготовки та проведення чергових виборів Президента України, декларацій та передвиборних програм зареєстрованих кандидатів на пост Президента України, які підлягають обов’язковому оприлюдненню відповідно до Закону № 474, на суму **4883,7 тис. грн**, поширення у регіональних друкованих засобах масової інформації відомостей про організацію підготовки та проведення виборів Президента України на суму **2565 тис. грн**, надання ПАТ “Національна суспільна телерадіокомпанія України” кожному зареєстрованому кандидату на пост Президента України ефірного часу для проведення передвиборної агітації, а також оприлюднення матеріалів про організацію та проведення виборів на суму **11803,5 тис. гривень**.

При цьому з ПАТ “Національна суспільна телерадіокомпанія України” договори про надання послуг укладено на загальну суму **19983,5 тис. грн**, а

⁴⁰ Відповідно до Інформаційної довідки, підготовленої Європейським інформаційно-дослідницьким центром (USAD) “Системи електронних виборів: процедури голосування та матеріально-технічні засоби. Міжнародний досвід” (<http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28966.pdf>).

обсяги фактично сплачених ЦВК на їх виконання коштів були меншими, оскільки відповідно до постанов ЦВК від 05.03.2019 № 464, від 07.03.2019 № 496 та від 08.03.2019 №№ 509–511 скасовано реєстрацію 5 із 44 кандидатів на пост Президента України. Однак відповідних змін до умов укладених між ЦВК і телерадіокомпанією договорів, а також до обсягів затверджених кошторисом призначень на вказані цілі не внесено, що призвело до утворення **вільного залишку коштів державного бюджету на суму 8180 тис. грн** (41 відс. загального обсягу призначень, затверджених ЦВК на цю мету), які **повернено до державного бюджету лише наприкінці бюджетного періоду**. Як наслідок, не забезпечено ефективного управління коштами державного бюджету на вказану суму.

Як засвідчили результати аудиту, **ЦВК не забезпечувала контролю за виконанням умов укладених договорів, а також якістю і повнотою послуг, що надаються**. Зокрема, всупереч умовам договорів, які передбачали надання ПАТ “Національна суспільна телерадіокомпанія України” послуг виключно власними силами та засобами, до надання послуг телерадіокомпанія залучила **32 працівники згідно з цивільно-правовими договорами** і включила до загальної договірної вартості послуг витрати на оплату їх праці. Крім того, для виробництва та випуску в ефір проєкту “Теледебати–2019” залучено **5 сторонніх суб’єктів, яким сплачено 143,6 тис. гривень**.

Довідково. Сторонні суб’єкти залучалися, зокрема, для надання послуг із забезпечення світловим обладнанням на суму 66,7 тис. грн, забезпечення операторською технікою – 27,5 тис. грн, обслуговування учасників спеціального проєкту – 9,5 тис. грн, надання транспортних послуг – 29,3 тис. грн, послуг синхронного сурдоперекладу – 10,6 тис. гривень.

Отже, ЦВК не забезпечила ефективного управління 8180 тис. грн, виділеними у 2019 році з державного бюджету на оплату послуг засобів масової інформації, і повернула до державного бюджету утворений залишок асигнувань лише наприкінці бюджетного року.

✓ На етапі складання бюджетного запиту та планування видатків державного бюджету на здійснення заходів з підготовки та проведення у 2019 році чергових виборів Президента України видатки на **виготовлення та доставку до ДВК інформаційних плакатів кандидатів на пост Президента України** визначено у сумі **3023 тис. грн** (по 2 прим. плакатів на кожну із 29857 виборчих дільниць за ціною 1,35 грн для **25 кандидатів**).

Однак у затверджених кошторисних призначеннях ЦВК видатки на вказані цілі **збільшилися до 5720,9 тис. грн** (в 1,9 раза), оскільки визначалися із розрахунку по 2 прим. на кожну із 29961 виборчої дільниці **вже для 50 кандидатів**. Як наслідок, запланована кількість інформаційних плакатів, яку передбачалося виготовити для проведення виборів, **на етапі планування видатків збільшилася з 1492,8 до 2996,1 тис. прим. (удвічі)**.

Відкриті торги на закупівлю послуг з виготовлення та доставки 2996,1 тис. прим. інформаційних плакатів проведено на ще більшу суму – **9497,6 тис. гривень**. При внесенні відповідних змін до плану закупівель тендерний комітет ЦВК врахував службову записку (без дати і номера) завідувача відділу зведеного планування та фінансування Секретаріату ЦВК Осадчука О. О. на ім’я заступника Голови ЦВК Радченка Є. В. (з резолюцією

від 17.01.2019 “Підготувати документацію на розгляд тендерного комітету”). У документі Осадчук О. О. посилався на **помилкове врахування при складанні плану закупівель вартості одного інформаційного плаката (1,35 грн.), врахованої під час складання бюджетного запиту, яка лише на 23 відс. перевищила ціну цієї продукції, що виготовлялася для проведення виборів Президента України 25.05.2014 (1,098 гривні).** Зазначена інформація підтверджена також службовою запискою (без дати та номера) Керівника Секретаріату ЦВК Суярка С. М. на ім'я Голови ЦВК (з резолюцією Радченку Є. В. і Суярку С. М. “Погоджено”, без дати).

Таким чином, до бюджетного запиту на 2019 рік за бюджетною програмою “Проведення виборів Президента України” включено **недостовірні дані, а планування бюджетних показників здійснено ЦВК на основі необґрунтованих обсягів потреби.** Зазначене є порушенням пункту 2.3 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687 (зі змінами). Згідно з частиною першою статті 116 Бюджетного кодексу України включення недостовірних даних до бюджетного запиту та визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників є **порушенням бюджетного законодавства.**

При цьому обсяг затверджених ЦВК кошторисних призначень на виготовлення інформаційних плакатів на момент проведення торгів залишався незмінним (5720,9 тис. гривень). Тільки в лютому 2019 року до затверджених кошторисних призначень ЦВК внесено зміни⁴¹, у результаті яких призначення на виготовлення інформаційних плакатів **збільшено до 8359,1 тис. грн (у 1,5 раза)** у зв'язку з неврахуванням вартості паперу, яка склалась на внутрішньому ринку у 2018 році та збільшилася у 2019 році майже втричі через зміни курсу валют. Водночас аудитом встановлено, що у 2018–2019 роках курс долара США коливався у межах від 27,01 грн/дол. США (серпень 2018 року) до 27,7 грн/дол. США (дата затвердження кошторису ЦВК), а на дату внесення таких змін курс взагалі зменшився і дорівнював **26,9 грн/дол. США.** Отже, **обґрунтованих підстав для збільшення кошторисних призначень ЦВК на вказані цілі не було.** Крім того, відповідними рішеннями ЦВК до 08.02.2019 зареєстровано **44 кандидати на пост Президента України,** що свідчить про **безпідставне завищення ЦВК видатків на виготовлення інформаційних плакатів на суму 1003,1 тис. грн,** у тому числі через необґрунтоване збільшення вартості одного плаката до 2,79 гривні.

За результатами торгів з переможцем ТОВ “НВП Поліграфсервіс” укладено договір від 19.02.2019 № 45/1-2019 про виготовлення та доставку до виборчих дільниць **2996,1 тис. прим.** інформаційних плакатів кандидатів на пост Президента України на суму **8359,1 тис. грн** із розрахунку на 50 кандидатів. Варто наголосити, що на дату укладання цього договору зареєстровано **44 кандидати,** але до умов договору відповідних змін не внесено, адже **необхідна кількість плакатів, яка мала бути виготовлена і доставлена за місцями призначення, становила 2636,6 тис. прим.,** тобто на

⁴¹ Постанова ЦВК від 11.02.2019 № 284.

359,5 тис. прим. менше.

Як вже зазначалося, у березні 2019 року за відповідними рішеннями ЦВК з реєстрації знято **5 кандидатів на пост Президента України**. Незважаючи на те, що загальна кількість кандидатів зменшилася до 39 осіб, актом приймання-передачі продукції від 05.04.2019 № 1 (затверджений Головою ЦВК, підписаний від ЦВК завідувачем редакційно-видавничого відділу Секретаріату ЦВК Середою В. Я. і від ТОВ “НВП Поліграфсервіс” директором Шовкалюком Д. В.) підтверджено виготовлення 2996,1 тис. прим. плакатів за ціною 2,79 грн. за одиницю на загальну суму 8359,1 тис. гривень. Отже, **фактичні розрахунки з виконавцем ЦВК провела у сумі, визначеній на виготовлення інформаційних плакатів для 50 кандидатів на пост Президента України**. При цьому актами ТОВ “НВП Поліграфсервіс” про передачу продукції до ОВК підтверджено доставку інформаційних плакатів для 39 кандидатів.

Кошти у сумі 8359,1 тис. грн ЦВК перерахувала ТОВ “НВП Поліграфсервіс” платіжним дорученням від 05.04.2019 № 418, незважаючи на відсутність всупереч вимогам пункту 4.1 укладеного договору всіх необхідних для проведення розрахунків актів про передачу виконавцем до ОВК готової продукції для 50 кандидатів (наявні лише акти про передачу до ОВК продукції для 39 кандидатів). При цьому розрахунок розсилки ДВК інформаційних плакатів кандидатів на пост Президента України від 28.02.2019 (затверджений заступником Голови ЦВК Радченком Є. В.) передбачав **розсилку 2633,3 тис. прим. плакатів**, виготовлених для 44 зареєстрованих кандидатів, хоча актом приймання-передачі продукції від 05.04.2019 № 1 підтверджено виготовлення 2996,1 тис. прим. плакатів для 50 кандидатів.

Надалі між сторонами 25.04.2019 складено акт звірки взаєморозрахунків (підписано від Головою ЦВК, головним бухгалтером Гуліноюю О. А., відповідальним за виконання договору від ЦВК Середою В. Я. та від ТОВ “НВП Поліграфсервіс” директором Шовкалюком С. В.), яким **підтверджено фактичне виготовлення 2641,9 тис. плакатів на суму 7370,8 тис. грн** (із 2996,1 тис. плакатів на суму 8359,1 тис. грн, за виготовлення яких сплатило ЦВК). **Різниця у сумі 988,3 тис. грн перерахована виконавцем на рахунок ЦВК у той же день – 25.04.2019.**

Аудитом встановлено, що для одного із знятих з реєстрації кандидатів на пост Президента України (А. Садовий) інформаційні плакати не виготовлялися (вивільнені кошти використано для виготовлення інформаційних плакатів двох кандидатів для проведення повторного голосування), а **за виготовлення інформаційних плакатів для решти 4 знятих з реєстрації кандидатів ЦВК сплатила 667,9 тис. гривень**. Оскільки ЦВК не має жодних документальних підтверджень факту виготовлення та доставки плакатів для 4 знятих з реєстрації кандидатів, аудитом зроблено висновок про зайве витрачання коштів державного бюджету, що кваліфіковано як **неекономічне їх використання**.

Довідково. Знищення 239,4 тис. інформаційних плакатів для 4 кандидатів на пост Президента України, реєстрацію яких скасовано (Д. Гнап, Д. Добродомов, С. Кривонос, Є. Мураєв), підтверджено актом про знищення без зазначення місця його складання та проведення знищення плакатів, підписаним представниками ЦВК (В. Хоменко, В. Серeda,

А. Савицька, Д. Бужак у складі комісії, утвореної згідно з розпорядженням Голови ЦВК від 22.04.2019 № 39) та директором ТОВ “НВП Поліграфсервіс” Шовкалюком Д. В.

Незважаючи на невиконання товариством договірних умов у повному обсязі, у квітні 2019 року ЦВК всупереч вимогам пункту 12.6 укладеного сторонами договору перерахувала ТОВ “НВП Поліграфсервіс” грошове забезпечення на суму **418 тис. грн, підтвердивши тим самим виконання умов договору в повному обсязі та відсутність претензій до виконавця.** Водночас виготовлення та доставка інформаційних плакатів для проведення повторного голосування здійснювалася з **10.04.2019 за відсутності затверджених кошторисом ЦВК призначень** на вказані цілі, що є недотриманням вимог пункту 5.9 договору, який обмежував граничний термін передачі плакатів: не пізніше 11.03.2019. У результаті за **повторне виготовлення та доставку інформаційних плакатів двох кандидатів на пост Президента України**, інформаційні плакати яких вже були виготовлені під час підготовки до I туру виборів, ЦВК сплатила **166,6 тис. грн, що є неекономним використанням коштів державного бюджету.**

Отже, внаслідок необґрунтованого планування видатків державного бюджету та включення недостовірних даних до бюджетного запиту на 2019 рік ЦВК завищено кошторисні призначення на виготовлення та доставку інформаційних плакатів кандидатів на пост Президента України на суму **1003,1 тис. гривень.** Виготовлення інформаційних плакатів для чотирьох кандидатів, знятих з реєстрації, за відсутності документального підтвердження призвело до неекономного використання коштів державного бюджету на суму **667,9 тис. гривень.** На виготовлення для повторного голосування і доставку до виборчих комісій бюлетенів для двох кандидатів, для яких інформаційні плакати вже були виготовлені під час підготовки до I туру виборів, ЦВК неекономно використано **166,6 тис. гривень.**

✓ Згідно з кошторисом видатків ЦВК на підготовку та проведення чергових виборів Президента України на 2019 рік на виготовлення виборчих скриньок, архівних боксів, придбання номерних одноразових пломб, захисних пакетів з урахуванням доставки передбачалося **10322,1 тис. грн,** з яких на виготовлення архівних боксів (140,4 тис. шт.) – 7022,4 тис. грн, номерних одноразових пломб для пломбування виборчих скриньок (495,2 тис. шт.) – 594,2 тис. грн та доставку – 23,3 тис. грн, захисних пакетів для транспортування протоколів (121,8 тис. шт.) – 670,2 тис. грн та доставку – 30,7 тис. грн, виборчих скриньок малих (1,1 тис. шт.) – 1981,4 тис. гривень.

