РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 27.07.2021 № 16–2

ЗВІТ
про результати аудиту ефективності використання у 2020 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів

Київ 2021

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....3

ПРЕАМБУЛА 4

ВСТУП.....6

1. АНАЛІЗ СТАНУ ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО КОНТРОЛЬНОГО ЗАХОДУ 7

2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГУЛЮЄ ПИТАННЯ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НА ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД І СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ 9

3. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ У 2020 РОЦІ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НА ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД І СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ.....17

3.1. Оцінка обґрунтованості планування видатків державного бюджету на підготовку та проведення у 2020 році місцевих виборів 19

3.2. Аналіз обґрунтованості затверджених ЦВК середніх норм видатків ТВК і ДВК на підготовку та проведення у 2020 році місцевих виборів.....23

3.3. Оцінка законності, своєчасності та повноти розподілу коштів субвенції, виділеної у 2020 році з державного бюджету на підготовку та проведення місцевих виборів 29

3.4. Оцінка ефективності використання окремими територіальними виборчими комісіями міста Києва коштів субвенції з державного бюджету на проведення у 2020 році місцевих виборів 34

ВИСНОВКИ.....43

ПРОПОЗИЦІЇ.....47

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ДВК	дільнична виборча комісія
ДП “Поліграфкомбінат “Україна”	ДП “Поліграфічний комбінат “Україна” по виготовленню цінних паперів”
Казначейство	Державна казначейська служба України
Київська ТВК	Київська міська територіальна виборча комісія
Мінфін	Міністерство фінансів України
Мін’юст	Міністерство юстиції України
Реєстр	Державний реєстр виборців
Солом’янська ТВК	Солом’янська районна у місті Києві територіальна виборча комісія
ТВК	територіальна виборча комісія
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 2021 рік, доручення заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В. для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 05.02.2021 № 18–8 (зі змінами).

Мета аудиту: оцінити обґрунтованість планування, законність та ефективність управління і використання у 2020 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів; виявити і оцінити ризики, які перешкоджають результативному, економному і продуктивному використанню коштів субвенції; оцінити стан внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Предмет аудиту: кошти субвенції з державного бюджету, що спрямовувалися у 2020 році місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (КПКВК 6741020); управлінські рішення ЦВК щодо реалізації вказаної бюджетної програми та використання фінансових і матеріальних ресурсів; нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші акти та документи, які визначають порядок планування, надання та використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів; кошториси, звіти про їх виконання, статистична, фінансова та бюджетна звітність, інформація про стан надання та використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, документи бухгалтерського обліку, пов’язані з використанням коштів субвенції; процедури внутрішнього контролю, що застосовуються розпорядниками бюджетних коштів.

Масштаб аудиту: загальний обсяг затверджених бюджетних призначень – 2252,1 млн грн, загальний обсяг використаних коштів – 1891 млн гривень.

Об’єкти аудиту: ЦВК, Київська обласна рада, Київська міська рада, Київська міська територіальна виборча комісія, Солом’янська районна у місті Києві територіальна виборча комісія.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: часові – 2020 рік, територіальні – м. Київ.

Термін виконання аудиту: з 15 березня по 19 липня 2021 року.

Критерії, які використовувалися під час аудиту:

щодо оцінки законності прийняття управлінських рішень:

ступінь відповідності управлінських рішень ЦВК і розпорядників бюджетних коштів та здійснених ними господарських операцій нормативно-

правовим актам, що регламентують порядок планування, одержання, розподілу та використання бюджетних коштів;

щодо обґрунтованості планування витрат бюджету:

обґрунтованість планування бюджетних коштів на підготовку і проведення у 2020 році виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

щодо оцінки результативності використання коштів субвенції з державного бюджету:

ступінь виконання ЦВК визначених Законом України “Про Центральну виборчу комісію” та Виборчим кодексом України повноважень у частині використання коштів державного бюджету на заходи з підготовки і проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

повнота виконання ТВК функцій розпорядників бюджетних коштів;

щодо оцінки економності використання коштів субвенції з державного бюджету:

ступінь досягнення запланованих цілей за результатами використання коштів субвенції при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

щодо оцінки продуктивності використання коштів субвенції з державного бюджету:

ступінь досягнення найкращого співвідношення між результатами і розмірами коштів субвенції, використаних для їх досягнення;

щодо оцінки ефективності внутрішнього контролю:

ступінь спроможності внутрішнього контролю ЦВК та розпорядників бюджетних коштів попереджувати незаконне та неефективне їх використання.

Методика та методи аудиту:

Під час аудиту основну увагу приділено оцінці законності, своєчасності та повноти управлінських рішень ЦВК та розпорядників бюджетних коштів щодо використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, виділених у 2020 році на підготовку та проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, оцінці ефективності та законності використання цих коштів, питанням забезпеченості нормативно-правової бази, яка регламентує діяльність ЦВК та використання бюджетних коштів на вказані цілі, всебічності та ефективності внутрішнього контролю ЦВК та розпорядників бюджетних коштів на етапах планування бюджетних призначень і бюджетних асигнувань та використання бюджетних коштів.

Застосовано такі методи: аналіз нормативно-правових, розпорядчих, інших актів та документів, що регламентують порядок планування, виділення і використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських

голів; аналіз показників фінансової, бюджетної та статистичної звітності; перевірка та аналіз кошторисів, 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; ознайомлення, опитування, обстеження, порівняння; проведення аналітичних розрахунків; аналіз матеріалів засобів масової інформації, інтернет-видань тощо.

Під час аудиту використано інформацію щодо нормативно-правового регулювання питання, пов'язаного з використанням у 2020 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, підготовлену юридичним департаментом Рахункової палати.

За результатами аудиту складено п'ять актів.

ВСТУП

Згідно з Конституцією України **носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ**, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади **та органи місцевого самоврядування**.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через **органи місцевого самоврядування**: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються **на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування**.

Відповідно до Конституції України та Виборчого кодексу України[1] Постановою Верховної Ради України від 15.07.2020 № 795 **на 25.10.2020 призначено чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів**, крім депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та в окремих районах, містах, селищах і селах Донецької та Луганської областей.

З урахуванням змін, внесених до Закону України від 21.05.1997 № 280 "Про місцеве самоврядування в Україні" Законом України від 16.04.2020 № 562, до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України **на Кабінет Міністрів України покладено** визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад, а **на ЦВК** – прийняття рішення про призначення

[1] Набрав чинності з 01.01.2020.

перших місцевих виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад. Відповідно до цих норм постановами ЦВК від 08.08.2020 № 160 та від 14.08.2020 № 176 **на 25.10.2020 призначено перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 1438 територіальних громад та 119 районних рад**.

У Державному бюджеті України на 2020 рік бюджетні призначення за бюджетною програмою "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" затверджено у сумі **2252,1 млн гривень**.

Актуальність теми аудиту обумовлена суттєвим **зростанням видатків** на організацію підготовки та проведення місцевих виборів порівняно з попередніми місцевими виборами у жовтні 2015 року у зв'язку з прийняттям Виборчого кодексу України, **значними змінами у нормативній базі**, яка врегульовує зазначені питання. Ризики неефективного та незаконного використання бюджетних коштів зумовлені також **масштабністю цього питання** (організацію підготовки та проведення у 2020 році місцевих виборів здійснювали 1,6 тис. ТВК та 29,1 тис. ДВК; кількість обраних депутатів обласних, районних, міських, районних у місті, сільських та селищних рад становила 43,1 тис. осіб, міських, сільських та селищних голів – 1,4 тис. осіб), а також **нестворенням системи контролю за витрачанням бюджетних коштів**, виділених на організацію та проведення місцевих виборів, на чому Рахункова палата наголошувала за результатами попереднього контрольного заходу із зазначеного питання.

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

Попередній аудит використання у 2010 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів проводився Рахунковою палатою у 2010–2011 роках (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 26.01.2011 № 1–5).

При цьому Рахунковою палатою зроблено висновок, що **система управління бюджетними коштами, виділеними на організацію та проведення місцевих виборів, виявилася провальною** через відсутність системи контролю за їх витрачанням як на центральному, так і місцевому рівнях, а також через брак достовірної звітності про напрями використання виділених коштів та недосконалість нормативно-правового забезпечення фінансування виборів. На рівні держави, а також на регіональному та районному рівнях не було визначено уповноважених органів управління, які повинні забезпечувати збирання, узагальнення та аналіз звітності про використання коштів на проведення місцевих виборів. Як наслідок, порушено

принцип публічності і прозорості бюджетної системи, у тому числі щодо обґрунтованості планування потреби, залучення мінімального обсягу коштів та досягнення результату.

За результатами аудиту **Рахункова палата надала шість рекомендацій**. Зокрема, **Кабінету Міністрів України** було рекомендовано внести в установленому порядку пропозиції щодо змін і доповнень до виборчого законодавства стосовно встановлення системи контролю за використанням бюджетних коштів на підготовку та проведення місцевих виборів, а також удосконалення порядку закупівлі товарів і послуг, необхідних для проведення цих виборів, та порядку фінансового забезпечення їх підготовки та проведення.

ЦВК рекомендовано розробити і надати пропозиції щодо законодавчого врегулювання методики розрахунків потреби у коштах субвенції, що спрямовується з державного бюджету на проведення місцевих виборів; забезпечення проведення державних закупівель ТВК на конкурентних засадах; повернення з місцевих бюджетів у найкоротші терміни невикористаних коштів субвенції до державного бюджету після завершення виборчого процесу. Крім того, необхідно було підготувати пропозиції законодавчих змін стосовно надання ЦВК, Раді міністрів АР Крим, обласним та Київській і Севастопольській міським держадміністраціям контрольних повноважень щодо обов'язкового узагальнення фінансових звітів ТВК та проведення відповідної оцінки використання бюджетних коштів.

Як засвідчили результати аудиту, проведеного у 2021 році, **чотири з наданих попереднім контрольним заходом ключових рекомендацій** (67 відс. наданих) **залишилися неврахованими**. Методики розрахунків потреби у коштах субвенції, що спрямовується з державного бюджету на проведення місцевих виборів, до цього часу не розроблено та не затверджено. Повноваженнями здійснювати контроль за цільовим та ефективним використанням ТВК коштів субвенції з державного бюджету, виділених на підготовку та проведення місцевих виборів, ЦВК, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування не наділені.

Таким чином, Кабінетом Міністрів України і ЦВК не забезпечено належного виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами попереднього контрольного заходу: невиконаними залишилися 67 відс. таких рекомендацій. Це обумовлює ризики подальшого неефективного використання коштів субвенції з державного бюджету, які виділяються на підготовку та проведення місцевих виборів. Актуальним є питання визначення єдиних методичних засад розрахунку потреби у коштах на вказані цілі. Невирішення цього питання призводить до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень, та, як наслідок, до системних порушень розпорядників бюджетних коштів на етапі їх використання. Ключовою залишається і проблема незабезпеченості належного контролю за законністю та ефективністю використання коштів субвенції на усіх етапах підготовки та проведення виборів, що також не сприяє дотриманню норм бюджетного законодавства учасниками цього процесу.

2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГУЛЮЄ ПИТАННЯ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НА ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД І СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ

Встановлені Конституцією України гарантії права громадян на участь у виборах визначає **Виборчий кодекс України** (далі – Кодекс), прийнятий 19.12.2019 за № 396, який регулює підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів, старост села, селища. Згідно з Кодексом вибори – **форма безпосередньої демократії, основна форма народного волевиявлення**, спосіб безпосереднього здійснення влади Українським народом. До типів виборів статтею 3 Кодексу віднесено, зокрема, **місцеві вибори** – депутатів Верховної Ради АР Крим, сільської, селищної, міської, районної, обласної, районної у місті рад (у містах, де утворені районні у місті ради).

Основні засади організації, підготовки, проведення та встановлення результатів місцевих виборів визначає Книга четверта Кодексу "Місцеві вибори" (статті 192–289). Серед видів місцевих виборів визначено, зокрема, перші, додаткові та чергові вибори.

Довідково. Перші вибори *депутатів сільських, селищних, міських рад, сільських селищних, міських голів призначаються ЦВК за відповідним зверненням уповноваженого органу; вибори депутатів обласних, районних рад – ЦВК за відповідним зверненням уповноваженого органу на підставі рішення про утворення обласних, районних рад; вибори депутатів районних у місті рад (у разі їх створення) – відповідною міською радою на підставі рішення про утворення районних у місті рад.* ***Додаткові вибори*** *депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася до іншої територіальної громади, призначаються ЦВК в порядку, визначеному Кодексом.*

У зв'язку із закінченням строку повноважень місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, обраних на попередніх чергових місцевих виборах, відповідно до рішення Верховної Ради України не пізніше ніж за дев'яносто днів до дня виборів призначаються **чергові місцеві вибори**, які проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. Виборчий процес розпочинається за п'ятдесят днів до дня чергових місцевих виборів.

Система виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів, складається з ЦВК (виборча комісія вищого рівня для всіх виборчих комісій з усіх місцевих виборів), **ТВК** (виборча комісія АР Крим, обласні, районні, міські, районні у містах (у містах з районним поділом), селищні, сільські виборчі комісії) та **ДВК**. Склад ТВК формується за поданнями зареєстрованих у встановленому законом порядку місцевих організацій політичних партій у кількості не менше дев'яти і не більше вісімнадцяти осіб. ДВК утворюється відповідною міською чи районною у місті, сільською,

селищною виборчою комісією не пізніш як за п'ятнадцять днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії (для малих дільниць – 10-14 осіб, середніх – 12-16 осіб, великих – 14-18 осіб).

ЦВК як комісія вищого рівня щодо усіх інших виборчих комісій наділена, крім Кодексу, повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів також і **Законом України від 30.06.2004 № 1932 "Про Центральну виборчу комісію"** (із змінами та доповненнями) (далі – Закон № 1932). Зокрема, на ЦВК покладено **здійснення контролю за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій**, які утворюються для організації підготовки та проведення місцевих виборів.

У частині повноважень щодо організації підготовки і проведення місцевих виборів ЦВК, серед іншого, здійснює контроль за організацією підготовки і проведення цих виборів та контроль за дотриманням виборчого законодавства України, забезпечує його однакове застосування на всій території України під час підготовки і проведення таких виборів; здійснює контроль за дотриманням законодавства України щодо прийняття у встановлені законом строки рішень з питань, пов'язаних з підготовкою і проведенням вказаних виборів; здійснює контроль за утворенням ТВК місцевих виборів; встановлює форми виборчих документів, затверджує зразки виборчих скриньок для голосування, печаток виборчих комісій, визначає порядок зберігання та передачі виборчих документів до відповідних державних архівних установ.

У частині повноважень щодо фінансового забезпечення організації підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні ЦВК, серед іншого, 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 зазначених коштів**, залучає до проведення перевірок працівників органів державного фінансового контролю. Порядок обліку надходжень та витрат бюджетних коштів, що виділяються на підготовку та проведення виборів і всеукраїнських референдумів, коштів виборчих фондів кандидатів та виборчих фондів партій визначається ЦВК спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, відповідно до законів України. Комісія встановлює форми фінансових звітів виборчих комісій та комісій з всеукраїнського референдуму про надходження та використання коштів відповідних бюджетів, що виділяються на підготовку і проведення виборів або всеукраїнського референдуму.

Довідково. *Крім вказаних повноважень щодо організації і проведення місцевих виборів, визначених Законом № 1932,* ***статтею 205 Кодексу покладено на ЦВК****, зокрема: 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 (затвердження) форм (зразків) виборчих документів, печаток і штампів; затвердження форм інформаційних буклетів та інформаційних плакатів організацій партій – суб'єктів виборчого процесу, форм і тексту плакатів, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про вибори; затвердження форми і кольору виборчих бюлетенів.

