

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 07.12.2021 № 32-3

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання коштів державного
бюджету, спрямованих Національному агентству з питань запобігання корупції,
виділених на керівництво та управління у сфері запобігання корупції та на
фінансування статутної діяльності політичних партій**

Київ 2021

ЗМІСТ

ВСТУП	4
1. Аналіз стану врахування рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього контрольного заходу	5
2. Оцінка стану виконання повноважень НАЗК	5
3. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ (КПКВК 6331010)	9
3.1. Нормативно-правове врегулювання діяльності НАЗК	9
3.2. Оцінка стану планування, затвердження та використання видатків державного бюджету	15
3.3. Оцінка ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень НАЗК.....	24
3.3.1. Оцінка використання коштів державного бюджету на видатки з оплати праці	25
3.3.2. Стан дотримання вимог законодавства з питань публічних закупівель. Аналіз виконання укладених договорів	27
3.3.3. Стан надходження орендної плати та контроль за її надходженням	34
4. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ФІНАНСУВАННЯ СТАТУТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ (КПКВК 6331020)	35
4.1. Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють відносини, пов'язані з фінансуванням статутної діяльності політичних партій	35
4.1.1. Стан виконання повноважень НАЗК щодо здійснення державного контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності	45
4.2. Аудит планування і виконання бюджетної програми за КПКВК 6331020 на фінансування статутної діяльності політичних партій	49
4.2.1. Аудит планування коштів державного бюджету за бюджетною програмою за КПКВК 6331020.....	50
4.2.2. Стан затвердження та виконання паспортів за бюджетною програмою за КПКВК 6331020	52
4.2.3. Аудит ефективності використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій	54
5. Стан внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту у НАЗК	58
ВИСНОВКИ	61
ПРОПОЗИЦІЇ	64

ПРЕАМБУЛА

Підстава проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (далі – аудит): стаття 98 Конституції України, статті 4, 7 Закону України «Про Рахункову палату», статті 17⁹, 18 Закону України «Про політичні партії в Україні», стаття 14 Закону України «Про запобігання корупції», План роботи Рахункової палати на 2021 рік, доручення члена Рахункової палати для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення аудиту від 05.04.2021 № 08-19.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ та надання оцінки своєчасності і повноти визначених бюджетних призначень, продуктивності, результативності, економності, законності використання бюджетних коштів, виділених Національному агентству з питань запобігання корупції у 2020 році та I півріччі 2021 року за бюджетними програмами «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» (КПКВК 6331010) та «Фінансування статутної діяльності політичних партій» (КПКВК 6331020); оцінка управлінських рішень та стану внутрішнього контролю розпорядника бюджетних коштів.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету, що спрямовувалися у 2020 році та I півріччі 2021 року на виконання бюджетних програм «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» (КПКВК 6331010) та «Фінансування статутної діяльності політичних партій» (КПКВК 6331020), їх рух; управлінські рішення Національного агентства з питань запобігання корупції як головного розпорядника бюджетних коштів щодо виконання бюджетних програм; нормативно-правові, організаційно-розпорядчі акти та документи, що регламентують порядок виділення коштів державного бюджету та їх використання; бюджетна та фінансова звітність; первинні документи, документи бухгалтерського обліку, інші документи та дані, що стосуються видатків державного бюджету на зазначені цілі.

Об'єкти аудиту: Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК або Національне агентство), політичні партії: «СЛУГА НАРОДУ» (далі – ПП «СЛУГА НАРОДУ»), «Опозиційна платформа – За життя» (далі – ПП «ОПЗЖ»), «Всеукраїнське об'єднання «БАТЬКІВЩИНА» (далі – ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА»), «Європейська Солідарність» (далі – ПП «ЄС»), «ГОЛОС» (далі – ПП «ГОЛОС»).

Критерії, які використовувалися під час проведення аудиту:

продуктивність: становлення співвідношення результатів діяльності головного розпорядника бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами державного бюджету;

результативність: встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності головного розпорядника бюджетних коштів запланованим результатам бюджетної програми; стан та терміни досягнення запланованих показників;

економність: стан досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного державним бюджетом обсягу коштів за КПКВК 6331010 та 6331020 відповідно;

законність: відповідність управлінських рішень об'єктів аудиту щодо спрямування та використання коштів державного бюджету положенням чинного законодавства;

оцінка стану внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту: спроможність внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту Національного агентства попереджувати незаконне та неефективне використання бюджетних коштів.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

часові: 2020 рік та I півріччя 2021 року;

географічні: м. Київ.