У січні 2019 року ЦВК закупила у ТОВ “ГАРАНТ-ЦЕНТР” 475,4 тис. одноразових номерних пломб для пломбування виборчих скриньок на суму **610,4 тис. грн** з урахуванням проведення повторного голосування. Однак вже у березні 2019 року, зважаючи на службову записку заступника начальника управління господарського та матеріально-технічного забезпечення Секретаріату ЦВК М. Гусара на ім'я Голови ЦВК від 06.03.2019 № 21-42-220, ЦВК прийнято рішення про додаткове виготовлення **295 тис. одноразових**

пломб на суму 383,2 тис. грн за відсутності належних обґрунтувань щодо необхідності такої закупівлі та розрахунків.

Слід зазначити, що Законом № 474 та нормативними актами ЦВК чітких норм забезпечення виборчих дільниць номерними одноразовими пломбами для пломбування виборчих скриньок не визначено. ЦВК на власний розсуд планує видатки на забезпечення виборчих дільниць пломбами: по 2 пломби на кожну виборчу скриньку, а також 3 резервні пломби на кожну виборчу дільницю на випадок їх псування (загальна кількість резервних пломб – 180 тис. штук). При цьому частиною десятою статті 75 Закону № 474 передбачено можливість не лише пломбування, а й опечатування виборчих скриньок печатками виборчих комісій.

Отже, на виготовлення не передбаченого законодавством резерву одноразових пломб ЦВК неекономно використано 230,4 тис. гривень. Врахування передбаченої законом норми щодо опечатування виборчих скриньок дало б змогу зекономити 998,2 тис. грн коштів державного бюджету.

На оплату праці залучених спеціалістів ЦВК використано 2757,8 тис. грн, що становило 83,3 відс. затверджених на це кошторисних призначень у сумі 3312,4 тис. гривень. При цьому обсяг видатків заплановано із розрахунку залучення 85 осіб, як це передбачено Порядком залучення спеціалістів, експертів та технічних працівників для організаційного, правового, інформаційного, технічного забезпечення здійснення повноважень виборчих комісій на час підготовки та проведення виборів Президента України, затвердженим постановою ЦВК від 11.04.2014 № 255, з розміром оплати праці у сумі 11,5 тис. грн на місяць. Фактично ж у 2019 році ЦВК залучила на час виборчого процесу 78 працівників з оплатою 10,6 тис. грн на місяць, що призвело до економії коштів державного бюджету на оплату праці з утворенням вільного залишку на суму 676,5 тис. гривень. Змін до обсягів затверджених кошторисних призначень ЦВК у частині їх зменшення не вносилося.

Таким чином, з виділених у 2019 році 10322,1 тис. грн на виготовлення необхідного для проведення виборів інвентарю неекономно використано на створення не передбаченого законодавством резерву одноразових пломб для пломбування виборчих скриньок 230,4 тис. гривень. Через неналежні обґрунтування та розрахунки на виготовлення додаткових 295 тис. одноразових пломб неефективно витрачено 383,2 тис. гривень. ЦВК не використала встановлену законодавством норму щодо можливості опечатування виборчих скриньок печатками виборчих комісій, внаслідок чого не забезпечено економії бюджетних витрат на суму 998,2 тис. гривень.

5. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ПІДГОТОВКУ ТА ПРОВЕДЕННЯ У 2019 РОЦІ ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

Згідно із Законом № 4061 у 2019 році закінчувався конституційний строк повноважень Верховної Ради України восьмого скликання та на останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України мали бути призначені чергові вибори народних депутатів України.

З метою підготовки та проведення цих виборів у Державному бюджеті України на 2019 рік ЦВК як головному розпоряднику коштів за окремою бюджетною програмою “Проведення виборів народних депутатів України” (КПКВК 6731020) затверджено бюджетні призначення у сумі **1949620 тис. гривень**. При цьому порівняно з попередніми позачерговими виборами народних депутатів України 26.10.2014 затверджений на 2019 рік обсяг призначень зріс з **957792,7 тис. грн більш як удвічі**.

Водночас, керуючись Конституцією України, Указом Президента України від 21.05.2019 № 303, достроково припинено повноваження Верховної Ради України восьмого скликання та відповідно до статті 16 Закону № 4061 **на 21.07.2019 призначено позачергові вибори до Верховної Ради України**.

Як засвідчив аудит, в умовах встановлених законодавством особливостей підготовки та проведення позачергових виборів народних депутатів України **ЦВК не забезпечила обґрунтованого планування видатків**, що створило суттєві ризики порушень бюджетного законодавства під час використання коштів.

Зокрема, із загальної суми затверджених на 2019 рік бюджетних призначень (1949620 тис. грн) на здійснення видатків безпосередньо ЦВК передбачено **433218 тис. грн** (22,2 відс. загального обсягу), ОВК – **53871,5 тис. грн** (2,8 відс.), ДВК – **1462530,2 тис. грн** (75 відсотків). При цьому вже на етапі планування цих коштів ЦВК більш як удвічі завищило планові обсяги видатків на виготовлення тимчасових посвідчень народного депутата (**90 замість 40,5 тис. грн**) внаслідок лічильної помилки, що є недотриманням вимог Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687 (до бюджетного запиту на 2019 рік включено недостовірні дані). Недотримання ЦВК вимог цієї Інструкції та застосування для розрахунку обсягу видатків на 2019 рік не цін і тарифів поточного 2018 року на відповідні товари (роботи, послуги), а цін, які були під час попередніх виборчих кампаній 2014–2016 років, також призвело до включення недостовірних даних до бюджетного запиту та затвердження необґрунтованих бюджетних призначень на виготовлення плакатів, виборчих бюлетенів, оплату послуг засобів масової інформації на суму **190319,9 тис. гривень**. Згідно із статтею 116 Бюджетного кодексу України **зазначене є порушенням бюджетного законодавства**.

За рахунок перевищення більше ніж удвічі планової кількості виготовлення бланків протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці у загальнодержавному окрузі над кількістю цих бланків, які

фактично складаються на виборчих дільницях під час проведення виборів, витрати на їх виготовлення у сумі 17945,4 тис. грн **перевищили необхідні** (7110,8 тис. грн) **на 10834,6 тис. грн**, тобто у **2,5 рази**. При цьому частина перша статті 91 Закону № 4061 передбачала виготовлення таких бланків для виборів у загальнодержавному та одномандатному окрузі по 200 примірників. Після прийняття Виборчого кодексу України **законодавчо встановлену норму виготовлення бланків протоколів зменшено до 50 примірників**.

Наділена Законом № 1932 повноваженнями щодо організації та контролю за перебігом виборчого процесу ЦВК **не забезпечувала належного виконання заходів щодо економного і раціонального використання бюджетних коштів та мінімізації бюджетних витрат відповідно до критеріїв та принципів, визначених Бюджетним кодексом України**. Так, на придбання канцелярських товарів для ОВК і ДВК заплановано **27282 тис. грн**, включаючи вартість степлерів, дирижітів, лінійок, ножиць, заточувачів олівців тощо на суму **3759,3 тис. гривень**. Під час розрахунку середніх норм видатків на забезпечення ОВК і ДВК вартість закупівлі цих товарів **збільшилася загалом на 5685,7 тис. гривень**. При цьому ЦВК не враховано, що аналогічний малоцінний інвентар буде закуплено для підготовки та проведення чергових виборів Президента України, процес яких до підготовки до виборів народних депутатів мав завершитися, а отже, **була реальна можливість заощадити, за розрахунками аудиторів, близько 4 млн грн коштів платників податків**. Таку можливість не використано через відсутність практичного механізму її реалізації.

Після прийняття рішення про проведення позачергових виборів народних депутатів 21.07.2019 ЦВК зроблено новий розрахунок планових обсягів призначень на їх підготовку та проведення, згідно з яким **загальний обсяг планових видатків зменшено до 1676216,7 тис. грн** (на 273403,3 тис. грн, або 14 відс. порівняно з попереднім обсягом), що пов'язано із скороченням тривалості виборчого процесу на 30 днів та зменшенням кількості ОВК і ДВК. При цьому плановий обсяг витрат безпосередньо ЦВК становив **406802,1 тис. грн** (24,3 відс. загального обсягу), ОВК – **51172,5 тис. грн** (3 відс.), ДВК – **1218242,1 тис. грн** (72,7 відсотка).

Водночас **внаслідок необґрунтованого планування** та застосування на етапі складання бюджетного запиту цін послуг, які діяли під час попередніх виборів, а під час складання уточненого розрахунку вже цін поточного року, обсяг видатків на виготовлення, зокрема, інформаційних плакатів для суб'єктів виборчого процесу збільшився порівняно з попереднім з 2696,5 до 14383,7 тис. грн (у **5,3 рази**), на виготовлення інформаційних плакатів для кандидатів у депутати в одномандатному виборчому окрузі – з 2239,3 до 7433,8 тис. грн (у **3,3 рази**). У складі видатків на оплату послуг засобів масової інформації вартість публікації ОВК у регіональних чи місцевих друкованих засобах масової інформації про відкриття поточного рахунку виборчого фонду кандидата у депутати в одномандатному окрузі та їх відповідних реквізитів збільшилася з 1055,3 до 2487,5 тис. грн (у **2,4 рази**); оприлюднення в регіональних чи місцевих друкованих засобах масової інформації повідомлення

про реєстрацію кандидата у депутати в одномандатному окрузі разом з рішенням про його реєстрацію – з 1758,8 до 2487,5 тис. грн (**в 1,4 раза**); публікації ЦВК у регіональному друкованому засобі масової інформації витягу з рішення про утворення ОВК у відповідному регіоні та про їх склад – із 140,7 до 398 тис. грн (**у 2,8 раза**); оприлюднення у загальнодержавних або регіональних чи місцевих друкованих засобах масової інформації про попередження партії, кандидати у депутати від якої включені до списку партії, або окремому кандидату в депутати – із 117 до 234 тис. грн (**удвічі**).

Розрахункові видатки на виготовлення виборчої документації збільшилися порівняно з початковими **на 103136,8 тис. грн (у 1,5 раза)** передусім за рахунок збільшення видатків на виготовлення виборчих бюлетенів на 91678,1 тис. гривень. Крім збільшення розрахункової кількості виборців у загальнодержавному виборчому окрузі (до розрахунку включено 473,4 тис. виборців на спеціальних виборчих дільницях, які на етапі планування бюджету не враховувалися), таке збільшення видатків ЦВК обґрунтувала **збільшенням майже втричі вартості паперу**. При цьому аудитом встановлено, що питання ціни виготовлення бюлетенів та динаміки **вартості паперу ЦВК не досліджувалося**, запитів до державних поліграфічних підприємств щодо визначення ціни виготовлення виборчого бюлетеня, зокрема до ДП “Поліграфкомбінат “Україна”, не надсилалося.

Економія коштів за відповідними напрямками видатків дала можливість ЦВК включити до розрахунку видатки на виготовлення та доставку виборчих скриньок стаціонарних (великих) на суму **11550 тис. грн, яких у розрахунках до бюджетного запиту не планувалося**. Крім того, при незмінній вартості (50 грн) за відсутності жодних обґрунтувань **на 1519,4 тис. грн збільшено** видатки на виготовлення архівних боксів у зв’язку із збільшенням їх кількості з 59613 до 90000 од. (**у 1,5 раза**). **На 6758,9 тис. грн збільшено** видатки на придбання малоцінних предметів споживання, канцелярських та господарських товарів для ОВК і ДВК у зв’язку із збільшенням розрахункової суми видатків на одну виборчу дільницю в середньому на 234 гривні.

Аудит засвідчив: при затверджених за бюджетною програмою “Проведення виборів народних депутатів” на 2019 рік призначеннях у сумі 1949620 тис. грн ЦВК використала на підготовку та проведення виборів **1593232,6 тис. грн (81,7 відсотка)**. При цьому головною проблемою, яка постала перед ЦВК під час підготовки позачергових виборів народних депутатів України 21.07.2019, було **дотримання законності проведення публічних закупівель в умовах скорочення виборчого процесу на 30 днів** (з 90 до 60 днів). ЦВК намагалася вирішити цю проблему з 2015 року⁴². З метою законодавчого врегулювання у 2016 році Мінекономрозвитку на виконання доручення Кабінету Міністрів України та звернення Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики⁴³ розробило проєкт Закону України “Про особливості здійснення закупівель товарів і послуг для підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні”, який після тривалого

⁴² Постанови ЦВК від 01.07.2015 № 110, від 13.05.2016 № 112 та від 05.09.2016 № 384.

⁴³ Лист від 25.05.2016 № 04-16/13-294.

опрацювання та узгодження **визнаний Мінекономрозвитку недоцільним для подальшого опрацювання**⁴⁴, оскільки окремі положення суперечать узятим Україною європейським зобов'язанням.

Останнього разу ЦВК зверталася до Кабінету Міністрів України у серпні 2018 року⁴⁵, наполягаючи на необхідності **невідкладного вирішення питання закупівель товарів і послуг для підготовки та проведення виборів**, оскільки відсутність окремого Закону України “Про особливості здійснення закупівель товарів і послуг для підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні” або невнесення відповідних змін до чинного законодавства у сфері закупівель ставить під загрозу організацію і проведення виборів Президента України та народних депутатів України у 2019 році. Однак **це питання так і залишилося невирішеним**.

Через брак часу для проведення процедур закупівель під час виборчого процесу позачергових виборів народних депутатів України та ризики відміни процедур закупівель ЦВК у **травні 2019 року, тобто вже під час виборчого процесу**, прийняла рішення⁴⁶ звернутись до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України щодо необхідності прийняття Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” (зміни в частині нерозповсюдження норм цього Закону на виборчий процес), а також до Мінекономрозвитку щодо надання пропозицій. Однак проєкт вказаного Закону (ініційований Президентом України Зеленським В. О.), зареєстрований у Верховній Раді України 22.05.2019 за № 10317, **відхилено та знято з розгляду**.

Натомість Мінекономрозвитку власним наказом від 24.05.2019 № 898 внесло зміни до Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 17.03.2016 № 454, дозволивши ЦВК визначати предмет закупівлі товарів і послуг, необхідних для підготовки та проведення позачергових виборів народних депутатів України 21.07.2019, за обсягом, номенклатурою та місцем поставки товарів або надання послуг (зокрема, **для кожної виборчої комісії або груп виборчих комісій**) окремо для цих виборів.