Слід відмітити, що норми статті 35 Закону № 1932 передбачали **можливість утворення ЦВК своїх територіальних представництв** для оперативного вирішення питань, пов'язаних з виконанням повноважень ЦВК. Після прийняття Кодексу та Закону України від 16.07.2020 № 805 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства" норми статті 35 Закону № 1932 розширено: визначено організаційно-правовий статус територіальних представництв як юридичних осіб публічного права або структурних підрозділів Секретаріату ЦВК та їх повноваження, включаючи **здійснення контролю за додержанням законодавства України про вибори та референдуми**, рішень ЦВК територіальними, дільничними виборчими комісіями, комісіями з референдуму, суб'єктами виборчого процесу, процесу референдуму тощо. Крім того, передбачено створення також **регіональних представництв ЦВК**, які забезпечуватимуть здійснення координації та контроль за функціонуванням підпорядкованих територіальних представництв ЦВК.

Аудитом встановлено, що реалізація норм щодо створення системи регіональних і територіальних органів ЦВК **сприяла б виконанню усіх функцій організації виборчого процесу на території України**, передусім функцій, **не притаманних виборчим комісіям** (зокрема, формування потреби у фінансових ресурсах на підготовку та проведення виборів, складання та затвердження кошторисів і їх виконання, ведення бухгалтерського обліку, складання і подання фінансової та бюджетної звітності, **організація внутрішнього контролю** відповідно до вимог Бюджетного кодексу України).

Водночас Законом України від 15.12.2020 № 1082 "Про Державний бюджет України на 2021 рік" **дію статті 35 Закону № 1932 зупинено**. Незважаючи на обґрунтовані пропозиції ЦВК, фінансових ресурсів на створення регіональних і територіальних представництв ЦВК у Державному бюджеті України не передбачено.

Організацію і проведення місцевих виборів у межах повноважень та порядку, передбачених законодавством України, Кодексом покладено на ТВК. До таких повноважень, зокрема, належить забезпечення підготовки та проведення відповідних місцевих виборів, утворення територіальних, багатомандатних виборчих округів відповідно до Кодексу, встановлення їхніх меж та єдиної нумерації, затвердження тексту виборчих бюлетенів на відповідних місцевих виборах, забезпечення виготовлення виборчих бюлетенів та передачу їх відповідним ТВК і ДВК, забезпечення передачі на зберігання до відповідних архівних установ виборчої та іншої документації в порядку, встановленому ЦВК.

Слід відмітити, що Кодексом, крім вказаного, покладено на ТВК

вирішення питань щодо **використання коштів на проведення відповідних місцевих виборів та забезпечення їх цільового використання**. При цьому, як засвідчили результати аудиту, законодавством чітко не розмежовано повноваження ТВК **як колегіальних органів**, що приймають рішення під час організації та проведення виборів, з одного боку, та **юридичних осіб і розпорядників коштів** в особі їх керівників під час здійснення господарської діяльності та використання фінансових ресурсів на вказані цілі, з іншого. **Це створює умови для прийняття неправомірних управлінських рішень та унеможливлює функціонування ефективної системи внутрішнього контролю**. На ЦВК, яка згідно із законом про державний бюджет на відповідний рік є головним розпорядником коштів субвенції з державного бюджету на підготовку та проведення місцевих виборів, **завдань щодо здійснення контролю за цільовим використанням цих коштів або за виконанням ТВК вказаних функцій Кодексом також не покладено**.

Вирішення окреслених проблем можливо **шляхом створення регіональних і територіальних представництв ЦВК**, що, як вже зазначалося, позбавить виборчі комісії низки непритаманних їм повноважень.

Закон № 1932 покладає на ЦВК **здійснення контролю за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій**, які утворюються для організації підготовки та проведення місцевих виборів. Здійснення контролю за правильним та цільовим використанням коштів субвенції з державного бюджету, що виділяються на підготовку та проведення місцевих виборів, стаття 35 Закону № 1932 покладає на **територіальні представництва ЦВК**, які **до цього часу не створені**.

Слід зазначити, що у державному бюджеті на відповідний рік кошти субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку та проведення місцевих виборів затверджуються **за окремою бюджетною програмою у складі загальнодержавних видатків ЦВК** як головного розпорядника цих коштів. Частина п’ята статті 22 Бюджетного кодексу України покладає на головного розпорядника здійснення **управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень** та оцінку ефективності бюджетних програм, **забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів**, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі, а також **здійснення внутрішнього контролю за взяттям бюджетних зобов’язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня** і витрачанням ними бюджетних коштів. Водночас **вказані норми не встановлюють повноважень головного розпорядника щодо коштів субвенції з державного бюджету як міжбюджетних трансфертів**.

Як наслідок, замість закріплення повноважень із здійснення контролю насамперед за ЦВК як головним розпорядником бюджетних коштів, що згідно із законодавством **визначає потребу, затверджує середні норми видатків виборчих комісій і розподіляє бюджетні кошти на заходи з підготовки та проведення місцевих виборів**, частина 10 статті 210 Кодексу покладає

здійснення контролю за цільовим використанням коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з державного бюджету, лише на центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері державного фінансового контролю, і Рахункову палату.

Довідково. *Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375,* ***забезпечення формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства покладено на Мінфін****. Стаття 111 Бюджетного кодексу України покладає на Мінфін здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства щодо місцевих бюджетів* ***на кожній стадії бюджетного процесу****.*

За даними вебсайта Державної аудиторської служби України[2]*, яка згідно з положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43,* ***забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю****, упродовж листопада 2020 року – квітня 2021 року контрольних заходів щодо використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, виділених у 2020 році на підготовку та проведення місцевих виборів,* ***підрозділами Державної аудиторської служби України не проводилося****.*

Зважаючи на незабезпечення системи контролю за витрачанням бюджетних коштів, виділених на організацію та проведення місцевих виборів, Рахункова палата за результатами попереднього контрольного заходу рекомендувала Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та ЦВК розробити і внести до законодавства про місцеві вибори зміни щодо **встановлення системного контролю за використанням бюджетних коштів ЦВК та місцевими органами виконавчої влади**. Вказаних рекомендацій Рахункової палати уповноваженими органами держави до цього часу не враховано та системного контролю у вказаній сфері не забезпечено.

На ДВК на період здійснення їхніх повноважень Кодекс покладає забезпечення організації та проведення місцевих виборів у межах повноважень та порядку, передбачених цим Кодексом та законами України, зокрема: підготовку приміщень для голосування та виборчих скриньок; організацію голосування на виборчих дільницях; здійснення підрахунку голосів виборців, поданих на виборчих дільницях. Повноваження ДВК припиняються через п’ять днів після дня офіційного оприлюднення результатів місцевих виборів. ДВК припиняє свою діяльність одночасно з припиненням її повноважень.

Згідно з Кодексом **фінансове забезпечення підготовки і проведення чергових, перших, позачергових, додаткових місцевих виборів** за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, здійснюється ТВК, яка є розпорядником цих коштів, **відповідно до затвердженого нею єдиного кошторису видатків**, включаючи витрати на найм (оренду) відповідних приміщень, оплату праці членів комісій та осіб, які залучаються до роботи у виборчій комісії, видатки,

---

[2] Розділ “Аудиторські звіти”, доступно за посиланням: https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/54.

пов'язані із забезпеченням здійснення повноважень виборчих комісій, у межах коштів, передбачених на підготовку та проведення місцевих виборів у Державному бюджеті України.

Розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку та проведення чергових місцевих виборів здійснюється ЦВК за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику; на підготовку та проведення позачергових, додаткових та перших місцевих виборів – ЦВК за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, на підставі прийнятих Верховною Радою України постанов про призначення позачергових місцевих виборів, а також прийнятих у встановленому порядку рішень про призначення перших, додаткових місцевих виборів.

ЦВК затверджує середні норми видатків ТВК і ДВК на підготовку і проведення місцевих виборів. ТВК у п'ятиденний строк із дня сформування її складу складає відповідно до середніх норм видатків **єдиний кошторис видатків** для підготовки і проведення чергових місцевих виборів із включенням до нього власних видатків та видатків ДВК.

Відповідно до норм частини сьомої статті 210 Кодексу постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2020 № 745 затверджено Порядок фінансування виборчих комісій під час підготовки і проведення місцевих виборів[3] (далі – Порядок № 745) Пункт 16 цього порядку передбачає, що складання і подання бюджетної та фінансової звітності про використання коштів субвенції або коштів місцевого бюджету, а також **контроль за їх цільовим та ефективним використанням здійснюються в установленому законодавством порядку**. Отже, нормативно-правовий акт, який визначає механізм фінансування ТВК для підготовки та проведення місцевих виборів, також **прямо не покладає на учасників цього процесу контролю за цільовим, ефективним та законним використанням бюджетних коштів, виділених на вказані цілі**.

Крім ЦВК і ТВК, Кодекс визначає також низку **повноважень Кабінету Міністрів України** в частині заходів з організації підготовки та проведення місцевих виборів, зокрема: встановлення за поданням ЦВК порядку фінансування виготовлення органами ведення Реєстру списків виборців та іменних запрошень при проведенні чергових місцевих виборів, позачергових, додаткових та перших виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів, а також інших видів місцевих виборів[4], порядку фінансування виборчих комісій, порядку повернення ТВК не використаних нею бюджетних коштів на

---

[3] Постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2020 № 745 визнано такою, що втратила чинність, постанову Кабінету Міністрів України від 14.09.2015 № 700 "Про затвердження Порядку фінансування виборчих комісій під час підготовки і проведення місцевих виборів".

[4] Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2015 № 674 (втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2020 № 756, якою затверджено новий Порядок).

підготовку і проведення виборів, а також здійснення відшкодування кредиторської заборгованості ТВК після складення фінансового звіту, за умови незавершеного фінансування місцевих виборів у межах коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України. Також на Кабінет Міністрів України покладено встановлення порядку відшкодування органам державної влади, органам влади АР Крим та органам місцевого самоврядування вартості послуг з надання виборчим комісіям у тимчасове користування необхідних приміщень, охорони, послуг із забезпечення транспортними засобами і засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, оргтехнікою; умов оплати праці голови, заступника голови, секретаря виборчої комісії АР Крим, розмірів та порядку оплати праці членів ТВК і ДВК, які виконують свої повноваження у виборчій комісії на платній основі, порядку нарахування та виплати одноразової грошової винагороди членам виборчих комісій, розмірів та порядку оплати роботи членів виборчих комісій у день виборів та у дні встановлення підсумків голосування і результатів виборів[5].

Особливостей або порядку здійснення закупівель товарів, робіт та послуг під час підготовки та проведення місцевих виборів Кодексом не визначено, крім закупівлі послуг із виготовлення виборчих бюлетенів, яка здійснюється із застосуванням переговорної процедури. На дату аудиту є чинним Порядок закупівлі товарів і послуг, необхідних для підготовки та проведення місцевих виборів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2010 № 833[6] (далі – Порядок № 833), згідно з яким закупівля товарів і послуг, необхідних для підготовки і проведення місцевих виборів, здійснюється **без застосування тендерних (конкурсних) процедур**.

Довідково. *Згідно з Порядком № 833 на підставі укладених договорів ЦВК здійснює закупівлю послуг із створення, підтримки, обслуговування та модифікації інформаційно-аналітичної системи "Місцеві вибори" Єдиної інформаційно-аналітичної системи "Вибори"; послуг з опублікування матеріалів про організацію підготовки і проведення чергових, позачергових та перших місцевих виборів, що відповідно до законодавства підлягають обов'язковому оприлюдненню в засобах масової інформації; послуг спеціального зв'язку з доставки відправлень, які містять документацію, пов'язану з підготовкою і проведенням чергових, позачергових та перших місцевих виборів; послуг телеграфного зв'язку та телекомунікаційних послуг, пов'язаних з підготовкою і проведенням чергових, позачергових та перших місцевих виборів.*

Водночас частина друга статті 73 Закону України "Про місцеві вибори", який втратив чинність з прийняттям Кодексу, передбачала, що закупівлі товарів, робіт і послуг для підготовки та проведення чергових місцевих виборів, позачергових, додаткових і перших виборів депутатів та сільських, селищних, міських голів та повторних, проміжних місцевих виборів, позачергових та перших виборів старост здійснюються **відповідно до Закону України від 25.12.2015 № 922 "Про публічні закупівлі"** (далі – Закон № 922). Частиною четвертою статті 3 Закону № 922 (у редакції з 19.04.2020)

[5] Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2015 № 687 (зі змінами).

[6] У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 08.09.2015 № 672.

встановлено: відносини, пов'язані із сферою публічних закупівель, регулюється виключно цим Законом і **не можуть регулюватися іншими законами**, крім випадків, встановлених цим Законом. При цьому **дія цього Закону не поширюється на випадки**, якщо предметом закупівлі є послуги з виготовлення і розповсюдження аудіовізуальної продукції та реклами для здійснення передвиборної агітації, бланки інших документів, що відповідно до законодавства України потребують використання спеціальних елементів захисту.

Отже, Порядок № 833 є **застарілим і таким, що не відповідає нормам Закону № 922**. Це створює ризик неправомірного застосування та порушень виборчими комісіями норм законодавства у сфері публічних закупівель.

У частині матеріально-технічного забезпечення підготовки та проведення виборів стаття 61 Кодексу зобов'язує місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування або інші органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їх повноваження, їх посадових та службових осіб **сприяти виборчим комісіям у реалізації їх повноважень**. Зазначене передбачає, зокрема, надання необхідних приміщень для організації їх роботи та проведення голосування відповідно до вимог Кодексу та нормативів облаштування таких приміщень, встановлених ЦВК, надання згідно із встановленими ЦВК нормами транспортних засобів, засобів зв'язку, обладнання, інвентарю, оргтехніки, що підлягають поверненню після припинення повноважень виборчих комісій (порядок оплати зазначених послуг та відшкодування встановлюється Кабінетом Міністрів України).

Слід зауважити, що порядок оплати або відшкодування вартості послуг, наданих ТВК і ДВК під час підготовки та проведення місцевих виборів, **до цього часу регламентує постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1037** "Деякі питання забезпечення підготовки і проведення місцевих виборів" (далі – постанова № 1037), яка передбачає здійснення ЦВК і ТВК під час підготовки і проведення місцевих виборів оплати або відшкодування вартості послуг, наданих ТВК і ДВК, відповідно до пунктів 1–7 Порядку оплати або відшкодування вартості послуг, наданих окружним і дільничним виборчим комісіям під час підготовки та проведення виборів народних депутатів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2001 № 1713.

Водночас постанову № 1037 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14.09.2015 № 699) було видано відповідно до Закону України від 14.07.2015 № 595 "Про місцеві вибори", який **втратив чинність у зв'язку з набранням чинності Кодексом**. Змін до постанови № 1037 не вносилося.

Як засвідчили результати аудиту, зазначене під час розрахунку ЦВК середніх норм видатків створило передумови для застосування необґрунтованих кількісних показників та призвело у результаті до **завищення видатків виборчих комісій на проведення місцевих виборів** на значну суму.

Таким чином, нормативно-правова база, яка визначає повноваження учасників процесу підготовки та проведення в Україні місцевих виборів та регулює порядок використання бюджетних коштів на вказані цілі, має

недоліки. Порядок № 833, який передбачає здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для підготовки та проведення місцевих виборів без застосування конкурсних процедур, не узгоджується із Законом № 922. Це створює ризики неправомірного застосування та порушень виборчими комісіями норм законодавства у сфері публічних закупівель. Чинний порядок оплати або відшкодування вартості послуг, що надаються територіальним і дільничним виборчим комісіям, є застарілим і потребує актуалізації.