Методи збирання даних: аналіз нормативно-правових, організаційно-розпорядчих актів та документів, пов'язаних з предметом аудиту; аналіз показників паспортів бюджетної програми та звітів про виконання паспорта за КПКВК 6331010 та 6331020 за 2020 рік (за I півріччя 2021 року – оперативні дані); перевірка руху коштів загального та спеціального фондів Державного бюджету України; аналіз матеріалів попередніх перевірок об'єктів аудиту контролюючими органами та стану внутрішнього контролю головного розпорядника бюджетних коштів; опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань; опитування посадових осіб об'єктів аудиту.

Термін проведення аудиту та підготовки проєкту Звіту: з 11 травня по 29 жовтня 2021 року.

За результатами аудиту складено 6 актів (НАЗК, ПП «СЛУГА НАРОДУ», ПП «ОПЗЖ», ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА», ПП «ЄС», ПП «ГОЛОС»).

ВСТУП

НАЗК створено з метою організації роботи із запобігання вчиненню корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень шляхом виявлення й усунення чинників, що дають змогу вчиняти корупційні правопорушення, здійснення контролю за дотриманням антикорупційних правил політичними партіями, чиновниками та політиками, а також проведення роботи з викривачами корупції тощо.

З часу створення НАЗК (2015 рік) ефективних результатів роботи не отримано, що спричинено недосконалістю роботи Національного агентства, а також невикористанням усіх наданих законодавством повноважень.

У 2020 році відбулося реформування НАЗК, що передбачало, зокрема, зміну колегіальної моделі управління на одноособову (унітарну). За результатами відкритого конкурсного відбору на початку 2020 року призначено нового Голову Національного агентства Олександра Новікова.

Вже наприкінці 2020 року Європейська комісія відзначила¹, що НАЗК після «перезавантаження» досягло прогресу у своїй роботі. У 2020 році правоохоронним органам передано матеріалів про незадеклароване майно на майже 900 млн грн; розпочато роботу багатоканального контакт-центру; започатковано перевірку декларацій високопосадовців за новим порядком; створено та запущено Реєстр звітів політичних

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2259

партій POLITDATA; оновлено вебсайт НАЗК; затверджено нову методологію проведення антикорупційної експертизи; модернізовано Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – ЄДРД), розпочато моніторинг способу життя посадовців, затверджено порядки декларування осіб, перебування яких на посадах пов’язане з державною таємницею; проведено прозорі вибори до громадської ради шляхом онлайн-голосування; здійснено антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів; внесено припис Кабінету Міністрів України та приписи про усунення порушень трудових прав викривачів. Верховною Радою України ухвалено в першому читанні розроблений НАЗК проєкт Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки.

1. Аналіз стану врахування рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього контрольного заходу

Рішення Рахункової палати від 27.09.2017 № 19-3 «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Національним агентством з питань запобігання корупції» розглянуто на нараді Національного агентства та проведено роботу щодо усунення недоліків, зазначених у Висновку Рахункової палати. Зокрема, наказом НАЗК від 13.11.2017 № 182/17 затверджено План заходів щодо усунення недоліків, виявлених Рахунковою палатою за результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Національним агентством з питань запобігання корупції.

Аналізом стану виконання Національним агентством рекомендацій (пропозицій) Рахункової палати встановлено, що із 11 рекомендацій враховано/виконано 10. Не виконаною залишилася пропозиція щодо розроблення та подання Кабінету Міністрів України на затвердження проєкту порядку використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні.

При цьому відповідно до наданих контрольній групі документів НАЗК у 2016 році надсиало² до Мінфіну на погодження проєкт Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування статутної діяльності політичних партій, схвалений рішенням Національного агентства № 6 від 14.07.2016. За результатами розгляду Міністерством фінансів України (далі – Мінфін) були надані³ пропозиції узгодити проєкт з положенням Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) та визначитися з трактуванням поняття «статутна діяльність» з метою уточнення напрямів використання коштів, які станом на дату підписання акта не реалізовані. Водночас Мінфін вважає, що політичні партії не є одержувачами бюджетних коштів (лист від 01.08.2017 № 08010-01-2/20698).