Як засвідчили результати аудиту, **за швидкоплинного виборчого процесу це стало передумовою для численних порушень виборчими комісіями законодавства про публічні закупівлі**, що призвело до неекономних витрат державного бюджету, адже Закон України “Про публічні закупівлі” **не містить жодних винятків щодо існуючих процедур закупівель для позачергових виборів**.

Зокрема, з порушенням законодавства здійснено закупівлю послуг з виготовлення та доставки інформаційних плакатів політичних партій,

⁴⁴ Лист Мінекономрозвитку до Кабінету Міністрів України від 31.07.2018 № 3302-01/32846-01.

⁴⁵ Лист ЦВК від 13.08.2018 № 21-20-1318 (на звернення Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України від 14.06.2018 № 39236/9/1-17).

⁴⁶ Постанова ЦВК від 24.05.2019 № 897.

кандидати в народні депутати України від яких зареєстровані у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі. До участі в торгах на суму 14311,8 тис. грн разом з ДП “Київська офсетна фабрика” також допущено ТОВ “Сігматрейд”, **тендерна пропозиція якого не відповідала тендерній документації** (відсутні лист-погодження з умовами проєкту договору про закупівлю, документи, що підтверджують повноваження посадової особи або представника учасника щодо підпису документів тендерної пропозиції та договору, документи, що підтверджують надання учасником забезпечення тендерної пропозиції)⁴⁷ та яке у порушення вимог частини першої статті 27 Закону України “Про публічні закупівлі” надало до аукціону заповнену форму цінової пропозиції (**14377,7 тис. гривень**).

За результатами проведеного під час аудиту вивчення цінових пропозицій вказаних учасників торгів встановлено, що **ТОВ “Сігматрейд” було технічним учасником торгів**: незважаючи на те, що його загальна цінова пропозиція більша, ніж пропозиція переможця, наведені в ній цінові показники одиниць товару менші за ціни учасника-переможця у **1,5 рази**.

Слід зазначити, що аналогічні невідповідності цінових пропозицій учасників торгів за пропозиціями ЦВК, які **мають характер суто технічних помилок, однак створюють умови для одержання перемоги заздалегідь визначеним учасником**, мають систематичний характер. Зокрема, за такою схемою проведено визначення переможця торгів щодо закупівлі у 2019 році легкових автомобілів для транспортного забезпечення посадових осіб ЦВК тощо.

Постановою ЦВК від 03.06.2019 № 925 затверджено Розподіл коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення позачергових виборів народних депутатів України 21.07.2019, та середні норми видатків ОВК і ДВК, згідно з яким видатки безпосередньо ЦВК становили **406802 тис. грн** (20,9 відс. загального обсягу), ОВК – **51172,3 тис. грн** (2,6 відс.), ДВК – **1220431,1 тис. грн** (62,6 відсотка). При цьому, як і на виборах Президента України, для підготовки та проведення виборів народних депутатів України ЦВК **безпідставно утворила резерв нерозподілених коштів у сумі 271214,6 тис. грн, якого законами України № 1932 та № 4061 не передбачено**. Як засвідчили результати аудиту, наявність такого резерву дала ЦВК змогу **надалі безпідставно збільшити на 12937,6 тис. грн призначення ОВК**, які не забезпечили ефективного використання коштів державного бюджету на видатки, планування яких здійснювалося з недотриманням вимог чинного законодавства.

Найбільшою статтею у структурі видатків ОВК і ДВК були видатки на оплату праці їх членів та залучених працівників з нарахуваннями. При затверджених на вказані цілі **1122545,3 тис. грн** касові видатки становили **1104646,2 тис. грн** (98,4 відс. затвердженого обсягу). При цьому за результатами виконання кошторисів за вказаним напрямом утворився **залишок у сумі 17899,1 тис. грн**, який ЦВК пояснила формуванням більшості виборчих

⁴⁷ Підтверджено листом ГО “Трансперенсі Інтернешнл Україна” від 14.01.2020 № ТІ-7.

комісій з мінімальною кількістю членів та постійною зміною складу членів ДВК, що унеможливлювало нарахування їм заробітної плати. Однак, як встановлено аудитом, однією з причин утворення залишку стало **додаткове виділення ОВК 12937,6 тис. грн** на оплату праці з нарахуваннями, зважаючи на максимальну укомплектованість членів ДВК та надання довідок про середню заробітну плату. Інформацію про укомплектування членами ДВК ЦВК отримувала з ІАС “Вибори народних депутатів України”, **не здійснюючи при цьому аналізу залишків невикористаних ОВК коштів.**

За рахунок додатково виділених на оплату праці коштів ОВК здійснювали **нарахування та виплату одноразової грошової винагороди членам та залученим спеціалістам.** Зокрема, ОВК № 92 (Київська обл., м. Узин) після звернення листом від 22.07.2019 № 248 отримала від ЦВК **428,5 тис. гривень.** Після прийняття рішення про необхідність виплати грошової винагороди членам ДВК та залученим працівникам ОВК № 125 (Львівська обл., м. Старий Самбір) звернулася до ЦВК щодо виділення додаткових **440,1 тис. грн** на оплату праці з нарахуваннями та щодо перерозподілу видатків на оплату праці на суму **183,3 тис. гривень.** Це суперечить вимогам пункту 15 Порядку залучення спеціалістів, експертів та технічних працівників для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення повноважень виборчих комісій на час підготовки та проведення виборів народних депутатів України, затвердженого постановою ЦВК від 19.07.2012 № 122, яким передбачено виплату залученим працівникам ОВК і ДВК одноразової грошової винагороди **після встановлення підсумків голосування лише в межах загальної економії фонду оплати праці.**

Низці ОВК додаткові кошти, які в подальшому спрямовувалися на виплату одноразової грошової винагороди членам виборчих комісій і залученим спеціалістам, виділялися на звернення цих ОВК шляхом **затвердження ЦВК перерозподілів видатків за іншими напрямками.** У такий спосіб збільшено призначення на оплату праці працівників ОВК № 205 (Чернігівська обл., м. Чернігів) на суму **243 тис. грн**, ОВК № 96 (Київська обл., м. Вишгород) на суму **84,4 тис. грн**, ОВК № 130 (Миколаївська обл., м. Баштанка) на суму **126,6 тис. гривень.**

Слід відзначити, що під час виділення ОВК додаткових коштів ЦВК не дотримано вимог Порядку фінансування окружних виборчих комісій та дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів народних депутатів України, затвердженого постановою ЦВК від 12.07.2012 № 110 (із змінами та доповненнями), яким передбачено прийняття рішень про збільшення кошторисних призначень **з урахуванням доданих до пропозицій довідок ОВК про витрачання коштів та взяті фінансові зобов'язання** станом на день, що передує дню подання відповідних пропозицій до ЦВК. У порушення вимог пункту 9 цього Порядку **пропозиції ОВК розглядалися ЦВК за відсутності таких довідок.** Згідно з письмовим поясненням в. о. Керівника Секретаріату ЦВК К. Шараг, **рішення про виділення ОВК додаткових коштів ухвалювалися ЦВК колегіально у**

формі постанов.

При цьому ЦВК має намір **виключити з вищевказаного Порядку норму щодо необхідності отримання довідки про витрачання коштів та взяті ОВК фінансові зобов'язання**, посилаючись на достатність оперативних даних Казначейства щодо проведених ОВК видатків та взятих фінансових зобов'язань у системі “Є-Казна”. Зазначене не відповідає дійсності, оскільки інформація Казначейства містить дані лише щодо загальних обсягів коштів за одним кодом економічної класифікації видатків (КЕКВ 2282), а здійснення контролю за повнотою взяття зобов'язань розпорядниками коштів нижчого рівня та проведеними ними видатками покладено на ЦВК як на головного розпорядника бюджетних коштів нормами Бюджетного кодексу України.

Під час підготовки та проведення позачергових виборів народних депутатів України постала проблема в частині видатків на оплату праці працівників виборчих комісій – **заборгованість за розрахунками з працівниками з оплати праці на загальну суму 4026,4 тис. грн в ОВК № 210** (Чернігівська обл., м. Прилуки), дії посадових осіб якої створили ризики унеможливлення встановлення підсумків голосування у цьому одномандатному виборчому окрузі. Зважаючи на порушення Конституції України, Закону № 4061 та інших законів України, постановою ЦВК від 16.08.2019 № 1877 повноваження всього складу ОВК № 210 достроково припинено (колишній голова комісії Соколовська О. В.⁴⁸) із затвердженням постановою ЦВК від 19.08.2019 № 1885 нового складу.

Після призначення на посаду новий голова ОВК № 210 Свідрун О. М. неодноразово зверталася до Голови ЦВК з проханням взяти справу під особистий контроль та ініціювати перевірку діяльності колишнього складу ОВК в частині законності зняття готівки у сумі **4026,4 тис. грн, яку виявлено у сейфі бухгалтерії ОВК, однак в обліку не відображено**. При цьому факти неналежного оформлення документів підтверджено актом від 06.09.2019 № 05-30/07 планової ревізії використання коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення позачергових виборів народних депутатів України 21.07.2019 в ОВК № 210 (підписано начальником відділу Управління Північного офісу Держаудитслужби в Чернігівській області Мольченко Н. Ф.). У відповідь ЦВК наголосила ОВК № 210, що ОВК є юридичною особою та комісією вищого рівня щодо всіх ДВК у межах відповідного одномандатного округу і **питання оплати праці належить виключно до її повноважень**⁴⁹.

Зважаючи на невирішеність ситуації, у вересні 2019 року головою ОВК № 210 Свідрун О. М. прийнято рішення повернути виявлені кошти до державного бюджету через філію Чернігівського облуправління АТ “Ощадбанк”, що призвело до виникнення заборгованості перед членами виборчої комісії та залученими працівниками на вказану суму.

⁴⁸ Призначена на посаду постановою ЦВК від 10.07.2019 № 1561.

⁴⁹ Листи від 30.08.2019 № 21-33-8042 та від 03.09.2019 № 21-33-8075 (підписано членом ЦВК Желтовою О. М.).

На дату аудиту в Прилуцькому відділі поліції Головного управління Національної поліції в Чернігівській області тривало досудове розслідування в окремому кримінальному провадженні за ознаками злочину, передбаченого частиною першою статті 175 Кримінального кодексу України (невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат)⁵⁰. На розгляді у Верховній Раді України перебував проєкт Закону України “Про оплату праці в одномандатному окрузі № 210” від 14.01.2020 № 2736 (включено до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України дев’ятого скликання).

Таким чином, **неналежна діяльність вищевказаних посадових осіб ОВК та незабезпечення ЦВК належної організації та координації їх роботи спричинили нерезультативне використання 5806,7 тис. грн (4026,4 тис. грн – оплата праці та 1780,3 тис. грн – перерахований ЄСВ).**

Зазначаємо, що у складі видатків на заходи з підготовки та проведення у 2019 році позачергових виборів народних депутатів України, передбачених кошторисом ЦВК, при затверджених 1209,4 тис. грн **на проведення нарад-семінарів для голів, секретарів, головних бухгалтерів, системних адміністраторів ОВК з урахуванням витрат на відрядження використано 942,2 тис. гривень.** Отже, як і на проведених у 2019 році виборах Президента України, посадові особи виборчих комісій, уповноважені приймати управлінські рішення щодо використання виділених їм фінансових ресурсів держави, допустили суттєві помилки та створили ризики незаконного та неефективного використання бюджетних коштів на проведення виборів.

У структурі кошторисних призначень ЦВК на заходи з підготовки та проведення у 2019 році позачергових виборів народних депутатів України, як і на виборах Президента України, значну частку (67,4 відс. загального обсягу) становили **видатки на виготовлення виборчих бюлетенів.** При затверджених на вказані цілі **273987,7 тис. грн** касові видатки дорівнювали **237617,3 тис. грн** (86,7 відс. затвердженого обсягу). За результатами переговорної процедури, як і на минулих виборах, виконавцем робіт з виготовлення та доставки бюлетенів обрано ДП “Поліграфкомбінат “Україна”. При цьому порівняно з попереднім виборчим процесом вартість виготовлення бюлетеня форматом 200x800 мм **збільшилася з 4,26 до 4,68 грн (з ПДВ).** Деталізованого розрахунку вартості, як і минулого разу, ЦВК у підприємства не вимагала, **приймаючи до виконання цінову пропозицію фактично підприємства-монополіста державної форми власності на ринку друкованої продукції.**

Незважаючи на затверджені кошторисні призначення ЦВК на виготовлення виборчих бюлетенів (273987,7 тис. грн), договір між ЦВК і ДП “Поліграфкомбінат “Україна” від 27.06.2019 № 370-2019 про надання послуг з виготовлення **63611,5 тис. прим.** укладено на суму **281845,2 тис. грн** (на 7857,5 тис. грн більше), що відповідало обсягам видатків, передбаченим у річному плані закупівель, з урахуванням змін, затверджених рішенням тендерного комітету ЦВК 13.06.2019 (підписано головою тендерного комітету

⁵⁰ Листом від 05.11.2019 № 12629/05/24-2019 (підписав заступник голови – начальник Головного слідчого управління Національної поліції України М. Цуцкірідзе).

Є. Радченком і секретарем тендерного комітету Г. Залізник та погоджено Головою ЦВК). При цьому в порушення частини восьмої статті 80 Закону № 4061 **ЦВК замовила виготовлення резерву бюлетенів в кількості 3103,1 тис. прим.** для загальнодержавного багатомандатного округу та одномандатних округів. Зазначене, а також неврахування вимог постанов ЦВК від 26.06.2019 № 1345 та № 1346 щодо розмірів виборчих бюлетенів, прийняття яких спричинило зменшення вартості виготовлення із запланованих 4,68 до фактичних 4,2 грн (для загальнодержавного багатомандатного округу) та, відповідно, з 4,2 до 3,52 грн (у середньому для одномандатних округів), призвело до **завищення договірної вартості послуг з виготовлення виборчих бюлетенів на 48131,2 тис. гривень.**

У липні 2019 року договірну вартість виготовлення бюлетенів зменшено до **237617,3 тис. грн**, передбачену кількість виготовлення бланків – до **61237,3 тис. прим.** (на 3,7 відсотка).