Законодавством не розмежовано повноважень ТВК як колегіальних органів, що приймають рішення під час організації та проведення виборів, з одного боку, та юридичних осіб і розпорядників коштів в особі їх керівників під час провадження господарської діяльності та використання фінансових ресурсів на вказані цілі, з іншого. Це створює умови для ухвалення неправомірних управлінських рішень та унеможливлює створення ефективної системи внутрішнього контролю.

Нормативна неврегульованість питання здійснення контролю на усіх етапах управління коштами субвенції, що виділяється з державного бюджету на заходи з підготовки та проведення в Україні місцевих виборів, не сприяє законному, цільовому та економному використанню коштів. Вирішення цих проблем можливе шляхом створення регіональних і територіальних представництв ЦВК, які б забезпечили виконання усіх повноважень щодо організації виборчого процесу на території України, передусім щодо фінансового і матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу та організації внутрішнього контролю у системі органів ЦВК, непритаманних виборчим комісіям.

3. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ У 2020 РОЦІ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НА ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД І СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ

Законом № 1932 **внесення пропозицій щодо формування Державного бюджету України з питань фінансування виборів і референдумів покладено на ЦВК** як постійно діючий колегіальний державний орган, що наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів і референдумів в Україні та **очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму**.

Законом України від 14.11.2019 № 294 “Про Державний бюджет України на 2020 рік” бюджетні призначення загального фонду за бюджетною програмою “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” затверджені **початково у сумі 2155 млн гривень**. При цьому порівняно з попередніми місцевими виборами, які відбулися 25.10.2015[7], видатки на

[7] Постанова Верховної Ради України від 17.07.2015 № 645 “Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

організацію їх підготовки та проведення **у 2020 році збільшилися на 974,7 млн грн (в 1,8 раза)**.

З урахуванням змін, внесених до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" Законом України від 13.04.2020 № 553, призначення за вказаною бюджетною програмою було **зменшено до 1000 млн грн** через пандемію, спричинену коронавірусом SARS-CoV-2. У подальшому, з урахуванням змін, внесених Законом України від 13.07.2020 № 757, обсяг призначень за вказаною бюджетною програмою **збільшено до 2252,1 млн гривень**.

Довідково. *Початкові обсяги видатків на підготовку та проведення чергових місцевих виборів 25.10.2020 визначалися ЦВК відповідно до норм Закону України від 14.07.2015 № 595 "Про місцеві вибори" (із змінами та доповненнями). Збільшення призначень на вказані цілі у липні 2020 року відбулося за зверненням ЦВК до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України (постанова ЦВК від 05.06.2020 № 100), зважаючи на те, що відсутність достатніх коштів* ***ставить під загрозу формування складу виборчих комісій та виконання ними своїх повноважень****, а отже, призведе до порушення конституційних прав громадян на вільне волевиявлення. У збільшених бюджетних призначеннях враховано видатки на фінансування чергових і перших місцевих виборів, а також проміжних виборів народного депутата України в одномандатному виборчому окрузі № 208 (Чернігівська область) на суму 9153,6 тис. гривень.*

За даними бюджетної звітності ЦВК, упродовж 2020 року **касові видатки за вказаною бюджетною програмою становили 1891 млн грн** (84 відс. затверджених бюджетних призначень з урахуванням змін).

В умовах встановлених Кабінетом Міністрів України карантинних обмежень та запроваджених обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2[8], в межах аудиту проведено контрольні заходи у двох ТВК міста Києва, які згідно із законодавством є розпорядниками коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з державного бюджету на підготовку та проведення місцевих виборів, та безпосередньо використовують виділені кошти, включаючи видатки на забезпечення власної діяльності та діяльності ДВК в межах відповідного виборчого округу. Видатки ТВК, які охоплені аудитом, становили **23323,5 тис. грн** (1,2 відс. коштів субвенції у сумі 1891 млн грн, використаних в цілому на проведення у 2020 році місцевих виборів). За результатами цих контрольних заходів встановлено фактів використання коштів субвенції **з порушенням законодавства на загальну суму 19305,3 тис. грн (82,8 відс. використаних коштів)**, з яких завдано матеріальної шкоди (збитків) місцевим громадам на суму **32,2 тис. грн**, на цілі, не передбачені затвердженими бюджетними призначеннями, використано **23,8 тис. гривень**.

Як засвідчили результати аудиту, зазначене спричинено передусім **незабезпеченням належного контролю за використанням бюджетних коштів** на всіх етапах підготовки та проведення у 2020 році місцевих виборів, а також **необґрунтованим плануванням видатків на вказані цілі ЦВК**, що

[8] Постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.2020 № 1236.

створило передумови для неефективного використання бюджетних коштів у значних розмірах.

3.1. Оцінка обґрунтованості планування видатків державного бюджету на підготовку та проведення у 2020 році місцевих виборів

Постановою від 06.09.2019 № 1904 ЦВК затвердила обсяг видатків за бюджетною програмою "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" до бюджетного запиту до проєкту державного бюджету на 2020 рік у сумі **2238,1 млн грн**, що на 83,1 млн грн перевищувало доведений Мінфіном граничний обсяг видатків за цією бюджетною програмою та фактично затверджені у державному бюджеті початкові обсяги призначень (2155 млн гривень). **Додаткові кошти у сумі 83,1 млн грн** ЦВК передбачала спрямувати, зокрема, на забезпечення здійснення у повному обсязі оплати праці членів ТВК і ДВК, виготовлення виборчої документації, здійснення розрахунків за транспортні послуги та послуги зв'язку, придбання канцелярських товарів.

При цьому **обґрунтованого розрахунку планових обсягів видатків ЦВК не забезпечено**. Зазначене суперечить вимогам пункту 2.1 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687 (зі змінами)[9], відповідно до яких головний розпорядник зобов'язаний забезпечувати розподіл граничного обсягу за бюджетними програмами та здійснювати розрахунок обсягів видатків, **дотримуючись принципу обґрунтованості витрат "від першої гривні"**, який передбачає детальні розрахунки в межах коду економічної класифікації видатків з урахуванням кількісних та вартісних факторів, що впливають на обсяг видатків у плановому та наступних за плановим двох бюджетних періодах.

Так, обсяг витрат на оплату транспортних послуг (**138,5 млн грн**) ЦВК проведено з урахуванням норми пробігу транспортного засобу для обласних ТВК на рівні 120 км на день, районних ТВК – 110 км, районних у містах – 80 кілометрів. При цьому за основу розрахунків відстаней взято орієнтовну відстань поїздок з метою укладення договорів та отримання іншої документації довжиною **20 км без належних обґрунтувань такої норми** або результатів аналізу відстаней службових поїздок у різних регіонах України. Подібно у складі витрат на виготовлення архівних боксів, придбання одноразових номерних пломб для пломбування виборчих скриньок, захисних пакетів (**6,3 млн грн**) витрати на закупівлю захисних пакетів визначено у розрахунку на **5 пакетів без належного обґрунтування необхідності саме такої кількості** матеріальних цінностей.

Розрахунок планового обсягу видатків на відшкодування вартості послуг з утримання приміщень виборчих комісій (**41,3 млн грн**) проведено відповідно до встановлених для м. Києва тарифів, які використані у договорі про відшкодування комунальних послуг, укладеному між ЦВК і Комунальним

[9] Зареєстровано у Мін'юсті 26.06.2012 за № 1057/21369.

підприємством Київської обласної ради “Управління споруд”. Водночас згідно із статтею 211 Кодексу відшкодування вартості послуг із надання виборчим комісіям необхідних приміщень повинно здійснюватися за діючими на момент проведення виборів тарифами. **Вказане підприємство не є органом, уповноваженим встановлювати тарифи на оплату комунальних послуг та відшкодування вартості спожитих енергоносіїв**. Згідно із статтею 28 Закону України від 21.05.1997 № 280 “Про місцеве самоврядування в Україні” рішення про встановлення тарифів на комунальні послуги **може прийматися лише уповноваженими органами**. Формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з постачання теплової енергії і гарячої води, централізованого водопостачання та централізованого водовідведення повинно здійснюватися **підприємствами, діяльність яких регулюється на місцевому рівні**, згідно з вимогами порядків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869 “Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на комунальні послуги”.

Вказані недоліки є результатом незабезпечення ЦВК єдиного методологічного підходу до визначення планових обсягів видатків державного бюджету на заходи з підготовки та проведення не тільки місцевих, але й загальнодержавних виборів та референдумів в Україні, що не узгоджується з визначеним статтею 7 Бюджетного кодексу України принципом обґрунтованості, який передбачає формування бюджету на реалістичних розрахунках витрат бюджету **відповідно до затверджених методик та правил**. За результатами попереднього контрольного заходу Рахункова палата рекомендувала ЦВК надати в установленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання методики розрахунків потреби у коштах субвенції, що спрямовується з державного бюджету на проведення місцевих виборів. **До цього часу такої методики ЦВК не розроблено та в установленому порядку не затверджено**.

Довідково. *За інформацією ЦВК,* ***з метою організаційного та методологічного забезпечення діяльності виборчих комісій*** *під час підготовки та проведення у 2020 році місцевих виборів ЦВК проведено 104 засідання, прийнято 589 постанов, затверджено 55 порядків, рекомендацій та роз’яснень з питань застосування окремих положень Кодексу, встановлено 24 форми і зразки виборчої документації, печаток, штампів тощо.*

Проведеним у 2021 році аудитом встановлено: крім застосування у розрахунках планових обсягів потреби в коштах кількісних показників, не підтверджених належними розрахунками та обґрунтуваннями, ЦВК через численні арифметичні та технічні помилки (за поясненням самої ЦВК) допустила **завищення потреби в коштах за окремими напрямами видатків на загальну суму 32626,7 тис. гривень**.

Зокрема, внаслідок застосування у розрахунку помилкової кількості робочих днів, планові обсяги видатків на виплату заробітної плати залученим до роботи в ТВК спеціалістам і технічним працівникам завищено на **1232,3 тис. грн** (0,4 відс. планових призначень на вказані цілі), застосування помилкової кількості виборчих дільниць, планові витрати на виготовлення протоколів ДВК про повторний підрахунок голосів виборців – на **73,9 тис. грн**

(3,4 відс.), витрати на виготовлення протоколів сільської, селищної виборчої комісії про результати виборів сільського, селищного, міського голови – на **6,1 тис. грн** (1,4 відсотка). Внаслідок помилкового застосування більшої кількості ТВК, кандидатів тощо, планові витрати на виготовлення бланків посвідчень (кандидатів у депутати, представників та уповноважених осіб місцевих організацій політичних партій, довірених осіб кандидатів у депутати) завищено на **820,1 тис. грн** (7 відс.), планові витрати на виготовлення номерних одноразових пломб для пломбування виборчих скриньок – на **572 тис. грн** (в 2,1 раза), на оплату послуг банку – на **53,3 тис. грн** (3,6 відсотка).

Зважаючи на необхідність автоматизації подання виборчими комісіями до органів Казначейства звітності в електронному вигляді, ЦВК включила до розрахунку планових видатків витрати на оплату послуг програмного забезпечення "M.E.Doc" на суму **29869 тис. гривень**. При цьому у складі Видів робіт і послуг, які територіальні виборчі комісії з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост сіл, селищ можуть закуповувати за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, чи коштів відповідного місцевого бюджету, виділених на підготовку і проведення місцевих виборів (додаток 3 до постанови ЦВК від 10.08.2015 № 161)[10], **надання виборчим комісіям з місцевих виборів вказаних послуг за рахунок коштів субвенції з державного бюджету не передбачено**. Отже, незважаючи на необхідність здійснення таких видатків, **ЦВК не вжито заходів щодо актуалізації власного нормативного акта**, що спричинило завищення планових обсягів видатків на вказану суму.

Водночас через арифметичні й технічні помилки (за поясненням ЦВК) **занижено планову потребу в коштах за іншими напрямами планових видатків на загальну суму 28106,2 тис. гривень**. Зокрема, планові обсяги видатків на оплату праці членів селищних та сільських ТВК занижено на **15410,4 тис. грн** (5,7 відс. планових призначень на вказані цілі), на відшкодування витрат з утримання приміщень ТВК і ДВК – на **4380 тис. грн** (10,6 відс.), на здійснення виплат членам ТВК у день голосування та в день встановлення результатів виборів – на **0,7 тис. гривень**. Внаслідок застосування у розрахунку помилкової кількості робочих днів (14 проти фактичних 17), потребу в коштах на оплату праці спеціалістів і технічних працівників, залучених до роботи у селищних і сільських ТВК, занижено на **8192,5 тис. грн** (4,3 відсотка). Через неправильно застосовані формули та помилкову кількість примірників, потребу в коштах на виготовлення контрольних листів для вкидання у стаціонарну та переносну виборчі скриньки та протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці з виборів старост сіл, селищ занижено на **122,6 тис. гривень**.

Зазначене свідчить про неналежну обґрунтованість складених ЦВК розрахунків планових обсягів бюджетних призначень на заходи з

[10] Чинна до 07.08.2020 та на дату складання ЦВК розрахунку у 2019 році.

підготовки та проведення у 2020 році місцевих виборів у сумі 2155 млн грн за окремими напрямами видатків.

Після внесення у липні 2020 року змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” обсяг бюджетних призначень на заходи з підготовки та проведення місцевих виборів **збільшено до 2252,1 млн грн** (на 97,1 тис. грн, або 4,5 відс. порівняно з початковими обсягами) **із зменшенням обсягів видатків за більшістю напрямів**, зокрема, на оплату праці членів виборчих комісій та залучених спеціалістів. Це пов’язано з прийняттям Кодексу та змінами в адміністративно-територіальному устрої України: кількість утворених ТВК зменшилася із 7857 до 7819 од., ДВК – з 29624 до 29602 од. (таблиця 1).

Таблиця 1

Дані про напрями та зміни обсягів бюджетних призначень на заходи з підготовки та проведення у 2020 році місцевих виборів за рахунок коштів субвенції з державного бюджету

(тис. грн)

Статті витрат	Обсяги видатків		Відхилення, +/-	
	початкові	з урахуван-ням змін	сума	відсотки
Фонд оплати праці членів комісій та залучених спеціалістів	1169852,5	1115989,5	-54219,5	4,6
Нарахування на заробітну плату	257367,5	245517,7	-11849,8	4,6
Використання друкованих засобів масової інформації (публікація рішень ТВК)	27597,2	25343,5	-2253,7	8,2
Виготовлення виборчої документації	400245,6	457619,9	57374,0	14,3
Послуги зв'язку	18217,6	18463,2	245,6	1,3
Оплата транспортних послуг	138476,8	153584,0	15107,0	10,9
Канцелярські товари	47532,7	45758,4	-1774,3	3,7
Виготовлення архівних боксів, придбання номерних одноразових пломб для пломбування виборчих скриньок, захисних пакетів тощо	6306,9	7562,9	1256,1	19,9
Облаштування кабін для таємного голосування	25127,7	26110,3	982,6	3,9
Відшкодування витрат на утримання приміщень ТВК і ДВК	41304,6	37844,0	-3460,6	8,4
Інші видатки	106046,9	73141,2	-32905,7	31
Виготовлення списків виборців	-	5005,5	5005,5	100
Повторне голосування у містах з кількістю виборців понад 90 тисяч	-	40177,8	40177,8	100
Разом:	*2238076,0*	*2252117,8*	*14041,8*	*0,6*

Аудитом встановлено, що подібно до розрахунку початкових обсягів бюджетних призначень, внаслідок арифметичних та інших помилок **ЦВК також не забезпечила належної достовірності розрахунків затверджених у державному бюджеті на 2020 рік призначень** з урахуванням змін, що призвело до їх **завищення на 1562,5 тис. грн**, з яких на оплату праці членів виборчих комісій з нарахуваннями – на **434,9 тис. грн**, виготовлення виборчої документації – на **1126,8 тис. грн**, інші видатки (оплата послуг банку) – на **0,7 тис. гривень**.