2. Оцінка стану виконання повноважень НАЗК

Повноваження НАЗК визначені статтею 11 Закону України від 14.10.2014

² Лист 18.07.2016 № 61-03/659.

³ Лист від 05.08.2016 № 31.08010-05-10/22907.

№ 1700-VII «Про запобігання корупції» (далі – Закон 1700), зокрема:

проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

розроблення проєктів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;

формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проєктів нормативно-правових актів з цих питань;

координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;

здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування;

забезпечення ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, застосування інших положень цього Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів, захисту викривачів тощо.

Для забезпечення здійснення встановлених Законом 1700 повноважень НАЗК розробляє план роботи на рік, в якому визначає заходи, строки виконання, відповідальних виконавців, індикатори виконання.

Виконавцями визначених у плані роботи заходів є структурні підрозділи НАЗК, що підпорядковуються Голові НАЗК, його заступникам та Керівнику апарату НАЗК (табл. 1).

Таблиця 1

**Інформація щодо підпорядкування структурних підрозділів НАЗК
у 2020 році та I півріччі 2021 року**

Назва структурного підрозділу	Підпорядкування
Департамент з питань дотримання законодавства про конфлікт інтересів та обмежень щодо запобігання корупції	Новіков О. Ф. (Голова НАЗК)
Юридичне управління	Новіков О. Ф. (Голова НАЗК)
Управління внутрішнього контролю	
Відділ комунікацій та інформаційної політики	
Відділ інформаційно-роз'яснювальної роботи	
Головний спеціаліст з режимно-секретної роботи	

Продовження таблиці 1

Назва структурного підрозділу	Підпорядкування
Головний спеціаліст з внутрішнього аудиту	
Департамент запобігання політичній корупції	Сухоставець Р. М. (заступник Голови НАЗК)
Управління проведення обов'язкових повних перевірок	
Управління проведення повних перевірок	
Управління проведення спеціальних перевірок та моніторингу способу життя	
Департамент запобігання та виявлення корупції	Пресняков І. Є. (заступник Голови НАЗК)
Департамент антикорупційної політики	
Управління просвітницької роботи та навчальних програм (Офіс розбудови доброчесності)	
Управління інформаційно-аналітичних систем та захисту інформації	
Управління по роботі з персоналом	Стародубцев О. Є. (заступник Голови НАЗК)
Відділ цифрової трансформації та інноваційного розвитку (CDTO)	
Відділ обробки звернень (контакт-центр)	
Управління планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності	
Управління матеріально-технічного забезпечення та експлуатації	Хохич І. М. (Керівник апарату)
Управління документообігу та контролю	

Аудитом встановлено, що План роботи Національного агентства з питань запобігання корупції на 2020 рік⁴ (зі змінами) має 16 розділів, які передбачають 120 заходів, на 2021 рік⁵ (зі змінами) – 8 розділів та 119 заходів.

Відповідно до Звіту про виконання плану роботи НАЗК за 2020 рік⁶ з 120 заходів виконано 94 (78,3 відс.), частково – 20 (16,7 відс.), не виконано 6 (5 відс.).

Так, не виконано, зокрема, пункт плану роботи на 2020 рік щодо перегляду Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження⁷, відповідальний виконавець – Департамент запобігання та виявлення корупції.

Довідково. Як зазначено у Звіті про виконання плану роботи НАЗК за 2020 рік, невиконання спричинено значним операційним навантаженням на працівників, неуккомплектованістю штатної чисельності та керівного складу. У зв'язку із карантинними заходами (COVID-19) конкурси на зайняття вакантних посад не проводилися.

Також не виконано захід «Затвердження Порядку отримання Національним агентством з питань запобігання корупції інформації з Єдиного реєстру досудових розслідувань».

Довідково. У Звіті за 2020 рік зазначено, що проєкт Порядку було розроблено НАЗК та в робочому порядку передано до Офісу Генерального прокурора. Триває процедура узгодження механізму доступу до Єдиного реєстру досудових розслідувань з Офісом Генерального прокурора. Станом на 30.06.2021 Порядок отримання Національним агентством інформації з Єдиного реєстру досудових розслідувань не затверджений.