Оскільки ЦВК не мала будь-яких деталізованих розрахунків ціни виготовлення виборчих бюлетенів за кожним їх видом та в цілому, під час аудиту ДП “Поліграфкомбінат “Україна” надіслано офіційний запит про надання вказаної інформації⁵¹. За результатами опрацювання отриманої інформації⁵² встановлено, що до планової (розрахункової) калькуляції витрат на виготовлення бюлетенів було включено вартість придбаного захищеного паперу, яка на **486,6 тис. грн перевищила вартість паперу, закупленого ДП “Поліграфкомбінат “Україна” для виготовлення бюлетенів** (47878,3 тис. грн без ПДВ). У залишках на підприємстві – 120,3 тис. арк. паперу на суму **411,6 тис. грн** (без ПДВ). Крім того, до калькуляції включено прибуток, розмір якого у **2,9 раза перевищив розмір прибутку** (25932,9 проти 8829,3 тис. грн), передбаченого розрахунком для проведення чергових виборів Президента України при відносно невеликій різниці (77378 од., або 0,1 відс.) кількості виготовлених бюлетенів. У результаті на виготовлення у 2019 році бланків виборчих бюлетенів для проведення позачергових виборів народних депутатів України **неекономно використано 17077,7 тис. грн коштів державного бюджету.**

Відповідно до частини четвертої статті 74 Закону № 474 та статті 83 Закону № 4061 кожна виборча дільниця забезпечується **необхідною кількістю виборчих скриньок** – великих (стаціонарних) та малих (переносних). Для голосування використовуються виборчі скриньки, виготовлені з прозорого матеріалу за розмірами, встановленими ЦВК.

Довідково. Розміри і параметри виборчих скриньок, їх розбірну конструкцію багаторазового використання та виготовлення з таких прозорих матеріалів, як поліпропілен, полівінілхлорид, поліметилметакрилат, полікарбонат, полістирол, визначено постановою ЦВК від 21.04.2004 № 43 “Про виборчі скриньки для голосування на виборах Президента України”. Постановою ЦВК від 26.04.2005 № 76 передбачено використання виборчих скриньок із зазначеним параметрами також на виборах народних депутатів України, депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, на всеукраїнському та місцевих референдумах з метою **заощадження коштів**

⁵¹ Лист від 17.07.2020 № 18-1718.

⁵² Лист ДП “Поліграфкомбінат “Україна” від 24.07.2020 № 06/2194.

державного бюджету, а також однакового застосування законодавства України про вибори і референдуми.

Зважаючи на залишки виборчих скриньок у ЦВК, АР Крим, обласних та Київській міській державних адміністраціях та визначену необхідну кількість забезпечення ними виборчих дільниць з урахуванням фактичної кількості утворених дільниць та вимог Закону № 4061, **додаткова потреба на 2019 рік у виготовленні малих виборчих скриньок становила 1129 штук.** За результатами відкритих торгів переможцем обрано ФОП Малік Віта Вікторівна з ціною тендерної пропозиції 1751 грн за одиницю та загальною вартістю поставки у сумі **1976,9 тис. грн** (договір від 26.02.2019 № 58-2019), **включаючи витрати виконавця на матеріали та пакування.**

На підставі розрахунку розсилки (затверджений заступником Голови ЦВК Радченком Є. В. без дати), актів приймання (від ЦВК передачу підтверджено матеріально відповідальною особою Бужаком Д. О. і заступником головного бухгалтера Савицькою А. В.) та договорів ЦВК з відповідною обласною державною адміністрацією і апаратом виконавчого органу Київської міської ради на безоплатне відповідальне зберігання у регіони України доставлено 1121 шт. готової продукції, а **рештою 8 шт. поповнено наявний у ЦВК резерв.** На балансі ЦВК матеріальні цінності оприбутковано **28.03.2019.**

Слід відзначити, що згідно з реєстраційними документами основним видом діяльності ФОП Малік Віта Вікторівна є **інші види видавничої діяльності**, умови укладеного з ЦВК договору передбачали можливість залучення до виконання робіт третіх осіб.

Аудитом встановлено, що 8 малих виборчих скриньок, які надійшли у 2019 році на склад ЦВК, мають всупереч умовам договору на упаковці **маркування, яке свідчить про належність не до ФОП Малік В. В., а до Заводу рекламного та виставкового устаткування в м. Ростов-на-Дону** (Краснодарський край, Російська Федерація) та Колективного малого науково-виробничого підприємства “Термік” (Донецька область, м. Краматорськ, вул. Румянцева, 31). Аналогічне маркування підтверджено на упаковках 18 скриньок, виготовлених у 2019 році та переданих після завершення виборів на зберігання до Голосіївської районної у м. Києві державної адміністрації (передані від апарату виконавчого органу Київської міської ради до Голосіївської районної в місті Києві державній адміністрації за договором від 21.03.2019 № 2/2019).

Довідково.** Під час перевірки використання ЦВК коштів державного бюджету у 2004 році та I кварталі 2005 року (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 24.06.2005 № 15-1) досліджувалося питання виготовлення 184640 од. виборчих скриньок і залучення у 2004 році до виконання робіт з їх виготовлення і доставки КМНВП “Термік” (договір від 17.08.2004, голова тендерного комітету – Голова ЦВК Давидович Я. В.). Проведеним контрольним заходом встановлено, що КМНВП “Термік” виконувало виключно посередницькі функції. Крім цього підприємства у виготовленні виборчих скриньок брали участь **ще 10 підприємств, розташованих на території Російської Федерації, та ВАТ “Васильківський завод холодильників”.

Зазначасмо, що умови укладеного між ЦВК і ФОП Малік В. В. договору передбачали включення до загальної вартості послуг витрат виконавця на матеріали та пакування, а продукція повинна була запаковуватись в картонні

коробки з відповідним маркуванням, тобто ФОП Малік В. В. як виробника. Однак частина товару, призначеного для забезпечення проведення виборів Президента України 31.03.2019 та оплаченого за рахунок коштів Державного бюджету України, була в упаковці з маркуванням виробничого підприємства **(Завод рекламного та виставкового устаткування)**, яке **розташоване та провадить свою діяльність на території Російської Федерації**. Це може свідчити про факти порушення вимог статті 29 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” в частині застосування додаткових заходів у відповідь на дії держави-агресора та/або держави-окупанта, щодо якої такі заходи мають застосовуватися на виконання Плану пріоритетних дій Уряду на 2019 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1106-р.

Довідково. На факті виробництва виборчих скриньок у Російській Федерації також наголошувалось у повідомленні російського видання Газета.ру та пресслужби губернатора Ростовської області від 20.09.2004 “Скриньки для виборів Президента України виготовлять ростовські зеки”, опублікованому на сайті Української правди⁵³. Чоловік з таким самим прізвиськом, як керівник КМНВП “Термік”, 20.06.2019 внесений до бази сайту “Миротворець”⁵⁴.

Зважаючи на викладене, **послуги з виготовлення та доставки ФОП Малік В. В. маленьких (переносних) виборчих скриньок на суму 1976,9 тис. грн можна вважати такими, що не відповідають умовам, визначеним в укладеному з виконавцем договорі, яким передбачалося виготовлення продукції та її пакування безпосередньо цим підприємцем, а не залученими сторонніми організаціями.**

Під час підготовки до проведення у 2019 році виборів Президента України ФОП Малік В. В. надавала для низки ОВК також послуги з виготовлення фасадних вивісок (136,6 тис. грн), штампів (17,9 тис. грн), поставки тканини для виборчих кабінок (80 тис. грн), виготовлення заготовок для кабінок (70 тис. грн), інші послуги (97,6 тис. гривень). Отже, **за час проведення у 2019 році кампанії з виборів Президента України ФОП Малік В. В. отримала за надані послуги з державного бюджету загалом 2379 тис. гривень.**

Протягом травня-липня 2019 року (на етапі підготовки до проведення позачергових виборів народних депутатів України) ЦВК провела роботу щодо встановлення фактичної наявності придатних для використання під час виборчого процесу скриньок, за результатами якої **потреба у виготовленні великих (стаціонарних) виборчих скриньках становила 3320 штук.**

Слід зазначити, що списання непридатних для використання скриньок здійснювалося на підставі складених комісіями на виборчих дільницях дефектних актів про їх пошкодження, актів на списання матеріальних цінностей, дефектних актів на встановлення фактів непридатності виборчих скриньок, які переважно були **однакові за змістом та містили перелік типових ознак пошкоджень** (тріснуті стінки, відірвані ручки, зламані кришки тощо). **Будь-яких заходів щодо встановлення осіб, відповідальних за**

⁵³ <https://www.pravda.com.ua>.

⁵⁴ <https://myrotvorets.center>.

пошкодження матеріальних цінностей, та відшкодування ними заподіяних державі збитків власником цього майна у період, що підлягав аудиту, **не вживалося**, оскільки акти підтверджували пошкодження під час виборчого процесу. Через значний період часу і неналежний внутрішній контроль ЦВК **розрахувати суму завданих збитків неможливо**.

У структурі Секретаріату ЦВК **функціонує** відділ контролю за використанням коштів, до повноважень якого належить, зокрема, **здійснення аналізу ефективності використання матеріальних і фінансових ресурсів ЦВК, виявлення причини непродуктивних витрат і втрат**. Однак, незважаючи на те, що проблема з додатковим виготовленням виборчих скриньок виникає щоразу на етапі підготовки до виборів, питання перевірки фактичної наявності і стану скриньок, що зберігаються, **навіть не включено до планів роботи цього підрозділу на 2018–2019 роки**. Водночас на необхідності удосконалення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, підвищення їх ефективності **Рахункова палата щоразу наголошує за результатами проведених у ЦВК контрольних заходів**.

Під час аудиту вибірково обстежено місця зберігання виборчих скриньок в Голосіївській і Святошинській районних в м. Києві державних адміністраціях та в ЦВК та підтверджено **незабезпечення відповідальними особами належних умов зберігання високовартісного державного майна**, що і є причиною великих обсягів пошкодження скриньок та використання значних фінансових ресурсів на їх виготовлення під час підготовки для кожних загальнодержавних виборів.

Слід зауважити, що в ЦВК моніторинг даних щодо фактичного місцезнаходження, наявної кількості та стану перебування виборчих скриньок документально не здійснюється. Річна інвентаризація виборчих скриньок у ЦВК проводиться **шляхом збору та узагальнення даних з інвентаризаційних описів, надісланих від обласних та Київської міської державних адміністрацій**.

З урахуванням наявного в Секретаріаті ЦВК резерву великих (стаціонарних) скриньок (85 шт.) ЦВК визначила необхідну потребу в закупівлі послуг з виготовлення та доставки **3622 великих (стаціонарних) виборчих скриньок**. За результатами відкритих торгів переможцем обрано ФОП Малік Глеб Валерійович (основний вид діяльності – **інші види видавничої діяльності**) з ціною пропозицією у сумі **12658,9 тис. грн без ПДВ** (договір від 14.07.2019 № 476-2019). У день укладання договору сторонами укладено додаткову угоду, відповідно до якої кількість скриньок **зменшено до 3581 шт.** (на 41 шт.), загальну вартість продукції – **до 12515,6 тис. гривень**.

Передачу готової продукції за призначенням підтверджено договорами про безоплатне відповідальне зберігання, укладеними між ЦВК та відповідними особами обласних державних адміністрацій або апарату виконавчого органу Київської міської ради, датовані 17.07.2019 (від ЦВК підписані Головою ЦВК та завізовані працівниками Радченком Є. В., Суярком С. М., Залізнякам Г. О., Краснощок А. І., Вадімовою Н. І., Гуліною О. А., Осадчуком О. О. та Гусаром М. О.). У розпорядження ЦВК матеріальні

цінності отримано згідно з актом приймання-передачі товару від 22.07.2019 № 1, затвердженим Головою ЦВК та підписаним заступником начальника управління господарського та матеріально-технічного забезпечення Секретаріату ЦВК Гусаром М. В (відповідальна особа за договором) і ФОП Малік Г. В.

Під час огляду місць зберігання виборчих скриньок на складі ЦВК встановлено наявність позначки **ТОВ “НВП “Олавтекс”** – найбільшого виробника в Україні печаток і штампів, президентом якого є полтавський підприємець **Малік Валерій Олександрович**. Враховуючи, що цим підприємцем на звернення ЦВК початково була визначена пропозиція вартості надання послуг з виготовлення та доставки виборчих скриньок, а також те, що він є особою, пов’язаною родинними стосунками з ФОП Малік В. В. (дружина) та ФОП Малік Г. В. (син), можна констатувати наявність з його боку відповідного впливу на формування тендерних пропозицій вказаних учасників під час оголошених ЦВК закупівель на надання послуг з виготовлення та доставки великих (стаціонарних) і маленьких (переносних) виборчих скриньок, а також зацікавленість у проведених тендерах.

Відповідно до умов договору від 18.02.2019 № 43-2019 ФОП Малік В. О. надавав ЦВК послуги з виготовлення та доставки печаток ОВК і ДВК на суму 6964,7 тис. грн, орендуючи при цьому у ТОВ “Олавтекс” обладнання та виробниче приміщення у м. Києві. Водночас ТОВ “Олавтекс” зареєстровано у м. Києві за адресою ВАТ “Меридіан” ім. С. П. Корольова (склад ДК “Укробронпром”), за якою у цього ж заводу через орендаря ТОВ “Алекс-Інфо” офісно-виробниче приміщення суборендував єдиний конкурент ФОП Малік В. О. на тендері з виготовлення печаток для ОВК і ДВК під час кампанії з виборів Президента України 31.03.2019 – ФОП Толкачов Віктор Якимович. Отже, є імовірність взаємозв’язку (скоординованих дій) між учасниками публічних закупівель, які оголошуються ЦВК, що надавало їм можливість узгоджувати свої дії при підготовці до участі в тендерах.