Водночас, як і під час розрахунку початкового обсягу бюджетних призначень, ЦВК допустила **заниження призначень за іншими напрямами видатків на загальну суму 25032,2 тис. грн**, зокрема: на утримання

приміщень внаслідок подвійного включення витрат для ТВК замість витрат для ТВК і ДВК – на **437,7 тис. грн**, оплату вартості програмного забезпечення “M.E.Doc” – на **11728,5 тис. грн**, інших видатків (послуги регіональних архівних установ) – на **12866 тис. гривень**.

Таким чином, здійснені ЦВК розрахунки планових обсягів бюджетних призначень як початкових, так і з урахуванням змін в адміністративно-територіальному устрої України та прийняття Кодексу, неналежно обґрунтовують обсяги призначень, затверджені у державному бюджеті на 2020 рік на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25.10.2020, на 60,9 і 26,6 млн грн відповідно (із затверджених 2155 і 2252,1 млн гривень). У подальшому це не сприяло економному і результативному використанню виборчими комісіями коштів субвенції, виділених у 2020 році на вказані цілі.

3.2. Аналіз обґрунтованості затверджених ЦВК середніх норм видатків ТВК і ДВК на підготовку та проведення у 2020 році місцевих виборів

Затвердження **середніх норм видатків ТВК і ДВК на підготовку та проведення місцевих виборів** покладено на ЦВК частиною п’ятою статті 210 Кодексу. Згідно з нормами частини шостої статті 210 Кодексу затверджені ЦВК середні норми видатків є **основою для складання ТВК єдиних кошторисів видатків** для підготовки та проведення чергових місцевих виборів із включенням до них власних видатків та видатків ДВК.

На виконання цих вимог середні норми видатків ТВК і ДВК на підготовку та проведення місцевих виборів 25.10.2020 затверджено **постановою ЦВК від 14.08.2020 № 178** (із змінами, внесеними постановами ЦВК від 04.09.2020 № 223 та від 08.09.2020 № 237).

Довідково. *Розрахунок середніх норм видатків проведено з урахуванням* ***неможливості проведення виборів на окремих територіях*** *(у 2020 році не проводилися вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на тимчасово окупованих територіях АР Крим, міста Севастополя та в окремих районах, містах, селищах і селах Донецької та Луганської областей, перші вибори депутатів у 18 сільських, селищних, міських радах Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів, а також вибори депутатів Донецької та Луганської обласних рад)*[11]*,* ***змін в адміністративно-територіальному устрої України***[12]*, а також внесення змін до Кодексу щодо* ***вдосконалення виборчого законодавства***[13]*, зокрема, зменшення кількісного цензу для обрання виборчої системи для голосування, зміна кількості депутатів місцевих рад, збільшення кількості виборців, необхідної для утворення виборчої дільниці.*

Встановлено, що зміна законодавчої бази **суттєво вплинула на обсяги видатків на підготовку та проведення у 2020 році місцевих виборів – на**

---

[11] Постанови Верховної Ради України від 15.07.2020 № 795 і ЦВК від 08.08.2020 № 161.

[12] Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807 “Про утворення та ліквідацію районів”, адміністративні центри і території громад визначені розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 №№ 707р–730р.

[13] Відповідно до Закону України від 16.07.2020 № 805.

утворення економії коштів. Зокрема, порівняно з розрахунками обсягів призначень, затверджених у державному бюджеті на 2020 рік з урахуванням змін, у розрахунках середніх норм видатків, затверджених ЦВК у серпні 2020 року, **нерозподілений залишок коштів збільшився із 40,2 до 485,4 млн грн** (**у 12,1 раза**). При цьому уточнення затверджених бюджетних призначень на організацію та проведення місцевих виборів у зв'язку із зазначеним не здійснено, а вивільнені внаслідок економії кошти у подальшому розподілено ЦВК за зверненнями відповідних місцевих рад (таблиця 2).

Таблиця 2

Дані про обсяги видатків ТВК і ДВК на підготовку та проведення місцевих виборів 25.10.2020 згідно із складеними ЦВК розрахунками бюджетних призначень та середніх норм видатків

(тис. грн)

Статті витрат	Бюджетні призна-чення з урахуван-ням змін	Початкові середні норми видатків	Відхи-лення (3-4)	Середні норми видатків з урахуван-ням змін	Відхи-лення від початко-вих (5-2)
1	2	3	4	5	6
Оплата праці	1115989,51	740050,18	-375939,33	855669,52	-260319,99
Нарахування на оплату праці	245517,69	162811,04	-82706,65	188247,30	-57270,39
Використання друкованих засобів масової інформації (публікація рішень ТВК щодо складу виборчих комісій тощо)	25343,46	5295,60	-20047,86	6744,64	-18598,82
Виготовлення виборчої документації	457619,87	531399,60	73779,73	545353,88	87734,01
Послуги зв'язку	18463,23	9119,27	-9343,96	9154,38	-9308,85
Оплата транспортних послуг	153584,04	148732,46	-4851,58	149041,96	-4542,08
Канцелярські товари	45758,38	36019,33	-9739,05	36035,27	-9723,11
Облаштування кабін для голосування	26110,28	28424,78	2314,5	37125,90	11015,62
Відшкодування витрат на утримання приміщень територіальним виборчим комісіям, дільничним виборчим комісіям	37843,96	28538,40	-9305,56	28599,48	-9244,48
Інші видатки (послуги банку, регіональних архівних установ, програмне забезпечення, архівні бокси, одноразові пломби, захисні пакети, вивіски, печатки, посвідчення тощо)	80704,16	71342,2	-9361,96	52088,86	-28615,3
Виготовлення списків виборців	5005,47	5005,47	-	5005,47	-
Разом	2211940,04	1766738,33	-445201,71	1913066,66	-298873,38
Залишок	40177,76	485379,47		339051,15	
Разом	2252117,8	2252117,8	-	2252117,8	-

Слід зазначити, що Кодексом та Порядком № 745, **утворення вільного залишку коштів субвенції з державного бюджету, виділених на підготовку та проведення місцевих виборів, не передбачено**. Утворення такого залишку суперечить визначеному статтею 7 Бюджетного кодексу України принципу обґрунтованості.

Довідково. На неприпустимості утворення нерозподіленого суттєвого резерву фінансових ресурсів*, виділених з державного бюджету на підготовку та проведення у 2019 році чергових виборів Президента України та позачергових виборів народних депутатів України, Рахункова палата наголошувала за результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Центральною виборчою комісією у 2017–*

2019 роках (Звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 22.09.2020 № 25–1), однак ***ЦВК цю рекомендацію до уваги не взято****.*

Як свідчать дані, наведені у таблиці 2, найбільшого скорочення у результаті змін в адміністративно-територіальному устрої зазнали **видатки на оплату праці працівників ТВК і ДВК з нарахуваннями на суму 458,6 млн грн**: кількість ТВК скоротилася з 7819 до 1642 од. (у 4,8 раза), ДВК – з 29602 до 29143 од. (на 459 одиниць). Разом з тим відбулося певне зростання вказаних видатків (на 32,4 млн грн) у зв'язку із збільшенням з 01.09.2020 розміру мінімальної заробітної плати на 277 грн (з 4723 до 5000 гривень).

Аудитом встановлено, що частина бюджетних призначень, перерозподілених у зв'язку із зменшенням кількості виборчих дільниць, у подальшому спрямовувалася ЦВК на збільшення видатків ТВК і ДВК за окремими напрямами: збільшення розрахункової кількості залучених спеціалістів, експертів і технічних працівників, кількості робочих днів для розрахунку оплати праці, кількості бланків протоколів тощо. Це свідчить про **незабезпечення ЦВК єдиного підходу до розрахунку видатків ТВК і ДВК** на підготовку і проведення місцевих виборів на етапах планування бюджетних призначень та розрахунку середніх норм. Насамперед це зумовлено **відсутністю до цього часу розробленої ЦВК і затвердженої в установленому порядку методології розрахунку видатків**, яка б передбачала перелік норм і правил для регламентації процесів та етапів планування субвенції з державного бюджету на вказані цілі, розрахунку середніх норм та розподілу коштів та унормувала сталі базові величини (кількість робочих днів, бланків друкованої продукції, членів ТВК і ДВК тощо).

Потребує унормування також перелік напрямів видатків, які включаються до розрахунку, адже аудитом встановлено відсутність у затверджених середніх нормах окремих видатків, включених до розрахунку затверджених у державному бюджеті бюджетних призначень. Так, у затверджених ЦВК середніх нормах не передбачено видатків за напрямом **"Повідомлення рішення ТВК про утворення округів"**, які враховано у бюджетних призначеннях у сумі **111,6 тис. гривень**.

Слід відмітити, що збільшення розрахункової кількості залучених до роботи у виборчих комісіях спеціалістів, експертів і технічних працівників на 3–10 осіб залежно від територіального статусу ТВК (районна, сільська, селищна тощо) та кількості виборців призвело до **збільшення затверджених у середніх нормах видатків на оплату праці в цілому на 83,8 млн гривень**. **Деталізованих розрахунків щодо збільшення кількості вказаної категорії працівників у ЦВК немає**. Необхідність збільшення видатків ЦВК обґрунтовує потребами забезпечення виборчого процесу в умовах змін у законодавстві, зокрема, проведенням перших місцевих виборів відповідно до нового Кодексу, змінами виборчих систем та повноважень ТВК, порядку внесення грошової застави на місцевих виборах тощо.

До збільшення затверджених у середніх нормах видатків на оплату праці призвело і застосування ЦВК при розрахунку середніх норм **більшого на 1 день терміну** повноважень членів ТВК і ДВК, які виконують повноваження

на платній основі (57 проти 56 і 21 проти 20 робочих днів відповідно), та більшої (максимальної) кількості членів ДВК у день проведення та в день встановлення підсумків місцевих виборів (14 проти 12 осіб для малої, 16 проти 14 для середньої та 18 проти 16 для великої ДВК). Необхідність такого збільшення ЦВК обґрунтувала внесенням змін до Кодексу, результатом чого стало збільшення терміну виконання виборчими комісіями повноважень. Водночас аудитом встановлено, що **змін до статті 195 Кодексу в частині строків призначення місцевих виборів (чергових та перших) та оголошення виборчого процесу (у період з дати його прийняття) не вносилося**.

Довідково. *Згідно зі статтею 195 Кодексу чергові місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за* ***дев'яносто днів*** *до дня виборів, виборчий процес розпочинається за* ***п'ятдесят днів*** *до дня чергових місцевих виборів; перші місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за* ***сімдесят днів*** *до дня виборів, а виборчий процес розпочинається за* ***п'ятдесят днів*** *до дня перших місцевих виборів.*

Зазначене призвело до завищення ЦВК у середніх нормах видатків ТВК і ДВК на оплату праці на суму 48774,2 тис. грн, нарахувань на оплату праці – на 10739,9 тис. гривень.

✓ В умовах дії застарілого порядку **оплати або відшкодування вартості послуг, наданих ТВК і ДВК**, затвердженого Кабінетом Міністрів України, ЦВК під час підготовки до проведення місцевих виборів для розрахунку середніх норм брала за основу норми площ виборчих комісій, затверджені власною постановою від 08.08.2020 № 164 "Про вимоги до приміщень виборчих комісій та приміщень для голосування, нормативи облаштування приміщень дільничних виборчих комісій і приміщень для голосування, перелік та норми забезпечення виборчих комісій транспортними засобами, засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, іншими матеріальними цінностями, види послуг і робіт, закупівля яких може здійснюватися окружними та територіальними виборчими комісіями за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідного місцевого бюджету для організації підготовки і проведення відповідних виборів".

При цьому, незважаючи на встановлене розмежування обсягу площ для виборчої комісії АР Крим, обласної, районної, міської, районної в місті виборчих комісій та сільської, селищної виборчих комісій, ЦВК здійснила єдиний розрахунок для усіх ТВК із використанням параметрів для виборчої комісії АР Крим, обласної, районної, міської, районної в місті виборчих комісій **загальним обсягом 120 кв. метрів**. Зазначене призвело до **завищення середніх норм для сільської, селищної ТВК на 954 грн**, що в цілому в розрахунку на 1051 ТВК становило **1002,7 тис. гривень**.

За основу розрахунків витрат на утримання приміщень ТВК і відшкодування вартості спожитих комунальних послуг ЦВК взяла тарифи, встановлені для м. Києва, що використані у договорі про відшкодування вартості комунальних послуг, укладеному між ЦВК і Комунальним підприємством Київської обласної ради "Управління споруд", яке, як вже зазначалося, є господарюючим суб'єктом, а **не органом, наділеним**

повноваженнями на встановлення тарифів на утримання приміщень або відшкодування комунальних послуг. У результаті та внаслідок допущених арифметичних помилок **вартість теплопостачання для однієї ДВК завищено на 191,34 грн**, що в цілому становило **5576,2 тис. гривень**.

✓ Відповідно до частини шостої статті 37 Кодексу виборча комісія складає **акти та протоколи**. Акти і протоколи виборчої комісії складаються у передбачених Кодексом випадках за формами, затвердженими ЦВК, та у кількості примірників, встановленій Кодексом. Згідно з нормами статті 251 Кодексу протокол про підрахунок голосів виборців з кожних місцевих виборів по кожному виборчому округу, по якому проводиться голосування на виборчій дільниці, складається ДВК **у чотирьох примірниках**, а у разі виявлення неточностей (описка чи помилка в цифрах), ДВК розглядає питання про внесення змін до протоколу шляхом складення нового з позначкою "Уточнений" (тобто їх орієнтовна кількість **може бути збільшена до восьми примірників**).

На виконання вказаних вимог початковий розрахунок видатків на виготовлення бланків протоколів до середніх норм видатків (постанова ЦВК від 14.08.2020 № 178) проведено із розрахунку по 4 примірники на одну ДВК, однак у подальшому з урахуванням змін, внесених до середніх норм видатків постановою ЦВК від 04.09.2020 № 223, кількість бланків протоколів **збільшено з 4 до 12 од**, а орієнтовну вартість одного протоколу – **з 3,4 до 16,8 грн** (майже у 5 разів), збільшення вартості обґрунтовано збільшенням розміру протоколу залежно від виду[14].

При цьому Порядок виготовлення, передачі та вимоги до протоколів територіальних і дільничних виборчих комісій, який був підставою для збільшення виготовлення орієнтовної кількості бланків протоколів, затверджено ЦВК у жовтні 2020 року, тобто **через місяць після внесення відповідних змін до середніх норм видатків**. До того ж цей Порядок, серед іншого, передбачає можливість виготовлення протоколів ДВК за допомогою технічних засобів (комп'ютера, принтера тощо).

Довідково. *Відповідно до Переліку та норм забезпечення територіальних та дільничних виборчих комісій з місцевих виборів транспортними засобами, засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, оргтехнікою, іншими матеріальними цінностями (додаток 5 до постанови ЦВК від 08.08.2020 № 164)* ***кожна ДВК забезпечується комп'ютером, принтером та копіювальним апаратом***.

Отже, у результаті необґрунтованого збільшення у середніх нормах орієнтовної кількості та вартості виготовлення протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців **видатки ДВК на вказані цілі завищено на 11584,8 тис. гривень**.

---

[14] Постанови ЦВК від 04.10.2020 № 342 "Про Порядок виготовлення, передачі та вимоги до протоколів територіальних і дільничних виборчих комісій" та № 341 "Про форми протоколів територіальних виборчих комісій про підсумки голосування та результати виборів (голосування) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у місті, сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів".

Крім того, у затверджених ЦВК середніх нормах заплановано видатки на виготовлення **іншої виборчої документації** (бланки протоколів ТВК про підсумки голосування в межах відповідного виборчого округу (його частини) та про результати виборів (голосування) з відповідних місцевих виборів) у сумі **280,2 тис. грн** із розрахунку по 2 прим. на кожну ТВК. Аудитом встановлено, що ЦВК потребу у необхідності виготовлення такої кількості бланків протоколів для ТВК не досліджувала, а наявні у ЦВК 188 протоколів ТВК про підсумки голосування з виборів депутатів до обласної ради у межах певного територіального виборчого округу[15] виготовлені та заповнені із застосуванням технічних засобів (комп'ютер і принтер). Отже, **об'єктивної потреби у включенні цих видатків ТВК до затверджених ЦВК середніх норм фактично не існувало**.

✓ Переліком та нормами забезпечення територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів транспортними засобами, засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, оргтехнікою, іншими матеріальними цінностями, затвердженими постановою ЦВК від 08.08.2020 № 164, передбачено забезпечення ТВК і ДВК **одним легковим автомобілем на кожну виборчу комісію**. Обсяг видатків на вказані цілі у середніх нормах видатків ЦВК враховано початково у сумі **153584 тис. гривень**.

У подальшому у зв'язку з внесенням змін до Кодексу, **кількість ТВК зменшилася у 4,8 раза** (з 7819 до 1642 од.), однак у затверджених середніх нормах видатки на транспортне обслуговування виборчих комісій зменшилися **лише на 3 відс.** (до 149042 тис. грн), що обґрунтовано ЦВК необхідністю збільшення денного пробігу легкового автомобіля на 60-80 кілометрів. При цьому Порядок надання виборчим комісіям послуг з транспортного обслуговування, яким визначено механізм розрахунку вартості послуг з транспортного обслуговування, **затверджено вже після затвердження ЦВК середніх норм видатків** постановою від 11.09.2020 № 248 (денний ліміт пробігу легкового автомобіля цим Порядком не встановлено).

Зазначене свідчить про необґрунтованість затверджених ЦВК у середніх нормах витрат у сумі 149042 тис. грн на оплату вартості наданих виборчим комісіям транспортних послуг. Як засвідчили результати аудиту, проведеного у деяких виборчих комісіях міста Києва, оплату вартості наданих транспортних послуг ці комісії здійснювали **без підтвердження мети та відстані поїздок**, а отже, **кошти субвенції з державного бюджету на вказані цілі використовувалися нерезультативно**.

✓ До розрахунку середніх норм видатків **ЦВК безпідставно включено низку видатків, здійснення яких ТВК і ДВК не передбачено Видами послуг і робіт**, закупівля яких може здійснюватися ТВК з місцевих виборів за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, чи коштів відповідного місцевого бюджету, виділених для організації підготовки і проведення місцевих виборів,

[15] Розміщено на вебсайті ЦВК у додатку ІАС "Місцеві вибори", розділ "Обрані депутати".

затвердженими у додатку 7 до постанови ЦВК від 08.08.2020 № 164. Зокрема, це видатки на оплату послуг банку (1033,2 грн), придбання програмного забезпечення (5747 тис. грн) та послуг нотаріуса (1149,4 тис. грн), що призвело до **завищення затверджених у середніх нормах видатків на загальну суму 7929,6 тис. гривень**.

Зважаючи на необхідність отримання ТВК і ДВК вказаних послуг, для вирішення цього питання ЦВК необхідно упорядкувати Перелік видів послуг і робіт, які може здійснювати ТВК.

Таким чином, ЦВК не забезпечено обґрунтованого визначення обсягів видатків ТВК і ДВК на етапі затвердження середніх норм видатків цих виборчих комісій на заходи з підготовки та проведення у 2020 році місцевих виборів. При цьому ЦВК допущено завищення середніх норм видатків виборчих комісій на загальну суму 74867,5 тис. грн (на 3,3 відс. загального обсягу затверджених бюджетних призначень). У результаті необґрунтованого збільшення у середніх нормах орієнтовної кількості та вартості виготовлення протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців, видатки ДВК на вказані цілі завищено на 11584,8 тис. гривень. Об'єктивної потреби у включенні до середніх норм видатків на виготовлення кількості бланків протоколів ТВК про підрахунок голосів виборців, встановленої Порядком виготовлення, передачі та вимогами до протоколів територіальних і дільничних виборчих комісій, затвердженими постановою ЦВК від 04.10.2020 № 342, на суму 280,2 тис. грн не існувало. Видатки на оплату транспортних послуг ТВК і ДВК на суму 149042 тис. грн визначено ЦВК без належного економічного обґрунтування, що в умовах незабезпечення контролю не сприяє результативності використання коштів субвенції з державного бюджету на вказані цілі.

3.3. Оцінка законності, своєчасності та повноти розподілу коштів субвенції, виділеної у 2020 році з державного бюджету на підготовку та проведення місцевих виборів

Законом № 1932 та Кодексом **до повноважень ЦВК віднесено розподіл коштів**, що виділяються з державного бюджету на фінансове забезпечення підготовки та проведення місцевих виборів, діяльності відповідних виборчих комісій. У межах цих повноважень постановою ЦВК від 04.09.2020 № 224 на основі затверджених середніх норм видатків затверджено **Розподіл субвенції на підготовку та проведення місцевих виборів 25.10.2020 на загальну суму 1908,1 млн грн**, що становило 84,7 відс. затверджених бюджетних призначень на вказані цілі (2252,1 млн грн) (таблиця 3).

У подальшому постановою ЦВК від 14.09.2020 № 261 Чернівецькій обласній державній адміністрації затверджено розподіл додаткових коштів субвенції на суму **548,2 тис. грн**, що пов'язано з неврахуванням при розподілі коштів видатків Вижницької міської виборчої комісії Чернівецької області.

Таблиця 3

Структура розподілу видатків на проведення у 2020 році місцевих виборів

Статті видатків	Сума, тис. грн	Частка, відс.
Оплата праці, нарахування на оплату праці та інші видатки ТВК	449761,4	23,6
Оплата праці, нарахування на оплату праці та інші видатки ДВК	914961,7	48,0
Інша виборча документація для ДВК	2859,1	0,1
Виготовлення виборчих бюлетенів	398368,8	20,9
Виготовлення бланків протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців	17377,1	0,9
Виготовлення інформаційних буклетів	86843,9	4,6
Виготовлення інформаційних плакатів	37906,1	2,0
Разом	1908078,1	100,0

Аудитом встановлено, що розподіл коштів субвенції на виготовлення виборчих бюлетенів проводився ЦВК з урахуванням 0,5 відс. резерву. При цьому Законом України від 16.07.2020 № 805 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства” внесено зміни до статті 240 Кодексу, якими скасовано норму щодо обов’язковості виготовлення виборчих бюлетенів у кількості, що на 0,5 відс. перевищує кількість виборців. Як наслідок, **ЦВК зайво розподілено на вказані цілі 1924,1 тис. гривень**.

Слід відмітити, що на попередніх місцевих виборах 31.10.2010 явка виборців становила **48,7 відс.**, 25.10.2015 – **46,6 відс.**, тобто менше половини, на виборах Президента України 2019 року – **61,4 відс.**, 2014 року – **52,4 відс.**, 2012 року – **56,8 відсотка**. З огляду на це та відсутність об’єктивної потреби у виготовленні додаткової кількості виборчих бюлетенів на випадок їх нестачі, **норми Кодексу в частині виготовлення виборчих бюлетенів** у кількості, що на 0,5 відс. перевищує кількість виборців, включених до списків виборців на виборчій дільниці, **потребують перегляду**.

Статтею 281 Кодексу передбачено **проведення повторного голосування** з виборів депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальної громади з кількістю виборців до 10 тисяч), сільського, селищного, міського голови. Відповідно до цих положень та затверджених постановою ЦВК від 03.11.2020 № 441 середніх норм і складених розрахунків ЦВК у 2020 році здійснила розподіл субвенції на виготовлення органами ведення Реєстру списків виборців та іменних запрошень для підготовки і проведення повторного голосування на загальну суму **467 тис. грн**[16], а за зверненнями місцевих державних адміністрацій розподілила на проведення повторного голосування **86231,3 тис. гривень**[17].

Довідково. *Повторні вибори у низці регіонів проводилися у січні 2021 року у* ***18 одномандатних виборчих округах****, у тому числі: у 17 округах – за результатами перших виборів; в 1 – за результатами додаткових місцевих виборів.*

Встановлено, що у вказаних зверненнях **обласні державні адміністрації допустили арифметичні помилки**, які в умовах нестворення регіональних і

[16] Постанови ЦВК від 05.11.2020 № 445, від 12.11.2020 № 472, від 20.11.2020 № 499 та від 27.11.2020 № 524 із змінами.

[17] Постанови ЦВК від 12.11.2020 № 470, від 13.11.2020 № 479, від 18.11.2020 № 493, від 23.11.2020 № 517 та від 27.11.2020 № 524.

територіальних представництв ЦВК, а отже, за відсутності контролю за достовірністю обумовлених обсягів, призвели до **завищення сум розподілу коштів на повторне голосування**, призначених на оплату праці працівників виборчих комісій з нарахуваннями, **на загальну суму 151,9 тис. гривень**.

Так, **Херсонська облдержадміністрація** (за розрахунками Суворовської районної у місті ТВК) допустила завищення вказаних видатків на **42,1 тис. грн** (кошти субвенції у сумі 4690,6 тис. грн розподілено постановою ЦВК від 12.11.2020 № 470), **Дніпропетровська** (Нікопольська міська ТВК) – **101,1 тис. грн** (16044,4 тис. грн розподілено постановою ЦВК від 18.11.2020 № 493), **Запорізька** (Бердянська міська ТВК) – **6,5 тис. грн** (1472,1 тис. грн розподілено згідно з постановою ЦВК від 18.11.2020 № 493), **Миколаївська** (Центральна ДВК в місті Миколаєві) – **2,2 тис. грн** (7146,7 тис. грн розподілено постановою ЦВК від 18.11.2020 № 493).

Згідно з Порядком № 745, **на місцевому рівні розподіл субвенції між бюджетами районів, міст республіканського АР Крим і обласного значення, об'єднаних територіальних громад** покладено на Раду міністрів АР Крим і облдержадміністрації, **між бюджетами міст районного значення, районів у містах, сіл, селищ** – на районні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації і виконавчі органи міських (міст республіканського АР Крим та обласного значення) рад.

У межах аудиту проведено дослідження законності, обґрунтованості та повноти розподілу коштів субвенції, виділених на проведення у 2020 році місцевих виборів ТВК на території Київської області та окремо міста Києва, яким згідно з постановою ЦВК від 04.09.2020 № 224 розподілено субвенції на **95034,2** і **59324,9 тис. грн**, відповідно. За результатами дослідження обґрунтованості розподілу коштів субвенції на суму **10387,2 тис. грн** для Київської обласної ради, які включали призначення безпосередньо Київської обласної ради (8672,2 тис. грн) та Бучанської районної ради Київської області (1715 тис. грн), а також **59289,7 тис. грн** для Київської міської ТВК та 10 районних у місті Києві ТВК, встановлено випадки **завищення видатків, передбачених єдиними кошторисами окремих ТВК, за окремими статтями** та їх невідповідність затвердженим ЦВК середнім нормам видатків за окремими напрямами.

✓ Зокрема, Київська обласна рада 25.09.2020 погодила єдиний кошторис видатків Київської обласної ТВК на 2020 рік з обсягами призначень на суму **8672,2 тис. гривень**[18]. При цьому затверджені вказаним єдиним кошторисом **видатки за окремими напрямами не відповідали затвердженим ЦВК середнім нормам**, а саме: на виготовлення іншої виборчої документації – більше ніж **у 2,5 раза** перевищували середні норми (12,5 проти належних 4,9 тис. грн), придбання канцелярських товарів – більше ніж **у 4 рази** (5,3 проти 1,3 тис. грн), інші видатки (оплата послуг банку, оплата послуг архівних установ, придбання захисних пакетів, архівних боксів, виготовлення вивіски,

[18] Єдиний кошторис видатків Київської обласної ТВК затверджено постановою Київської обласної ТВК від 23.09.2020 № 14.

печатки тощо) – **на 15 відс. більше** (24 проти 20,9 тис. гривень).

Кошторисні призначення на виготовлення виборчих бюлетенів (**5306,5 тис. грн**), бланків протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців (**286,5 тис. грн**), інформаційних буклетів організацій політичних партій (**2066,1 тис. грн**), інформаційних плакатів організацій політичних партій (**717,4 тис. грн**) **деталізованими розрахунками не підтверджено**.

Крім того, у складі затверджених єдиним кошторисом призначень на оплату праці (184,5 тис. грн) передбачено видатки на виплату працівникам Київської обласної ТВК **одноразової грошової винагороди на загальну суму 47,5 тис. грн**, яка згідно з пунктом 22 Порядку оплати праці членів територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів, нарахування та виплати одноразової грошової винагороди, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2015 № 687 (далі – Порядок № 687), не є обов'язковою виплатою та встановлюється в межах економії фонду оплати праці, а отже, ці видатки **включені до розрахунку з порушенням законодавства**.

Слід зазначити, що пункт 9 Порядку № 745 передбачає лише погодження головою місцевої ради єдиного кошторису видатків, складеного відповідною ТВК, та **прямо не визначає обов'язковості перевірки місцевою радою включених до єдиного кошторису показників видатків на предмет достовірності та обґрунтованості**.

Вже після проведення місцевих виборів 25.10.2020 Київська обласна рада 29.10.2020 погодила **нову редакцію єдиного кошторису видатків Київської обласної ТВК на 2020 рік** у межах загального обсягу затверджених кошторисних призначень. При цьому **170,4 тис. грн**, які кошторисом передбачалися на виготовлення інформаційних буклетів організацій політичних партій, перерозподілені на інші напрями видатків, включаючи **оплату праці з нарахуваннями на суму 156,9 тис. гривень**. У результаті затверджені кошторисом призначення на виплату одноразової грошової винагороди працівникам Київської обласної ТВК **збільшилися до 140 тис. грн**, що **майже втричі перевищило початково затверджені призначення на вказані цілі** (47,5 тис. грн), які, як вже зазначалося, включені до кошторису з порушенням законодавства.

✓ Подібно показники видатків, включені до єдиного кошторису видатків **Бучанської районної ТВК Київської області**[19], **за окремими напрямами не відповідали затвердженим ЦВК середнім нормам**. Зокрема, призначення на виготовлення іншої виборчої документації перевищили затверджені середні норми **майже у 1,5 раза** (7,2 проти належних 4,9 тис. гривень). Водночас призначення на оплату послуг друкованих засобів масової інформації були **на 11,1 відс. меншими** від затверджених середніх норм за цим напрямом (4 проти належних 4,5 тис. грн), на оплату транспортних послуг – **на 7,5 відс. меншими** (22,2 проти належних 24 тис. грн), інші видатки – **на 18,7 відс. меншими** (17 проти належних 20,9 тис. гривень).

[19] Затверджено постановою Київської обласної ТВК від 29.10.2020 № 69.

Включені до єдиного кошторису видатків **Київської міської ТВК** призначення на виготовлення іншої виборчої документації (4,9 тис. грн) **на 50,9 тис. грн (в 10,4 раза)** перевищували затверджені ЦВК середні норми видатків, що пов'язано з необхідністю забезпечення здійснення представницьких інтересів учасників виборчого процесу.

Слід відмітити, що відповідно до вимог пункту 10 Порядку № 745, ТВК **у десятиденний строк** з дня офіційного оприлюднення результатів місцевих виборів (тобто до 20.11.2020 включно) повинна скласти та подати відповідній місцевій раді **фінансовий звіт про надходження та використання коштів відповідного місцевого бюджету**, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України. При цьому **форму такого фінансового звіту вказаним Порядком чи окремим нормативно-правовим актом ЦВК не визначено**.