Таким чином, при затверджених за бюджетною програмою “Проведення виборів народних депутатів України” на 2019 рік призначеннях у сумі 1949620 тис. грн ЦВК використала 1593232,6 тис. грн (81,7 відс.), з яких неефективно та з порушеннями вимог законодавства – 248944,1 тис. грн (15,6 відс. здійснених видатків). На виготовлення виборчих бюлетенів неекономно використано 17077,7 тис. гривень. Надання ФОП Малік В. В. послуг з виготовлення 1129 малих виборчих скриньок на суму 1976,9 тис. грн проведено з порушенням Закону України “Про публічні закупівлі” на умовах, що не відповідали укладеному договору: для виготовлення продукції, можливо, використовувалися технічні потужності господарюючого суб’єкта, розташованого на території Російської Федерації. Внаслідок незабезпечення ЦВК належного і обґрунтованого планування до бюджетного запиту на 2019 рік включено недостовірні дані та затверджено необґрунтовані призначення на виготовлення тимчасових посвідчень народного депутата, інформаційних плакатів, виборчих бюлетенів та

оплату послуг засобів масової інформації на суму 190364,4 тис. грн, а також завищено призначення на виготовлення протоколів ДВК про підрахунок голосів на суму 10834,6 тис. гривень. Можливістю зекономити близько 4 млн грн на закупівлі лише канцелярських і господарських товарів ЦВК не скористалася, запланувавши у 2019 році двічі (на чергові вибори Президента України та позачергові вибори народних депутатів України) закупівлю тих самих товарів.

Ефективне та законне використання коштів державного бюджету ЦВК не забезпечено: утворено непередбачений законодавством резерв фінансових ресурсів на суму 271214,6 тис. грн (13,9 відс. затверджених призначень), безпідставно збільшено з порушенням вимог власного порядку призначення ОВК і ДВК на оплату праці на суму 12937,6 тис. грн та проведено додаткове фінансування виборчих комісій і численні перерозподіли видатків за відсутності належного контролю та наявності залишків коштів за відповідними напрямками на суму 1505,9 тис. гривень.

6. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

Відповідно до статті 14 Закону № 698 ЦВК є розпорядником Реєстру – автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, призначеної для зберігання, обробки даних, які містять передбачені Законом № 698 відомості, та користування ними, створеної для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України. При цьому до повноважень ЦВК як розпорядника Реєстру віднесено, зокрема, забезпечення організаційного і технологічного функціонування Реєстру із закупівлею для цього товарів, робіт та послуг.

У Державному бюджеті України призначення на забезпечення функціонування Реєстру затверджуються за окремою бюджетною програмою (КПКВК 6731050). У 2017–2019 роках обсяг затверджених на вказані цілі бюджетних призначень становив **296242 тис. грн** (2017 рік – 28426,2 тис. грн, 2018 рік – 44276,2 тис. грн, 2019 рік – 223539,6 тис. гривень). Касові видатки за цей період становили в цілому **235417 тис. грн**, або **79,5 відс. затверджених призначень** (2017 рік – 28282,5 тис. грн, 2018 рік – 40711,9 тис. грн, 2019 рік – 166422,6 тис. гривень).

Довідково. Станом на 01.01.2020 у базі даних Реєстру зафіксовано **35477,2 тис. записів про виборців України**. Крім того, база даних містила відомості про 3095,8 тис. померлих виборців, 25,9 тис. записів про осіб, громадянство України яких припинено, а також інформацію щодо 364,1 тис. геонімів⁵⁵ та 9694,4 будинку. На початок 2020 року ведення Реєстру виборців в Україні забезпечували **677 відповідних відділів**.

Як вже зазначалося, згідно із Законом № 698 з метою виконання функцій розпорядника Реєстру ЦВК створено окрему Службу, що має відповідно до постанови ЦВК статус самостійного структурного утворення. При цьому у

⁵⁵ Геонім – топографічна назва місцевості містобудівних об'єктів, узагальнююче поняття для назв вулиць, майданів, алеї, бульварів, доріг, набережних, проспектів тощо, які забезпечують транспортні зв'язки між житловими районами, а також між житловими районами і промисловими зонами, громадськими центрами, кварталами.

системі державних органів лише у структурі ЦВК функціонує відокремлена служба, наділена відповідним статусом та правами самостійного прийняття відповідних управлінських рішень, **основне і єдине завдання якої – забезпечення формування та функціонування інформаційної системи, створеної за рахунок коштів державного бюджету.**

*Довідково. На дату аудиту в Україні налічувалося близько 350 електронних реєстрів, 78 відс. яких розміщувалося на власних серверах державних установ і лише 28 відс. реєстрів мали відповідний сертифікат захисту інформації (КСЗІ). Зокрема, за даними Кабінету електронних сервісів Мін'юсту⁵⁶, **тільки це міністерство є розпорядником 13 державних електронних реєстрів:** Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Єдиний реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство, Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, Реєстр громадських об'єднань, Державний реєстр друкованих ЗМІ та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, Єдиний реєстр громадських формувань, Єдиний реєстр арбітражних керуючих, Єдина база даних електронних адрес, номерів факсів, телефаксів суб'єктів владних повноважень, Єдиний державний реєстр судових рішень, Електронний реєстр апостилів, Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України "Про очищення влади", Єдиний реєстр нотаріусів. При цьому у структурі Мін'юсту⁵⁷ немає відокремленого підрозділу, який би забезпечував виконання завдань із створення та ведення інформаційних ресурсів. Адміністратором єдиних і державних реєстрів Міністерства є ДП "Національні інформаційні системи", яке засноване Мін'юстом у травні 2015 року.*

Незважаючи на наявність у своєму розпорядженні окремої інформаційної системи з обліку виборців та відокремленого спеціалізованого підрозділу із супроводження та обслуговування цієї системи, забезпеченого необхідними кадрами, фінансовими ресурсами і технічними засобами, **ЦВК не приділяє достатньої уваги проблемам розвитку автоматизації виборчого процесу в цілому або окремих його елементів.**

Заходи з інтегрування інформаційної системи Реєстру у загальний інформаційний простір держави вживалися тільки на початку її створення у 2007 році. Реалізація відповідних заходів передбачалася переліками завдань (проектів) Національної програми інформатизації лише на 2008–2012 роки. Однак **навіть ці заходи не передбачали розвитку інформаційної системи з метою створення окремого інформаційного середовища для автоматизації виборчого процесу як сфери суспільного життя країни, а обмежували напрями її застосування веденням персоніфікованого обліку виборців, складанням списків виборців для проведення загальнодержавних та місцевих виборів, всеукраїнського та місцевих референдумів, обліку виборчих дільниць, що існують на постійній основі.**

Як вже зазначалося, за невизначеності перспектив розвитку електронної системи Реєстру **спроби встановити на рівні законодавства електронне голосування здійснювались двічі – у 2011 і 2019 роках, однак виявилися нереалізованими.**

Формування передумов для запровадження електронного голосування

⁵⁶ <https://kap.minjust.gov.ua/services/registry>.

⁵⁷ https://minjust.gov.ua/str_cent_struct.

стало можливим після створення у 2019 році Мінцифри⁵⁸, на яке покладено формування та реалізацію державної політики у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, **розвитку інформаційного суспільства**, цифрових навичок та цифрових прав громадян, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів. Важливим з точки зору **першочерговості** для запровадження електронного голосування є виконання покладеного на Мінцифри завдання щодо **розвитку інфраструктури широкомасштабного доступу до Інтернет** і телекомунікацій.

У країнах Європи інформаційно-комунікаційні технології використовуються тією чи іншою мірою в усіх процесах виборів – від реєстрації виборців до підбиття підсумків голосування. Про це йдеться у Керівництві із спостереження за використанням нових технологій голосування, опублікованому Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (Warsaw, Poland, 2013 рік)⁵⁹.

На сьогодні серед типових форм новітніх технологій голосування у країнах Європи застосовується сканування бюлетенів (**змішаний паперово-інформаційний вид**), голосування по Інтернету (**виключно цифрове голосування**), а також **електронне голосування з прямим записом**, яке передбачає реєстрацію вибору виборця на виборчій дільниці, зазвичай за допомогою засобів із сенсорним екраном або кнопками, з електронним підтвердженням підсумків голосування та передачею голосів в електронному вигляді на центральний сервер. Вважається, що саме цей вид електронного голосування забезпечить в Україні **належний облік виборців**, які взяли участь у голосуванні, **унеможливить стороннє втручання** у результати волевиявлення, забезпечить таємницю вибору кожного окремого виборця та **реєстрацію голосів шляхом наявності так званого “паперового сліду”** як підтвердження для виборця зробленого ним вибору.

Згідно з європейською практикою **перевагами використання таких інформаційних технологій у виборчому процесі** є підвищення явки виборців; спрощення участі у голосуванні громадян, які проживають за кордоном; зменшення видатків на організацію виборів; скорочення ймовірності людської помилки (включаючи недійсні бюлетені); підвищення точності та швидкості підбиття підсумків голосування і оприлюднення результатів виборів; розширення доступу до голосування для виборців з обмеженими можливостями тощо.

Проблема підвищення явки виборців є актуальною для України, адже у I турі виборів Президента України у 2019 році взяли участь **62,9 відс. зареєстрованих виборців**, у II турі – **61,4 відс.**, на виборах народних депутатів – **лише 49,8 відс.**, причому цей показник є постійно низьким, адже на виборах 2014 року явка виборців становила 52,4 відс., у 2012 році – 56,8 відсотка. Як наслідок, після завершення виборів Президента України

⁵⁸ Положення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856.

⁵⁹ <http://www.osce.org/odihr>.

залишилися невикористаними 23,8 млн виборчих бюлетенів (63,9 млн грн), після виборів народних депутатів України – 31,2 млн бюлетенів (120,4 млн грн), що свідчить про **нерезультативне використання фінансових ресурсів держави на їх виготовлення та доставку до місць голосування.**

Проблема зменшення видатків на організацію та проведення виборів також є актуальною: застосування електронного голосування під час підготовки та проведення у 2019 році чергових виборів Президента України дало б змогу **заощадити, за розрахунками на основі отриманих Рахунковою палатою даних, щонайменше 400,7 млн грн (17 відс.),** виділених на виготовлення інформаційних плакатів і виборчої документації, архівних боксів, одноразових пломб та захисних пакетів для транспортування документації, печаток, відрядження, закупівлю витратних матеріалів, канцелярського та іншого приладдя тощо. **На позачергових виборах народних депутатів України така економія могла б становити, за розрахунками, ще 239,1 млн грн (12,3 відсотка).**

Водночас у 2017–2019 роках ЦВК не вирішила зазначених проблем комплексно: не забезпечила належним чином створення організаційних та законодавчих передумов, **вжиті за цей період заходи з інформатизації забезпечували лише функціонування наявної інформаційно-технічної бази та не створювали інноваційно-технічного підґрунтя для удосконалення виборчого процесу в Україні.** Упродовж вказаного періоду фактично здійснювалося утримання створеної у ЦВК автоматизованої системи ЄІАС “Вибори”, інформація якої, як вже зазначалося, не має жодних юридичних наслідків (на підтримання та модифікацію витрачено з державного бюджету **31,3 млн гривень**). На забезпечення функціонування іншої інформаційної системи – **Реєстр**, що використовується **тільки для персоніфікованого обліку виборців та друку виборчих бюлетенів**, витрачено ще **235,4 млн грн** платників податків. За наявності двох інформаційних систем та необхідних ресурсів для запровадження механізму автоматизації виборчих процедур у 2019 році витрачено **майже 639,8 млн грн** на організацію голосування за паперовою процедурою, а поодинокі заходи з автоматизації **не сприяли підвищенню ефективності такої процедури.**

Так, у 2017 році для забезпечення функціонування Реєстру ЦВК закупила **750 пристроїв (кардридери) для зчитування інформації паспортів громадян України з безконтактним електронним носієм у формі ID-картки на суму 765,5 тис. гривень.** Програмне забезпечення інтегрування кардридерів до програмного забезпечення Реєстру розроблено та впроваджено у 2018 році власними силами фахівців Служби. Однак можливістю електронної ідентифікації в органах ведення Реєстру виборців скористалося **лише 53,3 тис. осіб (2 відс. із 2,3 млн паспортів громадянина України у формі безконтактного електронного носія (ID-картка), оформлених на дату аудиту з 2016 року),** що насамперед обумовлено **невиконанням в Україні заходів із запровадження суцільної електронної ідентифікації особи.**

Концепція створення національної системи ідентифікації громадян

України, іноземців та осіб без громадянства була схвалена ще наприкінці 2015 року розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1428-р і мала стати **“підґрунтям для успішного здійснення такої основної державної функції”, як “проведення вільних демократичних виборів”**. Однак на дату аудиту на виконання цієї Концепції, яка передбачала скорочення обігу старих паспортів громадянина України до грудня 2017 року, **ID-картками забезпечено лише 6,5 відс. загальної кількості внесених до Реєстру виборців**, що зводить нанівець запровадження одного з основних етапів застосування електронного голосування – **автоматичну ідентифікацію особи**.

Голосування за допомогою спеціальних цифрових терміналів з можливістю авторизації виборців через технологію Passport-ID застосовується у багатьох країнах світу, зокрема в Естонії цифровий підпис та цифрове посвідчення особи за допомогою ID-картки запроваджено ще з 2002 року. Електронні системи голосування використовують також США, Канада, Бразилія, Індія, Бельгія, Австралія, Південна Корея (експерименти із запровадження такої системи проводяться у Великобританії, Німеччині, Франції, Іспанії, Португалії, Італії, Норвегії, Швейцарії, Казахстані, Японії, Китаї)⁶⁰.

Водночас ЦВК, замість вивчення світового досвіду у сфері електронного голосування та запровадження його в Україні для заміни існуючої протягом майже 30 років технології паперового голосування, продовжує щороку витрачати значні обсяги коштів державного бюджету на утримання та модернізацію розрізнених інформаційних систем, у тому числі з порушенням вимог законодавства.

Так, на 2019 рік ЦВК запланувала здійснення закупівлі **автоматизованих робочих місць (АРМ) для забезпечення потреб регіональних органів ведення Реєстру**. Розрахункова кількість АРМ, які передбачалося закупити, становила **2421 од.** (із розрахунку на 2391 од. штатної чисельності працівників органів ведення та 30 од. штатної чисельності працівників Служби) **на суму 72216 тис. гривень**. У травні 2019 року планову кількість АРМ збільшено до **2426 од.** (2414 од. спрощеної та 12 од. посиленої конфігурації) із **зменшенням загальної вартості закупівлі до 69400 тис. грн** (3,9 відсотка). У червні 2019 року за пропозицією Керівника Служби О. Стельмаха⁶¹ предмет закупівлі змінено на **“Автоматизовані робочі місця користувачів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи “Державний реєстр виборців”**.