Як встановлено аудитом, за таких умов, зокрема, районні у місті Києві та Київська міська ТВК по завершенню виборів подали до Київської міської ради **інформацію щодо планових та фактичних витрат на підготовку та проведення виборів** депутатів Київради та Київського міського голови 25.10.2020 у розрізі кодів економічної класифікації видатків та напрямів використання коштів. Невстановлення унормованої форми фінансової звітності свідчить про **недосконалість чинної нормативно-правової та методологічної бази**, яка регламентує порядок фінансового забезпечення підготовки та проведення місцевих виборів, та **неналежне виконання ЦВК як уповноваженим державним органом покладених завдань у частині організаційного та методологічного забезпечення діяльності виборчих комісій**.

Таким чином, обласними державними адміністраціями та відповідними ТВК, які були об'єктами аудиту, не забезпечено обґрунтованого розподілу коштів субвенції, виділеної з державного бюджету на підготовку та проведення у 2020 році місцевих виборів, а також складання єдиних кошторисів видатків ТВК на вказані цілі відповідно до затверджених ЦВК середніх норм видатків. Затверджені ТВК показники єдиних кошторисів перевищили затверджені ЦВК середні норми видатків на загальну суму 115,4 тис. гривень. Включені до єдиних кошторисів показники на суму 8376,5 тис. грн не підтверджені належними економічними розрахунками та обґрунтуваннями. В умовах нестворення регіональних і територіальних представництв ЦВК, невизначеності повноважень ЦВК щодо здійснення контролю за достовірністю обсягів обумовленої потреби, видатки місцевих бюджетів на проведення повторного голосування завищено на 151,9 тис. гривень. У подальшому зазначене створило передумови для неефективного та з недотриманням вимог бюджетного законодавства використання виборчими комісіями виділених коштів субвенції.

3.4. Оцінка ефективності використання окремими територіальними виборчими комісіями міста Києва коштів субвенції з державного бюджету на проведення у 2020 році місцевих виборів

Як вже зазначалося, в умовах карантинних обмежень у межах аудиту проведено контрольні заходи у Київській міській ТВК та Солом'янській ТВК, які згідно із законодавством є розпорядниками коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з державного бюджету на підготовку та проведення місцевих виборів, та безпосередньо використовують виділені кошти, включаючи видатки на забезпечення власної діяльності та діяльності ДВК у межах відповідного виборчого округу. За результатами цих контрольних заходів, якими охоплено 1,2 відс. використаних коштів субвенції (23,4 із 1891 млн грн), встановлено факти **використання коштів субвенції з порушенням законодавства на загальну суму 19326,4 тис. грн, що становить 82,9 відс. використаних ними коштів (23323,5 тис. грн)**, з яких завдано матеріальної шкоди (збитків) місцевим громадам на суму **32,2 тис. грн**, на цілі, не передбачені затвердженими бюджетними призначеннями, використано **23,8 тис. грн**, з порушенням законодавства про публічні закупівлі – **18156,3 тис. гривень**. Неекономно використано **544,9 тис. гривень**.

✓ Зокрема, встановлено, що Солом'янській ТВК призначення за рахунок коштів субвенції з державного бюджету на підготовку та проведення у 2020 році місцевих виборів на території відповідного району міста Києва затверджені у сумі **4770,7 тис. грн**, що відповідає обсягу здійснених за 2020 рік видатків.

На виконання вимог статті 73 Кодексу у червні 2021 року Солом'янська ТВК в установленому порядку передала виборчу та іншу документацію на зберігання до **архівного відділу Солом'янської районної в місті Києві державної адміністрації** (протоколи засідань ДВК, господарські договори, акти приймання-передачі товарів та послуг, інші первинні бухгалтерські документи) та **Державного архіву міста Києва** (протоколи та постанови ТВК, кошторис видатків і плани асигнувань, фінансова та бюджетна звітність з додатками).

За результатами опрацювання зданих Солом'янською ТВК на зберігання документів встановлено **відсутність окремих документів**, зокрема **меморіальних ордерів за всіма аналітичними рахунками бухгалтерського обліку**. При цьому згідно зі статтею 9 Закону України від 16.07.1999 № 996 "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" (із змінами) (далі – Закон № 996) регістри синтетичного і аналітичного обліку призначені для **систематизації на рахунках бухгалтерського обліку інформації, що міститься у прийнятих до обліку первинних документах**, шляхом подвійного запису їх на взаємопов'язаних рахунках бухгалтерського обліку[20]. **Господарські операції повинні бути відображені в облікових регістрах у**

[20] Типові форми меморіальних ордерів, інших облікових регістрів суб'єктів державного сектору та порядок їх складання затверджені наказом Міністерства фінансів України від 08.09.2017 № 755.

тому звітному періоді, в якому вони здійснені.

Зазначене є порушенням вимог пункту 351 Переліку типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, затвердженого наказом Мін'юсту від 12.04.2012 № 578/5 (із змінами), яким передбачено **зберігання протягом трьох років облікових регістрів**, зокрема меморіальних ордерів.

Довідково. *Згідно з письмовим поясненням голови Солом'янської ТВК*[21]*, бухгалтерський облік вівся ТВК за меморіально-ордерною системою в електронному вигляді на комп'ютері, який переданий до районної в місті Києві державної адміністрації. Меморіальні ордери були роздруковані та слугували підставою для складання фінансової звітності, але* ***втрачені під час вимушеного переселення Солом'янської ТВК*** *до іншого приміщення, відновити їх на сьогодні неможливо.*

Найбільшу частку у загальному обсязі здійснених Солом'янською ТВК видатків (4770,7 тис. грн) на рівні 75 відс. становили **видатки на оплату праці з нарахуваннями на суму 3586,6 тис. гривень**. Аудитом встановлено, що за рахунок цих коштів здійснювалися, зокрема, видатки на оплату праці голови, заступника голови і секретаря ТВК та ще **15 осіб, залучених на умовах цивільно-правових договорів** для виконання робіт з ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності, обробки та аналізу фінансової інформації (2 договори); нарахування та виплати заробітної плати (2 договори); адміністрування мережі та програмного забезпечення, забезпечення інформаційної безпеки, встановлення програмного забезпечення (4 договори); прибирання приміщень (3 договори); виконання обов'язків діловода (3 договори); надання юридичних послуг; послуг з реєстрації та контролю за матеріальними цінностями тощо **з оплатою по 5 тис. грн щомісяця** пропорційно фактично відпрацьованому часу на підставі табеля обліку робочого часу та акта приймання наданих послуг. У цілому на виконання вказаних договорів Солом'янською ТВК у 2020 році сплачено **319 тис. гривень**.

При цьому у порушення вимог пункту 7 Порядку залучення спеціалістів, експертів, технічних працівників для забезпечення здійснення повноважень виборчих комісій під час підготовки та проведення місцевих виборів, затвердженого постановою ЦВК від 25.06.2020 № 111 (далі – Порядок № 111), у складі документів, переданих на зберігання до державних архівних установ міста Києва, **немає копій паспортів громадян України, довідок про реєстраційний номер облікової картки платника податку, копій документів про освіту** (спеціальність, кваліфікацію), якщо робота потребує спеціальної підготовки або кваліфікації, які згідно з Порядком № 111 **є обов'язковими для укладання цивільно-правових договорів**.

Довідково. *Згідно з письмовим поясненням голови Солом'янської ТВК, зазначені документи були наявними під час укладання цивільно-правових договорів, однак на зберігання до архівної установи не передані.*

---

[21] Призначена на посаду постановою ЦВК від 14.08.2020 № 179, наділена правом першого підпису на усіх розрахункових та платіжних документах.

Слід відмітити, що у роз'ясненні від 01.07.1999 "Щодо кількісної величини норми прибирання службових приміщень" Міністерство праці України посилалося на **Нормативи чисельності робітників, зайнятих обслуговуванням громадських будинків** (М., 1998), згідно з якими норми обслуговування за зміну ($м^2$) залежно від коефіцієнта заставленості приміщень (відношення площі у квадратних метрах, що займають предмети, розміщені в приміщеннях певного призначення, до всієї площі цього приміщення) від 0,2 до понад 0,6 становлять **від 560 до 320 $м^2$**. Оскільки плановий обсяг видатків виборчих комісій на відшкодування вартості утримання приміщення ЦВК визначався **із розрахунку на 50 $м^2$**, надання послуг з прибирання на такій площі у повному обсязі **могло забезпечуватися однією залученою особою**. Таким чином, сплата **35,8 тис. грн** на виконання умов цивільно-правових договорів двом особам, які працювали понад встановлені нормативи з обслуговування, є **неекономним використанням коштів місцевого бюджету**.

Розрахунки з оплати праці, зокрема, за листопад 2020 року проведено **14.11.2020**, тобто **на півмісяця раніше завершення відповідного періоду нарахування заробітної плати**, без первинних документів, що підтверджують виконання визначених договорами робіт, адже акти приймання-передачі наданих послуг (виконаних робіт) складено та підписано сторонами **тільки 23.11.2020**, або **через дев'ять днів після здійснення оплати** залученим особам на суму **55,2 тис. гривень**.

При цьому відповідно до статті 8 Закону № 996 та Порядку організації роботи та ведення діловодства виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, затвердженого постановою ЦВК від 10.08.2020 № 173, **відповідальність за організацію роботи, ведення діловодства та бухгалтерського обліку виборчої комісії покладається на голову відповідної виборчої комісії**.

Статтею 212 Кодексу, Порядками № 687 та № 111 передбачена можливість нарахування і виплати членам виборчих комісій у межах загальної економії фонду оплати праці, визначеного кошторисом видатків відповідної виборчої комісії на підготовку та проведення місцевих виборів, **одноразової грошової винагороди** в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Водночас на підставі постанови ТВК від 08.11.2020 № 21 **вказану грошову винагороду фактично була виплачено вдруге** членам та залученим особам семи ДВК Солом'янського району міста Києва на суму **10 тис. грн** та ще 32 членам усіх ДВК **на суму 138,3 тис. гривень**. Голові ДВК № 800949 (одномандатний виборчий округ № 222, адреса: просп. Перемоги, 37, тобто за місцем реєстрації Солом'янської ТВК як юридичної особи) одноразову грошову винагороду виплачено **тричі на загальну суму 4,9 тис. гривень**.

Єдиним кошторисом видатків Солом'янської ТВК (зі змінами) призначення на використання товарів та послуг затверджені у сумі **1184,2 тис. грн**, які спрямовано на придбання канцелярських товарів (175,9 тис. грн), захисних пакетів і архівних боків (126,1 тис. грн), облаштування кабін для таємного голосування (208,8 тис. грн), оплату послуг зв'язку (15,1 тис. грн), транспортних послуг (575,8 тис. грн), послуг банку,

архівних установ (82,4 тис. гривень).

Встановлено, що Солом'янською ТВК сплачено ФОП Майданович О. В. **49,6 тис. грн** за надані послуги з монтажу, облаштування та часткового ремонту кабін для голосування на 133 дільницях району. При цьому умови договору від 06.10.2020 № 11-20, укладеного з вказаним підприємцем, передбачали надання послуг **лише з демонтажу кабін**. На виконання ще 4 договорів ФОП Майданович О. В. надано Солом'янській ТВК послуги з монтажу, облаштування та часткового ремонту кабін для голосування **на усіх 133 дільницях району на суму 159,1 тис. грн в один день –** 16.10.2020, що підтверджено складеними у цей день актами приймання-передачі послуг.

Водночас документація, передана Солом'янською ТВК на зберігання до державних архівних установ, **не містить документів, що підтверджують отримання кабін для голосування з відповідального зберігання** у місцевих органах виконавчої влади або органах місцевого самоврядування по завершенню попередніх виборів, а також документів про **повернення кабін для голосування цим органам на відповідальне зберігання** після завершення місцевих виборів 25.10.2020. Подібно немає первинних документів, що підтверджують факт передачі на відповідальне зберігання до Солом'янської районної в місті Києві державної адміністрації по завершенню місцевих виборів круглої печатки ТВК вартістю **0,3 тис. грн**, 133 круглих печаток ДВК на суму **20 тис. грн** та 8 штампів "Вибув" на суму **0,6 тис. грн**, виготовлених на етапі підготовки до проведення у 2020 році місцевих виборів.

Довідково. *Згідно з письмовим поясненням голови Солом'янської ТВК, з метою економії коштів на транспортне обслуговування Солом'янська РДА зберігає кабіни для таємного голосування за місцем дислокації виборчих дільниць, а отже, акти приймання-передачі кабін між ТВК та Солом'янською РДА не складалися. Печатки нового зразка були закуплені у кількості 133 шт., а передані до Солом'янської РДА у кількості 132 шт. через втрату ДВК однієї печатки, про що заявою від 16.11.2020 повідомлено Солом'янське УП ГУНП в місті Києві.*

Крім того, у порушення вимог Переліку та норм забезпечення територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів транспортними засобами, засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, оргтехнікою, іншими матеріальними цінностями, затверджених постановою ЦВК від 08.08.2020 № 164, **без затвердженого ЦВК порядку зберігання матеріальних цінностей**, придбаних виборчими комісіями за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, чи коштів відповідного місцевого бюджету для організації підготовки і проведення відповідних місцевих виборів, **Солом'янська ТВК списала, а не передала на відповідальне зберігання** до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування придбані для проведення місцевих виборів 25.10.2020 **матеріальні цінності на загальну суму 32,2 тис. грн**, включаючи 133 калькулятори "Briliant" (7,6 тис грн), 266 дироколів металевих (12 тис. грн) та 133 степлери "Kangaro" (12,6 тис. грн), чим фактично завдано **матеріальної шкоди (збитків) територіальній громаді на вказану суму**.

Довідково. *Постановою ЦВК від 08.08.2020 № 164 передбачено, що після закінчення виборчого процесу відповідних місцевих виборів матеріальні цінності, придбані за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, чи коштів відповідного місцевого бюджету для організації підготовки і проведення місцевих виборів,* ***передаються на зберігання до місцевих органів виконавчої влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування*** *відповідно до порядку зберігання матеріальних цінностей, придбаних виборчими комісіями за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, чи коштів відповідного місцевого бюджету для організації підготовки і проведення відповідних місцевих виборів, установленого ЦВК. На дату аудиту такий порядок ЦВК не затверджено, що створює умови для списання низки матеріальних цінностей, які можуть використовуватись при проведенні наступних виборів на місцях.*

Таким чином, у 2020 році Солом'янська ТВК не забезпечила законного та ефективного (результативного і економного) використання коштів субвенції з державного бюджету у сумі 4770,7 тис. грн, виділених на заходи з підготовки та проведення місцевих виборів 25.10.2020. За договорами цивільно-правового характеру, укладеними без обов'язкових для їх укладення документів, залученим особам сплачено 319 тис. гривень. Працівникам виборчих комісій надлишково сплачено при виплаті одноразової грошової винагороди 148,3 тис. гривень. За послуги з облаштування кабін для голосування сплачено 49,6 тис. грн з недотриманням умов укладених договорів та 159,1 тис. грн на підставі документів, складених з ознаками недостовірності інформації. На оплату наданих відповідно до цивільно-правових договорів послуг з прибирання двома особами понад встановлені нормативи з обслуговування неекономно використано 35,8 тис. гривень. Матеріальні цінності на суму 32,2 тис. грн, придбані для забезпечення роботи виборчих комісій на дільницях, по завершенню виборів не передані на відповідальне зберігання, а списані, чим завдано матеріальної шкоди (збитків) територіальній громаді на вказану суму.

Аудитом встановлено необхідність відновлення регістрів за всіма аналітичними рахунками бухгалтерського обліку, які згідно із Законом № 996 призначені для систематизації на рахунках інформації, що міститься у прийнятих до обліку первинних документах, а отже, складання фінансової та бюджетної звітності Солом'янської ТВК щодо здійснення видатків на суму 4770,7 тис. грн за рахунок коштів субвенції з державного бюджету на проведення місцевих виборів.

✓ Єдиний кошторис видатків Київської ТВК на 2020 рік з обсягом призначень у сумі **18552,8 тис. грн** складений та затверджений **без підтвердження розрахунками обсягів призначень за окремими напрямами**, а саме: на виготовлення іншої виборчої документації (55,8 тис. грн), виготовлення інформаційних буклетів організацій політичних партій-суб'єктів виборчого процесу (2123,9 тис. грн), виготовлення інформаційних плакатів організацій політичних партій – суб'єктів виборчого процесу (533,1 тис. гривень). Згідно з поясненням, наданим для аудиту головним бухгалтером Київської ТВК, зазначені суми включено до єдиного кошторису

видатків **на підставі інформації ЦВК, отриманої у робочому порядку**.

У 2020 році касові видатки Київською ТВК проведені на рівні затверджених кошторисних призначень. При цьому **не використано та перерозподілено** на збільшення видатків за іншими напрямами кошторисні призначення на придбання захисних пакетів, архівних боксів тощо (10,9 тис. грн), утримання приміщень (2,4 тис. грн), оплату послуг зв'язку (1,1 тис. гривень).

Утворена внаслідок необґрунтованого планування видатків економія дала змогу на етапі виконання єдиного кошторису перерозподілити кошти у сумі **21,4 тис. грн** на видатки з виготовлення посвідчень для обраних депутатів та голови Київської міської ради, хоча **виготовлення таких посвідчень Кодексом або іншими нормативно-правовими актами України на ТВК не покладено**. При цьому фактично за виготовлення 44 посвідчень (при загальній кількості обраних 120 депутатах) Київська ТВК сплатила ДП "Поліграфкомбінат "Україна" **23,8 тис. грн**, тобто **на 2,4 тис. грн більше**. Затвердженими середніми нормами Київської ТВК (додаток 2 до постанови ЦВК від 04.09.2020 № 223) та єдиним кошторисом ТВК використання коштів субвенції з державного бюджету на вказані цілі не передбачалося.

Таким чином, **Київською ТВК використано бюджетні кошти у сумі 23,8 тис. грн з ПДВ на цілі, що не відповідають затвердженим бюджетним призначенням**. Згідно з абзацом третім частини першої статті 119 Бюджетного кодексу України зазначене є **нецільовим використанням бюджетних коштів, відповідальність за вчинення якого передбачена частиною п'ятою статті 164[12] Кодексу України про адміністративні правопорушення**. За вказаним фактом відповідно до Порядку складання та направлення до суду протоколу про адміністративне правопорушення, затвердженого рішенням Рахункової палати від 29.01.2019 № 3-6, **складено протокол про адміністративне правопорушення**.

Згідно з поясненням голови Київської ТВК, вказані кошти використано на забезпечення діяльності обраних депутатів Київради та міського голови з метою недопущення перешкоджання депутатській діяльності з урахуванням того, що **законодавством не визначено порядку виготовлення та видачі посвідчень**.

Київська ТВК особам, залученим до роботи у виборчій комісії на умовах цивільно-правових договорів, сплатила **145,7 тис. грн без обов'язкового документального підтвердження спеціалізованої освіти або досвіду роботи цих працівників**. Складені акти приймання наданих працівниками послуг містять лише прізвища залучених осіб, що **унеможливлює встановлення характеру та обсягу наданих та прийнятих виборчою комісією послуг (робіт)**. На підставі договору від 06.10.2020 гр. Піддубному О. П. нараховано **7,1 тис. грн** за надані послуги з підготовки та публікації тендерної документації **на посаді уповноваженої особи (технічного працівника)**, якої не передбачено Переліком спеціалістів, експертів і технічних працівників, які залучалися до роботи в Київській міській ТВК, затвердженим постановою Київської ТВК від 05.10.2020 № 199.

Кошти у сумі **2,8 тис. грн**, нараховані гр. Конопольському О. М. за виконання обов'язків на посаді голови Київської ТВК, **не відображені в облікових регістрах Київської ТВК**, місячному звіті про заборгованість за бюджетними коштами (ф. № 7м), що суперечить вимогам частини п'ятої статті 9 Закону № 996 та пункту 2 Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, затвердженого наказом Мінфіну від 24.01.2012 № 44, та свідчить про **недостовірність даних фінансової звітності Київської ТВК**.

За надані на посаді секретаря Київської ТВК послуги на підставі актів здачі-прийняття наданих послуг за вересень та жовтень 2020 року гр. Шокіній О. О. **неправильно нараховано за відпрацьовані 29 днів 11,5 тис. грн**, адже представлена нею довідка про заробітну плату унеможливлює здійснення розрахунку середньої заробітної плати, як це передбачено Порядком обчислення середньої заробітної плати, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.1995 № 100. У результаті **Київською ТВК бюджетні кошти на оплату праці на вказану суму використано з порушенням вимог законодавства**.

Найбільшу частку в загальному обсязі проведених Київською ТВК видатків (**82 відс.**) становили видатки на оплату послуг з виготовлення виборчих бюлетенів на суму **15221,8 тис. грн**, які надавало ДП "Поліграфкомбінат "Україна" відповідно до договору від 13.10.2020 № 17/цп-20. При цьому загальної вартості продукції у договорі не визначено, а лише обумовлено кількість (2206,1 тис. шт.) та вартість продукції за одиницю (6,9 гривні). Обґрунтування необхідності виготовлення саме такої кількості виборчих бюлетенів у Київській ТВК немає. За результатами зробленого під час аудиту розрахунку на основі даних відділу ведення Реєстру Солом'янської районної в місті Києві державної адміністрації, потреба у виготовленні бюлетенів мала становити **2123 тис. од.** з урахуванням 0,5 відс. резерву, тобто **на 83,1 тис. од. менше, ніж визначено договором**.

У подальшому у порушення вимог пункту 2 частини п'ятої статті 41 Закону № 922 додатковою угодою від 15.10.2020 № 1 кількість виборчих бюлетенів зменшено до 2151,3 тис. шт., а вартість одиниці збільшено до 7,08 грн, що призвело до **збільшення загальної договірної вартості продукції до 15231,2 тис. грн** без жодних обґрунтувань підвищення ціни виборчих бюлетенів та підтвердження її коливання на ринку, що не відповідає вимогам Закону № 922.

Довідково. *Як обґрунтування збільшення вартості одиниці продукції Київською ТВК для аудиту надано лист ДП "Поліграфкомбінат "Україна" від 20.10.2020 № 02/3233, який відправлено голові Київської ТВК Корольковій В.С.* ***через п'ять днів*** *(20.10.2020)* ***після підписання зазначеною особою (від замовника) додаткової угоди від 15.10.2020 № 1*** *до договору від 13.10.2020 № 87/цп-20.*

Згідно з поясненням голови Київської ТВК, у разі нездійснення закупівлі, судовий процес передбачав ***ризики перешкоджання волевиявленню громадян****, перенесення виборів і зміни дати голосування та, як наслідок,* ***додаткові витрати коштів державного бюджету****.*

Необґрунтоване збільшення вартості виготовлення виборчого бюлетеня (комплекту) на 0,18 грн призвело до **неекономного використання Київською ТВК коштів субвенції з державного бюджету на суму 387,2 тис. гривень**.

Слід відмітити, що надавача вказаних послуг обрано за результатами закупівлі **із застосуванням переговорної процедури**, зважаючи на вимоги Кодексу. Водночас пропозиції щодо виготовлення виборчих бюлетенів на місцевих виборах 2020 року згідно з протоколом ТВК від 30.09.2020 № 15 надавали також ДП "Київська офсетна фабрика", ТОВ "Новий друк", ТОВ "Укрспецполіграфія" і ТОВ "Видавничий дім "САМ", хоча документально оформлених пропозицій вказаних суб'єктів у Київській ТВК немає.

На виконання договору підряду від 21.10.2020 № 19/10/250-2 Київська ТВК сплатила ТОВ "Новий друк" **268,1 тис. грн** за виготовлення **48620 прим. протоколів** із захистом для виборів Київського міського голови та депутатів Київської міської ради. При цьому відповідно до норм Порядку виготовлення, передачі та вимог до протоколів територіальних і дільничних виборчих комісій, затверджених постановою ЦВК від 04.10.2020 № 342, загальна кількість протоколів, яка повинна бути виготовленою із розрахунку по 12 прим. на одну виборчу дільницю, **мала становити 26520 примірників**. Отже, **на виготовлення надлишкових 22100 протоколів ДВК Київська ТВК неекономно використала 121,9 тис. гривень**.

Довідково. *Аудитом встановлено, що рішення про виготовлення додаткових 10 прим. протоколів на кожну виборчу дільницю* ***ухвалено на власний розсуд ТВК на засіданні*** *(протокол від 20.10.2020 № 28) в умовах* ***невстановлення повноважень ЦВК щодо здійснення контролю за діяльністю виборчих комісій у частині їх фінансового та матеріально-технічного забезпечення****.*

Закупівлю послуг ТОВ "Новий друк" з виготовлення протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях, інформаційних плакатів та інформаційних буклетів на суму **2925,1 тис. грн проведено з порушенням законодавства – із застосуванням переговорної процедури у зв'язку з наявністю "технічних причин"**, оскільки стаття 40 Закону № 922 не передбачає такої підстави застосування переговорної процедури.

Довідково. *Згідно з поясненням голови Київської ТВК, застосування такої процедури було єдино можливим з огляду на особливості виборчого процесу, визначені законодавством України, а саме положеннями статей 234 і 242 Кодексу.*

Київська ТВК використала **24 тис. грн** на оплату транспортних послуг, які надавало ТОВ "ГК Каштан" відповідно до умов договору від 09.10.2020 № 100, **без документального підтвердження пробігу та реєстраційних даних автомобіля**.

Не забезпечено Київською ТВК і належної організації та ведення бухгалтерського обліку. Звірки взаєморозрахунків з контрагентами цією ТВК не здійснювалися, бухгалтерський облік вівся у програмі Excel без складання меморіальних ордерів та книги "Журнал-головна". Отже, **необхідне відновлення регістрів за всіма аналітичними рахунками бухгалтерського обліку**, які згідно із Законом № 996 призначені для систематизації на рахунках інформації, що міститься у прийнятих до обліку первинних документах, а отже, складання фінансової та бюджетної звітності Київської ТВК щодо здійснення

видатків **на суму 18552,8 тис. грн** за рахунок коштів субвенції з державного бюджету на проведення місцевих виборів.

Оприбуткування придбаних ТВК товарно-матеріальних цінностей у 2020 році у регістрах бухгалтерського обліку не здійснювалось, однак на підставі актів на списання матеріалів від 16.11.2020 № 1 і № 2 **списано товарно-матеріальних цінностей на 3003,4 і 15231,2 тис. грн відповідно,** що може створювати ризик **заподіяння територіальним громадам матеріальної шкоди (збитків) на зазначені суми**. При цьому із матеріальних цінностей, списаних згідно з актом № 1, документально **не підтверджено факти їх видачі для використання на суму 78,3 тис. гривень**. За відсутності документів, які підтверджували б факт використання, списано матеріальних цінностей на суму **53,2 тис. грн**, документів про видачу вказаних 44 посвідчень обраних депутатів у Київській ТВК також немає.

Таким чином, при складанні та затвердженні єдиного кошторису видатків Київська ТВК не забезпечила обґрунтованого планування видатків за окремими напрямами на суму 2727,2 тис. грн (14,7 відс. затверджених кошторисних призначень), що не сприяло ефективному (економному, результативному) використанню бюджетних коштів на етапі виконання кошторису. На виконання умов цивільно-правових договорів залученим працівникам сплачено 145,7 тис. грн без обов'язкових документів, що підтверджують спеціалізовану освіту та досвід роботи, а складені акти приймання наданих послуг не визначають характеру та обсягів фактично виконаних робіт (наданих послуг). Закупівлю послуг у ДП "Поліграфкомбінат "Україна" із виготовлення виборчих бюлетенів на суму 15231,2 тис. грн і ТОВ "Новий друк" із виготовлення протоколів ДВК на суму 2925,1 тис. грн здійснено з порушеннями Закону № 922 – без застосування конкурентної процедури закупівель.

На цілі, не передбачені затвердженими бюджетними призначеннями, використано 23,8 тис. грн – на виготовлення посвідчень для обраних депутатів та голови Київської міської ради. На виготовлення надлишкових 22,1 тис. протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях неекономно використано 121,9 тис. грн коштів субвенції, а необґрунтоване збільшення вартості виготовлення виборчого бюлетеня на 0,18 грн призвело до неекономного використання ще 387,2 тис. гривень. На оплату транспортних послуг використано 24 тис. грн без належного документального підтвердження факту надання та обсягів цих послуг.

За результатами аналізу стану організації та ведення у Київській ТВК бухгалтерського обліку аудитом ідентифіковано ризик втрат фінансових та матеріальних ресурсів за фактом списання матеріальних цінностей на загальну суму 18234,6 тис. гривень. Встановлено необхідність відновлення регістрів за всіма аналітичними рахунками бухгалтерського обліку Київської ТВК, які згідно із Законом № 996 призначені для систематизації на рахунках інформації, що міститься у прийнятих до обліку первинних документах, а отже, складання фінансової та бюджетної звітності щодо здійснення видатків на суму 18552,8 тис. грн за рахунок

коштів субвенції з державного бюджету на проведення місцевих виборів.

ВИСНОВКИ

1. У 2020 році на заходи з підготовки та проведення місцевих виборів використано 1891 млн грн, що становило 84 відс. бюджетних призначень (2252,1 млн грн), затверджених у Державному бюджеті України на 2020 рік за окремою бюджетною програмою "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів". Із зазначеної суми близько **60,5 відс.** коштів спрямовано на оплату праці членів виборчих комісій та залучених спеціалістів, експертів і технічних працівників, **20,3 відс.** – на виготовлення виборчої документації, **11,4 відс.** – на утримання приміщень виборчих комісій, оплату наданих їм послуг, закупівлю необхідних матеріалів і засобів тощо.

За результатами аудиту цих видатків у двох ТВК міста Києва встановлено окремі порушення законодавства та неефективне використання бюджетних коштів на загальну суму 19,3 млн грн (82,8 відс. використаних цими комісіями коштів у сумі 23,3 млн грн), з яких: завдано матеріальної шкоди (збитків) місцевим громадам на 32,2 тис. грн; на цілі, не передбачені затвердженими бюджетними призначеннями, використано 23,8 тис. грн; встановлено недотримання вимог законодавства про публічні закупівлі – 15,2 млн гривень. Неекономно використано 544,9 тис. гривень.

Неекономне та незаконне використання бюджетних коштів спричинено насамперед незабезпеченням ЦВК належного і обґрунтованого планування видатків на відповідні цілі; нездійсненням контролю розпорядників бюджетних коштів за їх використанням розпорядниками нижчого рівня на всіх етапах підготовки та проведення місцевих виборів; недотриманням виборчими комісіями встановлених законодавством норм бюджетної дисципліни; недосконалістю нормативно-правової бази, яка врегульовує питання фінансового забезпечення підготовки та проведення місцевих виборів, а також неналежним виконанням рекомендацій Рахункової палати.

ТВК, основною функцією яких під час місцевих виборів є забезпечення належного виборчого процесу, наділені функцією розпорядників коштів місцевих бюджетів, яка через особливості функціонування зазначених утворень не може виконуватися ними належно з дотриманням законодавства України щодо бухгалтерського обліку та звітності, планування, розподілу та використання бюджетних коштів тощо. При цьому унеможливлюється не лише всеохоплюючий зовнішній фінансовий контроль за плануванням та використанням зазначених коштів, але й належний внутрішній контроль.