При цьому тендерний комітет ЦВК (із членом цього комітету Стельмахом О. В., який службовою запискою ініціював внесення відповідних змін) всупереч вимогам абзацу другого пункту 1 розділу II Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 17.03.2016

⁶⁰ За даними інформаційної довідки, підготовленої Європейським інформаційно-дослідницьким центром (USAD) “Система електронних виборів: процедури голосування та матеріально-технічні засоби. Міжнародний досвід” (<http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28966.pdf>).

⁶¹ Службова записка від 03.06.2019 № 21-42-384 на ім'я Голови ЦВК.

№ 454, визначав предмет закупівлі не за показником четвертої цифри основного словника (Національний класифікатор України ДК 021:2015 “Єдиний закупівельний словник”), а за розділом (код Національного класифікатора України ДК 021:2015 “Єдиний закупівельний словник” – 30000000-9). Крім того, Єдиний закупівельний словник взагалі не містить поняття “Автоматизовані робочі місця користувачів”, що свідчить про безпідставність відповідної зміни найменування предмета закупівлі.

Аудитом встановлено: зміна назви предмета закупівлі уможливила **недотримання 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. Згідно з граничними сумами витрати на придбання **персонального комп’ютера** (код ДК 021:2015 30213000-5, у складі системного блока, монітора, клавіатури, маніпулятора “миша”, операційної системи) **не можуть перевищувати 23 тис. грн з ПДВ**. Фактично ЦВК як один предмет закупівлі придбала АРМ у складі персонального комп’ютера з додатковим обладнанням та супутніми послугами (доставка і гарантія).

Неправомірною зміною предмета закупівлі та недотримання ЦВК встановлених законодавством граничних сум витрат призвела до зайвого витрачання бюджетних коштів, що кваліфіковано як неекономне використання коштів загального фонду державного бюджету на загальну суму 12215,8 тис. грн унаслідок безпідставного завищення видатків на вказану суму.

Крім того, залученим до проведення аудиту незалежним експертом завідувачем лабораторії авторського права та інформаційних технологій Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України Собіним О. К. за результатами **вивчення та оцінки доцільності та обґрунтованості закупівлі персональних комп’ютерів у замовленій ЦВК конфігурації та за технічними характеристиками встановлено, що при запланованій вартості однієї робочої станції у сумі 14,8 тис. грн вартість аналога за спрощеною конфігурацією становитиме 10,5 тис. грн, тобто у 1,4 раза дешевше.**

За результатами відкритих торгів між ЦВК і переможцем торгів ТОВ “МіроМІКС Юнайтед” укладено договір від 27.08.2019 № 620-2019 на поставку комп’ютерної техніки на загальну суму 68013,8 тис. грн, з яких загальна вартість АРМ спрощеного типу з урахуванням клавіатури, маніпулятора “миша”, кріплення, монітора, джерела безперебійного живлення та концентратора – **67675 тис. грн з ПДВ**. Зважаючи на специфікацію техніки, що поставлялася, та висновок залученого експерта, середня вартість функціональних аналогів АРМ спрощеного типу в кількості 2414 од. становить **55010,2 тис. грн з ПДВ**.

Отже, придбання у 2019 році автоматизованих робочих місць користувачів Реєстру з використанням апаратних засобів за вищою

вартістю, ніж функціональні аналоги, спроможні на визначеному рівні забезпечити виконання завдань, встановлених технічним завданням, призвело до неекономного витрачання 12664,8 тис. грн загального фонду державного бюджету.

Аудитом також встановлено, що із загальної кількості придбаних комплектів техніки у розпорядженні Служби залишилося 140 АРМ замість запланованих 30 одиниць. Із 140 АРМ 74 од. передано у розпорядження Служби (штатна чисельність працівників – 52 шт. од, 17 вакантних посад), 16 од. – у користування членам ЦВК та 33 од. на суму 925,1 тис. грн – іншим працівникам Секретаріату, 17 од. на суму 476,8 тис. грн зберігаються без використання з грудня 2019 року.

Надлишок комплектів комп'ютерної техніки в кількості 110 од. (при запланованих для Служби 30 од.) виник у результаті набрання з 03.12.2019 чинності постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 973, якою внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 943 “Деякі питання утворення органів (відділів) ведення та регіональних органів (відділів) адміністрування Державного реєстру виборців” та встановлено, що чисельність працівників органів (відділів) ведення Реєстру визначається з урахуванням кількості виборців (за даними Реєстру) у межах території, на яку поширюються повноваження цього органу ведення. Як наслідок, чисельність працівників регіональних органів ведення Реєстру скорочено з 2396 до 1819 шт. од. (на 577 осіб).

Проект вказаної постанови надійшов до ЦВК 07.11.2019 (вх. № 21-20-46488) та після опрацювання надісланий до Кабінету Міністрів України листом від 08.11.2019 № 21-20-8603. Відповідно до умов договору поставки та наданих документів доставку АРМ розпочато 12.11.2019 та завершено 03.12.2019, тобто одночасно з набранням постановою чинності.

Отже, при затверджених за бюджетною програмою “Функціонування Державного реєстру виборців” на 2017–2019 роки призначеннях у сумі 296242 тис. грн ЦВК використала 235417 тис. грн (79,5 відс.), з яких неефективно та з порушеннями вимог законодавства – 94757,4 тис. грн (40,2 відс. здійснених видатків).

У результаті неправомірної зміни предмета закупівлі та незастосування встановлених законодавством граничних сум витрат ЦВК неекономно використано 12215,8 тис. гривень. Придбання техніки на загальну суму 69400 тис. грн проведено з недотриманням вимог Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 17.03.2016 № 454. Частину закупленого обладнання (49 робочих станцій на суму 1317,6 тис. грн), яке призначалося для регіональних відділів ведення/адміністрування Реєстру, передано у користування членам ЦВК та працівникам Секретаріату. Автоматизовані робочі місця придбано з використанням апаратних засобів за вищою вартістю, ніж функціональні аналоги, спроможні на визначеному рівні забезпечити виконання завдань, встановлених технічним завданням, що призвело до неекономного використання 12664,8 тис. гривень. На

закупівлю 17 персональних комп'ютерів, які протягом 8 місяців зберігаються на складі ЦВК, непродуктивно використано 476,8 тис. гривень.

Незважаючи на встановлені Урядом пріоритети інформаційного розвитку суспільства в умовах сучасної цифровізації країни, у 2017–2019 роках ЦВК не забезпечила комплексного підходу до вирішення проблем, пов'язаних із запровадженням електронного голосування та автоматизації виборчих процесів, які протягом останніх 30 років не зазнали жодних інноваційних змін. Упродовж цього періоду за рахунок коштів державного бюджету фактично здійснювалося утримання окремої інформаційної системи – Реєстру, функціонал якого обмежується веденням персоніфікованого обліку виборців та складанням списків виборців на етапі підготовки до виборів, при цьому перспектив розвитку системи немає.

7. ОЦІНКА СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЇ У ЦЕНТРАЛЬНІЙ ВИБОРЧІЙ КОМІСІЇ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ

Законами України про Державний бюджет України на 2017–2019 роки ЦВК визначено головним розпорядником коштів державного бюджету за **низкою бюджетних програм**. Частиною третьою статті 26 Бюджетного кодексу України на ЦВК як головного розпорядника коштів державного бюджету в особі керівника покладено **обов'язок щодо організації внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та забезпечення їх здійснення**.

Статтею 26 Бюджетного кодексу України встановлено обов'язок головного розпорядника забезпечувати організацію та здійснення внутрішнього контролю також і в установах та організаціях, які належать до сфери управління головного розпорядника бюджетних коштів. Водночас **жодним нормативним актом не передбачено, що до сфери управління ЦВК належать ОВК**, які включені до системи виборчих комісій, наділені статусом юридичної особи та отримують і використовують значні обсяги фінансових ресурсів під час підготовки та проведення виборів і референдумів.

Це створює **суттєві ризики для внутрішнього середовища ЦВК як об'єкта контролю**. Певною мірою усуненню ризиків сприяло прийняття Виборчого кодексу України, який передбачає створення територіальних представництв ЦВК як підрозділів у сфері її управління, однак за умови **забезпечення ЦВК належної підзвітності, а також дієвого та всеохоплюючого внутрішнього контролю**.

Законами № 1932, № 474 та № 4061 передбачалося здійснення ЦВК контролю за **цільовим використанням коштів державного бюджету**, виділених на підготовку та проведення виборів і референдумів, шляхом формування кошторисів, розподілу відповідних коштів та контролю за правильним і цільовим їх використанням із залученням до проведення перевірок працівників органів державного фінансового контролю.

ЦВК з метою забезпечення виконання цих завдань постановою від 06.11.2009 № 270 (із змінами та доповненнями) унормувала порядок здійснення контролю за правильним і цільовим використанням коштів державного бюджету на підготовку та проведення загальнодержавних виборів і всеукраїнського референдуму. Постановою ЦВК від 03.01.2019 № 8⁶² постанову ЦВК від 06.11.2009 № 270 визнано такою, що втратила чинність, і затверджено новий Порядок, який передбачає здійснення ЦВК **контролю за правильним і цільовим використанням коштів державного бюджету ОВК**, зокрема, у вигляді надання ОВК відповідних роз'яснень і рекомендацій, підготовки для них розпорядчих актів, довідкових та інформаційно-аналітичних матеріалів, перевірки правильності складання кошторисів і планів асигнувань та використання середніх норм видатків, проведення семінарів-нарад з головами і головними бухгалтерами ОВК.

Порядок також передбачає здійснення ЦВК **моніторингу виконання кошторисів ОВК, перевірки та аналізу фінансових звітів ОВК**. Згідно з Порядком фінансування окружних виборчих комісій та дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів народних депутатів України, затвердженим постановою ЦВК від 12.07.2012 № 110 (із змінами та доповненнями), такий моніторинг полягає, зокрема, в отриманні довідки про витрачання коштів та взяті ОВК фінансові зобов'язання у зв'язку з прийняттям рішення про додаткове виділення коштів на звернення ОВК.

Однак, як вже зазначалося, **такі довідки ЦВК від ОВК не вимагала, не отримувала та не аналізувала**, обмежуючись лише оперативними даними Казначейства, які є узагальненими та унеможливають аналіз фактичних обсягів взятих ОВК зобов'язань, проведених розрахунків та утворених залишків. Як наслідок – **необґрунтоване збільшення окремим ОВК призначень на оплату праці**, що надалі призвело до неефективного використання бюджетних коштів та численних порушень законодавства під час проведення розрахунків з членами виборчих комісій.

Відповідно до підпунктів 1 і 2 пункту 2 розділу XXXXII “Прикінцеві та перехідні положення” Виборчого кодексу України постановою ЦВК від 05.06.2020 № 101 **визнано такою, що втратила чинність, постанову ЦВК від 03.01.2019 № 8**. Водночас частина п'ята статті 22 Бюджетного кодексу України покладає на головного розпорядника бюджетних коштів, зокрема, організацію та здійснення моніторингу виконання бюджетних програм. Отже, втрата чинності затвердженим ЦВК Порядком контролю **позбавляє ЦВК такого елементу внутрішнього контролю розпорядника бюджетних коштів, як моніторинг**, який згідно з Методичними рекомендаціями з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, затвердженими наказом Мінфіну від 14.09.2012 № 995 (із змінами та доповненнями), передбачає управлінські, наглядові та інші дії керівників усіх рівнів та працівників установи при

⁶² Втратила чинність згідно з постановою ЦВК від 05.06.2020 № 101 відповідно до розділу XXXXII “Прикінцеві та перехідні положення” Виборчого кодексу України.

виконанні ними своїх обов'язків з метою визначення та коригування відхилень.

Не забезпечує ЦВК належної організації й **внутрішнього аудиту**, який є для керівництва **засобом отримання повної, своєчасної та достовірної інформації про господарські процеси**, що відбуваються. При цьому затверджений ЦВК Порядок контролю передбачає проведення за дорученням Голови ЦВК у разі необхідності перевірок окремих питань фінансово-господарської діяльності ОВК, результати яких повинні бути **основним інформаційним джерелом для прийняття керівником установи ефективних управлінських рішень**.

Так, у 2019 році (в умовах проведення двох виборчих кампаній, швидкоплинності та непередбачуваності процесу проведення позачергових виборів народних депутатів України та виділенні значних обсягів фінансових ресурсів, які при цьому розподілялися та використовувалися подекуди незаконно і неефективно) утворений у структурі Секретаріату ЦВК **відділ контролю за використанням коштів перевірок на місцях не планував і не проводив та не отримував доручень керівника на їх позапланове проведення**. План проведення внутрішнього аудиту на I півріччя 2019 року взагалі не затверджувався. Причина – проведення у 2019 році виборів Президента України та виборів народних депутатів України, хоча саме на виявлення проблем у цих процесах у зазначений період і мала бути спрямована діяльність підрозділу.

У II півріччі, навпаки, на виконання затвердженого плану увагу цього підрозділу зосереджено на здійсненні фінансового аудиту і аудиту відповідності щодо оцінки проведення ЦВК видатків за бюджетною програмою “Функціонування Державного реєстру виборців” за напрямками використання бюджетних коштів.

Не проводився у ЦВК і внутрішній аудит фінансово-господарської діяльності, здійснення якого у Секретаріаті ЦВК покладено на сектор аудиту відділу контролю за використанням коштів (штатна чисельність – 2 одиниці). У 2017–2019 роках цим відділом проведено лише 4 контрольні заходи, які, крім видатків на функціонування Реєстру, охоплювали питання оцінки діяльності ЦВК щодо затвердження та виконання кошторисів за окремими бюджетними програмами, річних планів закупівель і додатків до них, оцінки діяльності щодо законності, достовірності та правильності проведення розрахунків з оплати праці працівників ЦВК, оцінки діяльності ЦВК щодо дотримання правових актів з питань придбання, використання та збереження запасних частин, автомобільних шин до транспортних засобів комісії.

Аудит засвідчив, що така **низька ефективність діяльності підрозділу внутрішнього аудиту спричинена передусім його недостатньою чисельністю**. За результатами попереднього контрольного заходу Рахункова палата вже наголошувала на цій проблемі з наданням відповідних рекомендацій, які залишилися без належного врахування.

Згідно з пунктом 1.6 вказаних Методичних рекомендацій організація та здійснення внутрішнього контролю в установі відбувається шляхом, зокрема,

оцінки функціонування системи внутрішнього контролю підрозділом внутрішнього аудиту з наданням керівникові установи об'єктивних і незалежних висновків щодо її удосконалення. У 2017–2019 роках такої оцінки відділом контролю за використанням коштів Секретаріату ЦВК не здійснювалося, висновки керівникові установи не надавалися. Не здійснювалося установою також ідентифікації, оцінки та визначення способів реагування на ризики, отже, ефективних управлінських дій для впливу на ризики з метою досягнення мети та стратегічних цілей установи (заходи контролю) не вживалося.

Крім Методичних рекомендацій, головні елементи системи внутрішнього контролю визначено також і Основними засадами здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062⁶³. Пунктом 3 цієї постанови керівників головних розпорядників коштів державного бюджету зобов'язано забезпечити у двомісячний строк підписання **декларацій внутрішнього аудиту**, а у разі утворення аудиторських комітетів поінформувати Мінфін у місячний строк після їх утворення з приведенням у двомісячний строк власних нормативно-правових актів у відповідність з цією постановою. Однак зазначені вимоги ЦВК також не виконано. Як наслідок, на дату аудиту у **ЦВК не визначено мети (місії) та цілей внутрішнього аудиту, принципів незалежності, основних повноважень та обов'язків підрозділу внутрішнього аудиту**, передбачених Порядком здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 “Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту” (із змінами та доповненнями).

Отже, ЦВК не забезпечено належної організації внутрішнього контролю за основними його елементами, ефективне функціонування і поєднання яких має створити механізм забезпечення керівника своєчасною, максимально повною та об'єктивною інформацією про основні господарські процеси, наявні та можливі ризики і їх наслідки з метою прийняття ефективних управлінських рішень щодо розпорядження державними фінансовими ресурсами і майном. Рекомендації Рахункової палати, спрямовані на удосконалення і зміцнення у ЦВК системи внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, не виконано, що і надалі створюватиме суттєві ризики неефективного та незаконного використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності ЦВК і процесів волевиявлення громадян.

ВИСНОВКИ

1. ЦВК як головний розпорядник коштів державного бюджету за чотирма бюджетними програмами не забезпечила у 2017–2019 роках повною мірою законного, продуктивного, результативного та економного використання коштів Державного бюджету України, виділених за цей

⁶³ Набрала чинності з 27.12.2018.

період у сумі 5126 млн грн на забезпечення діяльності ЦВК та виконання нею покладених завдань, організацію та проведення чергових виборів Президента України та позачергових виборів народних депутатів України, функціонування Реєстру.

Зазначені бюджетні програми у 2017–2019 роках виконано в середньому на 73,3 відсотка. До державного бюджету як невикористані за три роки повернено загалом 599,4 млн грн (11,7 відс. затверджених на цей період бюджетних призначень), з яких найбільше у 2019 році за бюджетними програмами “Проведення виборів народних депутатів України” – 356,4 млн грн (18,3 відс. затверджених бюджетних призначень) та “Проведення виборів Президента України” – 203,9 млн грн (8,7 відсотка). Найнижчий рівень виконання встановлено за бюджетною програмою “Функціонування Державного реєстру виборців”, частка використаних коштів за якою у загальному обсязі затверджених бюджетних призначень за три роки скоротилася з 99,5 відс. у 2017 році до 74,4 відс. у 2019 році.

Аудит засвідчив неефективне використання ЦВК у 2017–2019 роках 49,9 млн грн на оплату праці, закупівлю обладнання та інших матеріальних цінностей, оплату послуг сторонніх організацій, ремонтних робіт тощо, а також інші порушення бюджетного законодавства на суму 549,9 млн гривень.

Неефективне використання бюджетних коштів у значних обсягах спричинено насамперед незабезпеченням ЦВК належного і обґрунтованого планування видатків на відповідні цілі; недотриманням встановлених законодавством норм бюджетної дисципліни та порядку використання державних фінансових і матеріальних ресурсів; незабезпеченням належного внутрішнього контролю; законодавчою неврегульованістю порядку здійснення публічних закупівель в умовах швидкоплинності підготовки та проведення у 2019 році позачергових виборів народних депутатів України, а також неналежним виконанням рекомендацій Рахункової палати (із 12 заходів, запланованих на виконання рекомендацій за результатами попереднього аудиту, ЦВК забезпечила належне і повне виконання лише 7 (58,3 відсотка)).

2. Нормативно-правова база, яка регулює діяльність ЦВК та регламентує порядок використання коштів державного бюджету на підготовку та проведення загальнодержавних виборів і забезпечення функціонування Реєстру, недосконала, що призводило до прийняття управлінських рішень про використання бюджетних коштів з недотриманням законодавства та принципів продуктивності, економності та результативності.

2.1. Існує правова неузгодженість умов оплати праці членів ЦВК, працівників Секретаріату ЦВК та Служби розпорядника Реєстру, визначених статтею 37 Закону № 1932, щодо встановлення щомісячної персональної надбавки з положеннями Закону № 889 та нормативними актами Кабінету Міністрів України з оплати праці державних службовців та осіб, на яких не розповсюджується дія Закону № 889, що з 2016 року не

передбачають встановлення державним службовцям такої надбавки. Колізійність цього питання також посилюють попередні судові розгляди та винесення Конституційним Судом України рішень від 09.07.2007 № 6-рп/2007 і від 22.05.2008 № 10-рп/2008 щодо визнання змін, внесених до статті 37 Закону України “Про Центральну виборчу комісію”, такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

2.2. Всупереч вимогам законодавства ЦВК власним рішенням надала створеній у своєму складі службі статус самостійного структурного утворення. Зазначене не передбачено жодним нормативно-правовим актом, так само як і функціонування у державному органі одночасно двох апаратів: Секретаріату ЦВК та Служби розпорядника Реєстру, які мають відокремлені структури і штатні розписи, але не наділені статусом юридичної особи та утримуються за рахунок одного кошторису. Функціонування у ЦВК у 2017–2019 роках Служби за такою організаційно-правовою формою зумовило безпідставне витрачання коштів загального фонду державного бюджету. Передусім це стосується штатного розпису ЦВК, який передбачає одночасно дві посади керівника державної служби (Керівник Секретаріату ЦВК та Керівник Служби), що суперечить вимогам Закону України “Про державну службу”. У системі державних органів України лише ЦВК створила у своїй структурі окрему службу, наділену відповідним статусом та правом самостійного прийняття управлінських рішень, основне і єдине завдання якої – забезпечення формування та функціонування інформаційної системи, створеної за рахунок коштів державного бюджету.

Як наслідок, застосування за цих обставин умов оплати праці, встановлених у затверджених Кабінетом Міністрів України схемах посадових окладів на посадах державної служби на 2017–2019 роки для керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію України, призвело до неекономного використання коштів державного бюджету на суму 2251,5 тис. грн як немінімально можливого обсягу бюджетного ресурсу.

3. У 2017–2019 роках ЦВК не вжила належних заходів щодо забезпечення дотримання визначеного статтею 7 Бюджетного кодексу України принципу обґрунтованості під час планування видатків на керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів, організацію та проведення чергових виборів Президента України та позачергових виборів народних депутатів України, функціонування Реєстру, а також щодо ефективного і законного використання виділених коштів. У результаті утворювалися значні обсяги невикористаних залишків коштів, що за правової неврегульованості окремих питань уможливило спрямовування частини цих коштів на власний розсуд на непередбачені видатки.

3.1. У порушення вимог пункту 2 Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15, ЦВК у 2019 році включила до розрахунку фонду оплати праці потребу на виплату всім державним

службовцям Секретаріату ЦВК та Служби **надбавки за інтенсивність праці у розмірі 150 відс. посадового окладу**, яка згідно із законодавством повинна виплачуватися лише у разі економії фонду оплати праці. У результаті **фонд оплати праці працівників ЦВК на 2019 рік завищено на 23294,4 тис. гривень**. Внаслідок завищення вартості одного робочого дня та планування оплати у вихідні, святкові та неробочі дні як за повний робочий день **фонд оплати праці працівників ЦВК на 2019 рік завищено ще на 761,4 тис. гривень**.

3.2. Через завищення у 2019 році фонду оплати праці та постійну значну частку вакантних посад у Секретаріаті та Службі (збільшилася у 2019 році порівняно з 2017 роком з 15 до 27,8 відс. штатної чисельності) **створено передумови для утворення економії фонду оплати праці** (зросла за вказаний період з 1754,4 до 5902,2 тис. грн), яка використовувалася як **додаткове джерело для підвищення розмірів додаткових та стимулюючих виплат**.

Отже, у 2018 році розміри виплачуваної робітникам і технічним працівникам премії **збільшилися до 110–600 відс. посадового окладу** при запланованих 50 відс., премії працівникам Служби та державним службовцям Секретаріату ЦВК – **до 200 відс. посадового окладу**. У листопаді-грудні 2018 року розмір премії, виплачуваної членам ЦВК, коливався **від 400 до 450 відс. посадового окладу**, що у вартісному виразі становило для Голови ЦВК – **54,5–67,5 тис. грн**, заступників Голови ЦВК – **54–60,8 тис. грн**, членів ЦВК – **50–56,3 тис. гривень**. У 2019 році стало можливим встановлювати премії членам ЦВК у **розмірах від 100 до 280 відс. посадового окладу** при запланованих 20 відс., працівникам патронатної служби – **до 170 відс.**, робітникам та технічному персоналу – **від 100 до 350 відсотків**.

3.3. Внаслідок необґрунтованого планування видатків за бюджетною програмою **“Проведення виборів Президента України”** та включення недостовірних даних до бюджетного запиту на 2019 рік ЦВК **завищено кошторисні призначення на виготовлення та доставку інформаційних плакатів кандидатів на пост Президента України на 1003,1 тис. гривень**. Оплата виготовлення інформаційних плакатів для чотирьох кандидатів, знятих з реєстрації, за відсутності документального підтвердження призвела до **неекономного використання коштів державного бюджету на суму 667,9 тис. гривень**. У результаті виготовлення для повторного голосування і доставки до виборчих комісій інформаційних плакатів для двох кандидатів, для яких інформаційні плакати вже були виготовлені під час підготовки до голосування в I турі виборів, **неекономно використано 166,6 тис. гривень**.

Ефективного управління коштами державного бюджету також не забезпечено, оскільки **невикористані під час виборів 203,9 млн грн повернено до державного бюджету тільки наприкінці бюджетного року**.

3.4. До бюджетного запиту на 2019 рік за бюджетною програмою **“Проведення виборів народних депутатів України”** включено недостовірні дані та затверджено необґрунтовані бюджетні призначення на виготовлення тимчасових посвідчень народного депутата, інформаційних плакатів, виборчих бюлетенів, оплату послуг засобів масової інформації на суму **190,4 млн грн**, а

також завищено бюджетні призначення на виготовлення протоколів ДВК про підрахунок голосів на суму **10,8 млн гривень**. При цьому ЦВК не скористалася можливістю зекономити на закупівлі канцелярських і господарських товарів **близько 4 млн гривень**.

Негативно вплинуло на ефективність управління коштами державного бюджету також утворення ЦВК **непередбаченого законодавством нерозподіленого резерву фінансових ресурсів у сумі 271,2 млн грн** (13,9 відс. затверджених призначень), безпідставне збільшення призначень ОВК і ДВК на оплату праці на суму **12,9 млн грн**, додаткове фінансування виборчих комісій та численні перерозподіли видатків за відсутності належного контролю та наявності залишків коштів за відповідними напрямками на суму **1,5 млн гривень**.

4. У низці випадків ЦВК не забезпечила дотримання вимог законодавства про публічні закупівлі та бухгалтерський облік, що стало однією з причин неефективного використання коштів державного бюджету. Аудит засвідчив шість фактів порушень законодавства про публічні закупівлі на загальну суму 101172,2 тис. грн і п'ять фактів порушень законодавства про бухгалтерський облік на суму 2788,8 тис. грн, передусім щодо порядку документального оформлення господарських операцій.

4.1. У порушення вимог пункту 3 частини другої та частини четвертої статті 22 Закону № 922 під час закупівлі у 2019 році 17 легкових автомобілів на загальну суму 15348 тис. грн для оновлення наявного парку службового автотранспорту ЦВК склала тендерну документацію на закупівлю автомобіля Lexus ES250 вартістю 1092 тис. грн за технічними параметрами, які повністю збігалися з технічними характеристиками легкового автомобіля вказаної марки, а отже, обмежували конкуренцію та не давали змоги запропонувати еквівалент (переможець торгів – ТОВ “Віді Еліт”). Другий учасник торгів ТОВ “Арт Лекс ЛТД” при цьому лише заявив про свою участь у торгах і не подав у складі тендерної пропозиції жодного документа.

Передбачивши у тендерній документації умову щодо формальності усіх арифметичних помилок (недотримання вимог частини третьої статті 22 Закону № 922), ЦВК до аукціону із закупівлі **16 автомобілів Toyota Camry на суму 14256 тис. грн** допустила ТОВ “Віді Автострада”, тендерна пропозиція якого містила наочну арифметичну помилку, яку не можна вважати технічною помилкою або опискою та яка, зважаючи на ціну одиниці товару, **знижувала загальну цінову пропозицію цього учасника порівняно з ціною пропозицією переможця ТОВ “Автосаміт на Столичному” на 2852 тис. грн, а отже, була суттєвою**. Водночас тендерну пропозицію ТОВ “Віді Автострада” тендерним комітетом ЦВК не оцінено на предмет достовірності внесених до неї даних. Переможця торгів обрано за критерієм загальної ціни, яка була **меншою, ніж ціна конкурента, лише на 14 тис. грн**, за наявності ознак антиконкурентних узгоджених дій учасників під час проведення вказаної закупівлі.