Враховуючи законодавчі зміни та організаційно-правовий статус ЦВК як єдиного постійно діючого державного колегіального органу, що очолює систему виборчих комісій для організації підготовки та проведення виборів в Україні, доцільно змінити статус виборчих комісій у розумінні

бюджетного законодавства на розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня у системі головного розпорядника коштів державного бюджету – ЦВК.

2. Нормативно-правова база, яка визначає повноваження учасників процесу підготовки та проведення в Україні місцевих виборів і регулює порядок використання коштів субвенції з державного бюджету на вказані цілі, має недоліки. Порядок № 833, який передбачає здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для підготовки та проведення місцевих виборів без застосування конкурсних процедур, є застарілим та не відповідає Закону № 922. Це створює ризик порушень виборчими комісіями законодавства у сфері публічних закупівель. Порядок оплати або відшкодування вартості послуг, що надаються територіальним і дільничним виборчим комісіям, також потребує актуалізації.

Кодекс та Закон № 1932 не покладають на ЦВК, яка згідно із законом про державний бюджет на відповідний рік є головним розпорядником коштів субвенції з державного бюджету на підготовку та проведення місцевих виборів, **здійснення контролю за цільовим використанням коштів місцевих бюджетів або контролю за виконанням ТВК вказаних функції**. Водночас норми статті 22 Бюджетного кодексу України не визначають повноважень головного розпорядника бюджетних коштів у частині контролю за міжбюджетними трансфертами. На ТВК здійснення такого контролю законодавством також не покладено. **Нормативна неузгодженість питання здійснення контролю на усіх етапах підготовки та проведення місцевих виборів не сприяє ефективному використанню коштів субвенції**, що виділяється з державного бюджету на заходи з підготовки та проведення в Україні місцевих виборів, чим створюються передумови для порушень бюджетного та іншого законодавства.

Вирішення цих проблемних питань можливе шляхом створення регіональних і територіальних представництв ЦВК, які мають забезпечити виконання усіх повноважень щодо організації виборчого процесу на території України, передусім щодо **фінансового і матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу та організації внутрішнього контролю у системі органів ЦВК**, непритаманних виборчим комісіям. Це потребує реалізації Кабінетом Міністрів України відповідних організаційно-фінансових заходів.

3. Обґрунтованого планування бюджетних призначень на заходи з підготовки та проведення у 2020 році місцевих виборів, а також складання та затвердження середніх норм видатків ТВК і ДВК на вказані цілі, які є основою для визначення обсягів показників витрат для включення до єдиних кошторисів видатків виборчих комісій, ЦВК не забезпечила. Необґрунтоване планування видатків зумовлено, зокрема, відсутністю до цього часу розробленої ЦВК та затвердженої в установленому порядку методики планування. Зазначене не узгоджується з визначеним статтею 7 Бюджетного кодексу України принципом обґрунтованості – формування бюджету на реалістичних розрахунках витрат відповідно до затверджених

методик та правил.

3.1. Здійснені ЦВК розрахунки планових обсягів бюджетних призначень як початкових, так і з урахуванням змін в адміністративно-територіальному устрої України та прийняття Кодексу, **неналежно обґрунтовують обсяги бюджетних призначень**, затверджені у Державному бюджеті України на 2020 рік на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25.10.2020, **на 60,9 і 26,6 млн грн** відповідно (із затверджених 2155 і 2252,1 млн гривень). За окремими напрямами початково затверджені бюджетні призначення завищено або занижено на **60,8 млн грн**, бюджетні призначення з урахуванням змін – на **25,6 млн гривень**.

3.2. ЦВК не забезпечено обґрунтованого визначення обсягів видатків ТВК і ДВК на етапі затвердження середніх норм видатків цих виборчих комісій на заходи з підготовки та проведення у 2020 році місцевих виборів. При цьому ЦВК допущено **завищення середніх норм видатків виборчих комісій на загальну суму 85607,4 тис. грн** (3,8 відс. загального обсягу затверджених бюджетних призначень).

Внаслідок включення до розрахунку середніх норм більшого на 1 день терміну повноважень членів ТВК і ДВК, які виконують повноваження на платній основі, та більшої кількості членів ДВК у день проведення та у день встановлення підсумків місцевих виборів, видатки на оплату праці з нарахуваннями завищено на **59514,1 тис. гривень**. У результаті необґрунтованого збільшення у середніх нормах орієнтовної кількості та вартості виготовлення протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців, видатки ДВК на вказані цілі завищено на **11584,8 тис. гривень**. Не існувало об'єктивної потреби у включенні до середніх норм видатків на суму **280,2 тис. грн** на виготовлення по 2 прим. бланків протоколів на кожну ТВК, необхідності яких ЦВК не досліджувала та які фактично виготовлялися ТВК самостійно із застосуванням наявних засобів автоматизації (персональний комп'ютер і принтер). Видатки на оплату транспортних послуг ТВК і ДВК на суму **149042 тис. грн** визначено ЦВК без належного економічного обґрунтування, що в умовах незабезпечення контролю **не сприяло ефективному використанню коштів субвенції на вказані цілі**.

3.3. Обласними державними адміністраціями, а також відповідними ТВК, які були об'єктами аудиту, не забезпечено обґрунтованого розподілу коштів субвенції, виділеної з державного бюджету на підготовку і проведення у 2020 році місцевих виборів, та складання єдиних кошторисів видатків ТВК на вказані цілі відповідно до затверджених ЦВК середніх норм видатків.

Затверджені ТВК показники єдиних кошторисів за окремими напрямами видатків перевищили затверджені ЦВК середні норми видатків на загальну суму **115,4 тис. гривень**. Включені до єдиних кошторисів показники **на суму 8376,5 тис. грн не підтверджені належними економічними розрахунками та обґрунтуваннями**. В умовах нестворення регіональних і територіальних представництв ЦВК, незабезпечення дієвого контролю за достовірністю обсягів обумовленої потреби, видатки місцевих бюджетів на проведення повторного

голосування **завищено на 151,9 тис. гривень**. Це створило **передумови для неефективного та з недотриманням вимог бюджетного законодавства використання виборчими комісіями виділених коштів субвенції**.

4. В умовах карантинних обмежень через пандемію гострої респіраторної хвороби COVID-19 та, відповідно, неможливості здійснення аудиторських дій безпосередньо на значній кількості об'єктів контролю, у межах аудиту проведено контрольні заходи у Київській і Солом'янській ТВК, які згідно із законодавством є розпорядниками коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з державного бюджету на підготовку та проведення місцевих виборів, і безпосередньо використовують виділені кошти, за результатами яких встановлено фактів недотримання вимог законодавства та неефективного використання бюджетних коштів на загальну суму 19,3 млн грн, що становить 82,9 відс. використаних цими комісіями коштів (18552,8 і 4770,7 тис. грн відповідно).

4.1. Працівникам виборчих комісій надлишково сплачено при виплаті одноразової грошової винагороди **148,3 тис. гривень**. За послуги з облаштування кабін для голосування сплачено **49,6 тис. грн** з недотриманням умов укладених договорів та **159,1 тис. грн** на підставі документів, складених з ознаками недостовірності інформації. На оплату наданих відповідно до цивільно-правових договорів послуг з прибирання двома особами понад встановлені нормативи з обслуговування неекономно використано **35,8 тис. гривень**. Матеріальні цінності на суму **32,2 тис. грн**, придбані для забезпечення роботи виборчих комісій на дільницях, по завершенню виборів не передані на відповідальне зберігання, а списані, чим **завдано матеріальної шкоди (збитків) місцевим громадам на вказану суму**.

Існує ризик недостовірності інформації про здійснені Солом'янською ТВК видатки на суму 4770,7 тис. грн за рахунок субвенції з державного бюджету на проведення місцевих виборів **у зв'язку з відсутністю складених в установленому порядку меморіальних ордерів за всіма аналітичними рахунками бухгалтерського обліку**, які згідно із Законом № 996 призначені для систематизації на рахунках бухгалтерського обліку інформації, що міститься у прийнятих до обліку первинних документах, а отже, складання фінансової та бюджетної звітності розпорядників бюджетних коштів.

4.2. На виконання умов цивільно-правових договорів **Київська ТВК** сплатила залученим працівникам **145,7 тис. грн без документів**, які є обов'язковими для укладання таких угод (копії документів, що підтверджують спеціалізовану освіту та досвід роботи), а складені акти приймання наданих послуг не визначають характеру та обсягів фактично виконаних робіт (наданих послуг). Закупівлю послуг у ДП "Поліграфкомбінат "Україна" із виготовлення виборчих бюлетенів на суму **15231,2 тис. грн** здійснено з порушеннями Закону № 922 без застосування конкурентної процедури закупівель.

На цілі, не передбачені затвердженими бюджетними призначеннями, на виготовлення посвідчень для обраних депутатів та голови Київської міської ради використано **23,8 тис. гривень**. На виготовлення надлишкових 22,1 тис. протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях

неекономно використано 121,9 тис. грн коштів субвенції, а необґрунтоване збільшення вартості виготовлення виборчого бюлетеня на 0,18 грн призвело до **неекономного використання ще 387,2 тис. гривень**. На оплату транспортних послуг без належного документального підтвердження факту надання та обсягів цих послуг використано **24 тис. гривень**.

За результатами аналізу стану організації та ведення у Київській ТВК бухгалтерського обліку аудитом ідентифіковано **ризики втрати фінансових та матеріальних ресурсів за фактом списання матеріальних цінностей на загальну суму 18234,6 тис. гривень**. Існує ризик недостовірності інформації про здійснені Київською ТВК видатки на суму **18552,8 тис. грн** через відсутність складених в установленому порядку меморіальних ордерів за всіма аналітичними рахунками бухгалтерського обліку.

5. Кабінетом Міністрів України і ЦВК не забезпечено врахування чотирьох із шести рекомендацій Рахункової палати (66,7 відс.), наданих за результатами попереднього контрольного заходу. Це спричиняє ризики подальшого неефективного використання коштів субвенції з державного бюджету, які виділяються на підготовку та проведення місцевих виборів. Потребує вирішення питання встановлення єдиних методичних засад розрахунку потреби у коштах на вказані цілі, відсутність яких призводить до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень та, як наслідок, до системних порушень розпорядників бюджетних коштів на етапі використання коштів. Ключовою залишається і проблема незабезпечення належного контролю за законністю та ефективністю використання коштів субвенції на усіх етапах підготовки та проведення виборів, що також не сприяє дотриманню норм бюджетного законодавства учасниками цього процесу. Упорядкування системи внутрішнього контролю можливе через створення та функціонування регіональних і територіальних представництв ЦВК у статусі **розпорядників коштів державного бюджету на підготовку та проведення місцевих виборів за окремою бюджетною програмою**.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання у 2020 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів надіслати до Верховної Ради України протягом 15 днів з дня затвердження Звіту.

2. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання у 2020 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів надіслати Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і рекомендувати розглянути питання щодо:

розроблення та внесення на розгляд до Верховної Ради України в установленому порядку законопроєкту щодо відновлення дії статті 35

Закону № 1932 в частині створення регіональних і територіальних представництв ЦВК;

внесення змін до частини восьмої статті 240 Кодексу щодо скасування норми, яка передбачає виготовлення виборчих бюлетенів у кількості, що на 0,5 відс. перевищує кількість виборців, включених до списків виборців на виборчій дільниці.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання у 2020 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і запропонувати вжити заходів щодо:

внесення змін до Порядку № 745, в частині:

– покладення на розпорядників коштів субвенції, що виділяється з державного бюджету на вказані цілі, контролю за їх розподілом, цільовим і законним використанням на всіх стадіях цього процесу;

– затвердження ЦВК форми фінансового звіту про надходження та використання коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як субвенція з державного бюджету, складання та подання якого передбачено пунктом 10 цього Порядку;

затвердження нового порядку оплати або відшкодування вартості послуг, наданих ТВК і ДВК під час підготовки та проведення місцевих виборів, який регламентує постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1037 “Деякі питання забезпечення підготовки і проведення місцевих виборів”, на виконання частини першої статті 211 Кодексу;

визнання таким, що втратив чинність, Порядку здійснення закупівель товарів і послуг, необхідних для забезпечення підготовки та проведення місцевих виборів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2010 № 833;

організаційно-фінансового забезпечення створення регіональних і територіальних представництв ЦВК для їх функціонування у статусі розпорядників коштів державного бюджету, у тому числі на підготовку та проведення місцевих виборів за окремою бюджетною програмою, після набрання чинності відповідним законопроєктом.

4. Звіт та рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання у 2020 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів надіслати ЦВК та запропонувати вжити заходів щодо забезпечення:

розроблення та внесення в установленому порядку на розгляд до Верховної Ради України проєкту змін до статті 91 Бюджетного кодексу України, Кодексу та Закону № 1932 в частині фінансового забезпечення заходів з підготовки та проведення місцевих виборів на усіх стадіях бюджетного процесу за окремою бюджетною програмою;

обґрунтованого визначення потреби в бюджетних коштах та належного

складання середніх норм видатків ТВК і ДВК на підготовку та проведення місцевих виборів на основі деталізованих економічних розрахунків з метою уникнення створення на етапі планування видатків вільних нерозподілених залишків коштів, не передбачених Кодексом та Порядком № 745;

розроблення та затвердження в установленому порядку методики визначення планового обсягу видатків на заходи з підготовки та проведення місцевих виборів, як це передбачено статтею 7 Бюджетного кодексу України, з унормуванням переліку напрямів видатків, які повинні включатися до розрахунку планових обсягів на етапах визначення та затвердження бюджетних призначень, складання середніх норм видатків ТВК і ДВК;

врегулювання питання планування видатків на виготовлення протоколів виборчих комісій та іншої документації, зважаючи на їх фактичне виготовлення виборчими комісіями на місцях за допомогою засобів автоматизації;

перегляду з метою оновлення відповідно до фактичної потреби виборчих комісій в отриманні окремих послуг Видів послуг і робіт, закупівля яких може здійснюватися ТВК з місцевих виборів за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як субвенція з Державного бюджету України, чи коштів відповідного місцевого бюджету, виділених для організації підготовки і проведення місцевих виборів, визначених у додатку 7 до постанови ЦВК від 08.08.2020 № 164;

установлення порядку зберігання матеріальних цінностей, придбаних виборчими комісіями за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, чи коштів відповідного місцевого бюджету для організації підготовки і проведення відповідних місцевих виборів, як це передбачено Переліком та нормами забезпечення територіальних та дільничних виборчих комісій з місцевих виборів транспортними засобами, засобами зв’язку, обладнанням, інвентарем, оргтехнікою, іншими матеріальними цінностями, затвердженими у пункті 4 додатка 5 до постанови ЦВК від 08.08.2020 № 164;

неухильного контролю за достовірністю показників видатків, обумовлених у зверненнях місцевих органів виконавчої влади про виділення додаткових коштів на підготовку та проведення місцевих виборів, у тому числі щодо дотримання затверджених ЦВК середніх норм видатків;

перегляду Порядку № 111, в частині чисельності осіб, які фактично можуть бути залучені до роботи у виборчій комісії, з урахуванням характеру та обсягів послуг, які ними надаватимуться.

5. Звіт та рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання у 2020 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів надіслати Київській обласній раді та Київській міській раді, а також Київській міській ТВК і Солом’янській районній у місті Києві ТВК, та запропонувати вжити заходів щодо:

забезпечення неухильного дотримання вимог Закону № 996 в частині документального підтвердження та своєчасної систематизації усіх здійснених господарських операцій у регістрах аналітичного і синтетичного обліку;

відновлення регістрів за всіма аналітичними рахунками бухгалтерського обліку, які згідно із Законом № 996 призначені для систематизації на рахунках інформації, що міститься у прийнятих до обліку первинних документах.

Заступник Голови А. В. Майснер

.