4.2. У 2017 році за результатами відкритих торгів виконання ремонтних

робіт на суму **222,5 тис. грн** у приміщенні гаража ЦВК здійснювало ТОВ “ІП “КСТ”, а також всупереч вимогам Закону № 922 та Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 17.03.2016 № 454, **без проведення торгів** – ФОП Лантух Василь Геннадійович (технічний директор вказаного товариства) **на суму 69,6 тис. гривень**. У 2019 році загальну вартість ремонтних робіт (1602,6 тис. грн) **завищено на 294,5 тис. грн**, при цьому їх фактичні обсяги та якість не відповідали обсягам та якості, підтвердженим актами приймання.

4.3. У порушення вимог Закону № 922 надання ФОП Малік В. В. послуг з виготовлення 1129 малих виборчих скриньок на суму **1976,9 тис. грн** проведено на умовах, що не відповідали укладеному договору. При цьому є ознаки використання для виготовлення продукції **технічних потужностей господарюючого суб’єкта, розташованого на території Російської Федерації**.

4.4. У 2019 році під час закупівлі 2426 персональних комп’ютерів на загальну суму **69400 тис. грн** для облаштування робочих місць працівників регіональних органів ведення Реєстру ЦВК змінено предмет закупівлі на “Автоматизовані робочі місця користувачів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи “Державний реєстр виборців”, що є **недотриманням 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. Всупереч вимогам абзацу другого пункту 1 розділу II Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 17.03.2016 № 454 (зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26.03.2016 за № 448/28578), предмет закупівлі визначено не за показником четвертої цифри основного словника, а за розділом, при цьому Єдиний закупівельний словник взагалі **не містить поняття “Автоматизовані робочі місця користувачів”**. Такі дії ЦВК призвели до **неекономного використання коштів державного бюджету на суму 12215,8 тис. гривень**.

4.5. На підставі актів приймання, складених з порушенням вимог статті 9 Закону України від 16.07.99 № 996 “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” (**без підтвердження у первинних документах характеру, обсягів та вартості послуг, що надавалися**), залученим у 2017–2018 роках до роботи у Секретаріаті ЦВК на умовах цивільно-правового договору двом особам сплачено **136,7 тис. гривень**.

4.6. У бухгалтерському обліку ЦВК як **окремий інвентарний об’єкт** обліковуються роботи з модернізації підсистеми “Вибори Президента України” ЄІАС “Вибори” на суму **147,7 тис. грн**, що є недотриманням вимог пункту 1 розділу 3 Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 122 “Нематеріальні активи”, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202 (зареєстровано в Міністерстві юстиції України 01.11.2010 за № 1017/18312).

4.7. У 2017–2019 роках ЦВК сплатила **2095,3 тис. грн** КП “Управління споруд” за надання експлуатаційних та інших послуг з утримання адмінбудинку ЦВК та прибудинкової території в належному стані, обсяги яких не підтверджено ні замовником, ні надавачем, що свідчить про **неекономічне використання коштів державного бюджету на вказану суму**. Водночас аудитом встановлено суттєві ризики неекономічного використання коштів державного бюджету на **загальну суму 10385,3 тис. грн** через неналежне оформлення первинних документів (актів приймання), а отже – відсутність достатніх правових підстав для здійснення відповідних розрахунків.

На утримання частини приміщень, переданих у користування стороннім суб’єктам за відсутності жодних правових підстав, та на відшкодування вартості спожитих цими суб’єктами комунальних послуг витрачено **184,6 тис. грн**, що є **неекономічним використанням коштів державного бюджету на вказану суму**. Аудитом не підтверджено наявності обладнання на суму **224,5 тис. грн**, встановленого у приміщеннях ЦВК у 2019 році згідно з приймальними актами ТОВ “ВКБ “Київбуд”.

5. У ЦВК не забезпечено дієвого внутрішнього контролю згідно з головними його елементами, ефективне функціонування і поєднання яких має створити механізм забезпечення керівника своєчасною, максимально повною та об’єктивною інформацією про основні господарські процеси, наявні та можливі ризики і їх наслідки з метою прийняття ефективних управлінських рішень щодо розпорядження державними фінансовими ресурсами і майном.

5.1. У 2018–2019 роках всупереч встановленим розпорядженням Голови ЦВК правилам використання службових автомобілів протягом семи місяців службовий легковий автотранспорт у ЦВК використовувався **за відсутності затвердженого персонального закріплення автомобілів за членами ЦВК, посадовими особами та відповідними структурними підрозділами**. За цей період на придбання пально-мастильних матеріалів та запчастин і технічне обслуговування службових автомобілів ЦВК **використано, за розрахунками, 3731 тис. гривень**.

5.2. З виділених у 2019 році з державного бюджету 197342,1 тис. грн на виготовлення та доставку виборчої документації **непродуктивні витрати внаслідок технологічного браку становили 2507,2 тис. гривень**. Під час виборчого процесу визнано недійсними 652,4 тис. бюлетенів, на виготовлення яких **неекономічно використано 1470,2 тис. гривень**. Неекономічне використання коштів державного бюджету внаслідок невідшкодування відповідальними особами вартості пошкоджених бюлетенів становило **34,2 тис. гривень**. Крім того, на додаткове виготовлення бюлетенів замість пошкоджених та бюлетенів, які не прийняті ДВК внаслідок порушення встановлених строків доставки, **неекономічно використано ще 3,6 тис. гривень**.

5.3. З виділених у 2019 році 10,3 млн грн на виготовлення необхідного для проведення виборів інвентарю **неекономічно використано 230,4 тис. грн на створення не передбаченого законодавством резерву одноразових пломб для пломбування виборчих скриньок**, а за відсутності належних обґрунтувань та

розрахунків на виготовлення додаткових 295 тис. таких пломб – ще **383,2 тис. гривень**. Зважаючи на встановлену законодавством норму щодо опечатування виборчих скриньок печатками виборчих комісій, **ЦВК не забезпечено економії бюджетних витрат на суму 998,2 тис. гривень**.

5.4. Під час розрахунків за надані послуги з виготовлення виборчих бюлетенів для проведення позачергових виборів народних депутатів України ЦВК у вартості готової продукції відшкодувала ДП “Поліграфкомбінат “Україна” на **486,6 тис. грн більше**, ніж витрачено підприємством на закупівлю сировини для виготовлення бюлетенів (захищений папір вартістю 47878,3 тис. грн без ПДВ), а також оплатила вартість 120,3 тис. арк. паперу на суму **411,6 тис. грн (без ПДВ)**, який не використано для друку бюлетенів та залишено на підприємстві, відшкодувавши при цьому ще й встановлений підприємством прибуток на суму **25932,9 тис. гривень**. У результаті на виготовлення у 2019 році бланків виборчих бюлетенів **неекономно використано 17077,7 тис. грн з державного бюджету**.

6. При затверджених на 2017–2019 роки бюджетних призначеннях на функціонування Реєстру в сумі 296,2 млн грн ЦВК використано 235,4 млн грн (79,5 відс.), з яких з порушеннями бюджетного законодавства – 81,6 млн грн (34,7 відс. використаних коштів), **неекономно – 13,1 млн грн (5,6 відсотка)**.

6.1. За результатами вивчення та оцінки доцільності й обґрунтованості закупівлі у 2019 році автоматизованих робочих місць для забезпечення потреб регіональних органів ведення Реєстру на суму 69400 тис. грн у замовленій ЦВК конфігурації та за технічними характеристиками встановлено, що при запланованій вартості однієї робочої станції у сумі 14,8 тис. грн **вартість аналога за спрощеною конфігурацією без втрати функціональної здатності забезпечувати виконання завдань, визначених технічним завданням системи, могла становити 10,5 тис. грн, тобто у 1,4 раза дешевше**. Як наслідок – **неекономне витрачання коштів загального фонду державного бюджету на суму 12664,8 тис. гривень**.

6.2. Частину закупленого обладнання, яке призначалося для регіональних відділів ведення/адміністрування Реєстру (49 од. на суму **925,1 тис. грн**), передано у користування членам ЦВК та працівникам Секретаріату. На складі ЦВК зберігається 17 од. комп’ютерної техніки на суму **476,8 тис. грн**, яка не використовується, що є **неефективним використанням коштів державного бюджету**.

6.3. У 2017 році для потреб забезпечення функціонування Реєстру ЦВК закупила **750 пристроїв (кардридерів) для зчитування інформації паспортів громадян України з безконтактним електронним носієм у формі ID-картки** на суму **765,5 тис. гривень**. Однак, незважаючи на встановлені Кабінетом Міністрів України пріоритети щодо скорочення обігу старих паспортів громадянина України до грудня 2017 року, можливістю електронної ідентифікації в органах ведення Реєстру скористалося **лише 53,3 тис. осіб (2 відс. із 2,3 млн паспортів громадянина України у формі безконтактного електронного носія (ID-картка), оформлених на дату аудиту з 2016 року)**.

7. Організаційно-правове підґрунтя використання і функціонал автоматизованої інформаційно-аналітичної системи “Вибори” та Реєстру не змінювалися з часу їх створення (2004 та 2007 роки). В умовах цифровізації та визначених державою пріоритетів інформаційного розвитку суспільства ЦВК, наділена необхідними повноваженнями та забезпечена відповідними матеріальними, людськими та фінансовими ресурсами, не вживала ефективних заходів з розвитку цих систем і створення належного організаційно-правового підґрунтя, при цьому щороку витрачалися значні обсяги фінансових ресурсів держави на модифікацію та підтримання систем. Комплексного підходу до вирішення проблем із запровадженням в Україні електронного голосування з використанням досвіду світових та європейських практик ЦВК у 2017–2019 роках не забезпечувала, як і не забезпечувала належним чином створення для цього організаційного та законодавчого підґрунтя у співпраці з Верховною Радою України та її профільними органами. Вжиті ЦВК у 2017–2019 роках заходи з інформатизації не забезпечували впровадження новітніх інформаційних технологій у виборчий процес та імплементації кращих європейських виборчих практик.

Протягом вказаного періоду **фактично здійснювалося утримання створеної у ЦВК автоматизованої системи “Вибори”, на підтримання та модифікацію якої витрачено з державного бюджету 31,3 млн гривень. На забезпечення функціонування Реєстру витрачено ще 235,4 млн грн коштів платників податків. При цьому за наявності двох інформаційних систем та необхідних ресурсів для запровадження автоматизації виборчих процедур у 2019 році витрачено близько 639,8 млн грн на організацію голосування за паперовою процедурою, а поодинокі заходи з автоматизації, зокрема закупівля для органів ведення Реєстру електронних засобів ідентифікації особи на основі зчитування інформації з ID-паспортів, не забезпечили підвищення ефективності процедури ідентифікації через організаційні та нормативно-правові проблеми.**

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Центральною виборчою комісією у 2017–2019 роках поінформувати Президента України та Верховну Раду України.

2. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Центральною виборчою комісією у 2017–2019 роках надіслати Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, а також Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Центральною виборчою комісією у 2017–2019 роках у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і запропонувати врахувати його під час розроблення спільно з Міністерством цифрової трансформації України законопроєкту про електронне голосування та

поетапного запровадження в Україні електронного голосування (з урахуванням запровадження ID-паспортів для громадян України).

4. Звіт та рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Центральною виборчою комісією у 2017–2019 роках надіслати Центральній виборчій комісії та запропонувати вжити заходів щодо забезпечення:

4.1. Обґрунтованого планування видатків на забезпечення діяльності, підготовку та проведення загальнодержавних виборів і референдумів, функціонування Реєстру із затвердженням в установленому порядку відповідної методики, як це передбачено нормами Бюджетного кодексу України.

4.2. Підвищення ефективності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту як основного джерела інформації для прийняття керівництвом органу ефективних управлінських рішень.

4.3. Проведення функціонального обстеження з метою подальшої оптимізації структури та чисельності працівників апарату ЦВК відповідно до покладених завдань і повноважень.

4.4. Підготовки пропозиції щодо внесення змін до частини другої статті 37 Закону України “Про Центральну виборчу комісію”, якою передбачено встановлення членам ЦВК, працівникам Секретаріату та Служби щомісячної персональної надбавки у розмірі 70 відс. посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і надбавки за вислугу років, з метою узгодження цього Закону із Законом України “Про державну службу”.

4.5. Підготовки пропозиції щодо внесення змін до статті 113 Виборчого кодексу України щодо проведення ЦВК оплати державним поліграфічним підприємствам за рахунок коштів державного бюджету лише вартості фактично виготовлених виборчих бюлетенів без відшкодування вартості понесених підприємствами технологічних витрат.

4.6. Підготовки пропозиції щодо внесення змін до Виборчого кодексу України та Закону України “Про публічні закупівлі” в частині особливостей здійснення закупівель під час виборчого процесу, зокрема позачергових виборів.

4.7. Вирішення питання мінімізації витрат на виготовлення виборчих бюлетенів шляхом перегляду встановлених законодавством вимог, які передбачають залучення до їх виготовлення лише суб’єкта державної форми власності, а також способів захисту бюлетенів з урахуванням міжнародного досвіду та поетапного запровадження електронного голосування.

4.8. Удосконалення порядку контролю за станом зберігання у міжвиборчий період та використання під час виборчого процесу виборчих скриньок, запровадження обов’язкового відшкодування в установленому порядку відповідальними особами заподіяних збитків у разі пошкодження та псування таких скриньок.

4.9. Удосконалення порядку зберігання у міжвиборчий період придбаних малоцінних предметів та інвентарю з метою їх використання під час наступних виборчих кампаній та мінімізації бюджетних витрат.

4.10. Удосконалення порядку укладання господарських договорів із сторонніми суб’єктами в частині підтвердження обумовлених договорами

витрат деталізованими економічними розрахунками та обґрунтуваннями, а також забезпечення належного контролю за виконанням цими суб'єктами договірних зобов'язань.

5. Поінформувати Офіс Генерального прокурора про результати проведеного аудиту.

6. Інформацію про встановлені під час аудиту факти порушень вимог законодавства про публічні закупівлі в частині антиконкурентних узгоджених дій учасників торгів надіслати Антимонопольному комітету України і рекомендувати провести розслідування в установленому порядку.

Заступник Голови

А. В. Майснер