Станом на 31.12.2020 не виконано заходів «Актуалізація форми та порядку подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового

⁴ Затверджений наказом НАЗК від 27.04.2020 № 154/20 (із змінами від 26.10.2020 № 480/20).

⁵ Затверджений наказом НАЗК від 29.03.2021 № 191/21 (із змінами від 28.04.2021 № 245/21).

⁶ Затверджений наказом НАЗК від 10.03.2021 № 160/21.

⁷ Затвердженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.12.2017 № 1379, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 22.01.2018 за № 87/31539 (зі змінами).

характеру», «Розробка та затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення підготовчих заходів з проведення перевірки звітів політичних партій», відповідальний підрозділ – Департамент запобігання політичній корупції. Заплановані заходи не виконані у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України рішення від 27.10.2020 № 13-р/2020 щодо визнання неконституційними окремих положень Закону 1700.

Довідково. Порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та форму Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру затверджено у квітні 2021 року⁸. Методичні рекомендації щодо організації і проведення підготовчих заходів з проведення перевірки звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру затверджено Головою НАЗК 30.06.2021 (розроблено для внутрішнього використання).

Також аудитом встановлено, що за заходом «Проведення повних перевірок декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» при індикаторі виконання «Проведено не менше як 1 000 повних перевірок декларацій, з яких 600 – декларації, подані службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище» НАЗК (виконавці – Управління проведення обов'язкових повних перевірок та Управління проведення повних перевірок) з 06.05.2020 розпочато щодо 838 суб'єктів декларування проведення повних перевірок 998 декларацій, з яких 843 (84,5 відс.) декларації службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Станом на 27.10.2020 перевірку завершено щодо 443 декларацій, з яких 362 (81,7 відс.) декларації службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Довідково. У Звіті про виконання плану роботи НАЗК за 2020 рік зазначено: враховуючи рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 № 13-р/2020 проведення 555 перевірок не завершено, з яких 481 (86,7 відс.) декларація службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Слід зазначити, що у Звіті про виконання паспорта бюджетної програми за 2020 рік за КПКВК 6331010 за показником продукту «Кількість перевірених декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» плановий показник визначено у кількості 1 600 од., а фактичний – 447 одиниць.

При цьому порівняльним аналізом паспортів бюджетної програми за КПКВК 6331010 за 2019, 2020 та 2021 роки та звітів про їх виконання встановлено, що у 2019 році за показником продукту «Кількість перевірених декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» плановий показник визначено у кількості 1 000 од., а фактичний – 1 535 одиниць; 2021 році плановий показник – 1 050 одиниць.

Отже, за показником продукту «Кількість перевірених декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» плановий показник, визначений на 2020 рік (1 600 од.), майже відповідає фактичному виконанню за 2019 рік (1 535 од.). У 2021 році плановий показник зменшено до 1 050 од, що становить 65,6 відс. кількості, визначеної у паспорті бюджетної програми на 2020 рік.

Як індикатором виконання цього заходу також було визначено «Завершено не менш як 10 відс. повних перевірок декларацій з виявленням завідомо недостовірних відомостей

⁸ Наказ НАЗК від 19.02.2021 № 102/21 «Про деякі питання подання звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» (zareestrovaniy u Ministerstvi yustitsii Ukraini 15.04.2021 za № 507/35129).

у декларації, які відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб». У Звіті про виконання плану роботи НАЗК за 2020 рік зазначено, що за результатами повної перевірки декларацій порушення виявлені в 420 (96,3 відс.), зокрема, у 184 деклараціях недостовірні відомості відрізнялися від достовірних на суму до 100 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, або 43,8 відс. загальної кількості завершених перевірок; 35 – на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, або 8,3 відс. загальної кількості завершених перевірок; 96 – на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, або 22,9 відс. загальної кількості завершених перевірок.

Згідно з оперативними даними щодо виконання плану роботи на 2021 рік (119 заходів): термін виконання 86 заходів не настав; з 33 заходів, термін виконання яких визначено I півріччя 2021 року, виконано 25 (75,7 відс.), на доопрацюванні – 2 (6,1 відс.), виконані частково – 3 (9,1 відс.), термін виконання подовжено – 3 (9,1 відс.).

Отже, аудит виконання планів роботи за 2020 рік та I півріччя 2021 року свідчить про ефективність роботи НАЗК.

3. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ (КПКВК 6331010)

3.1. Нормативно-правове врегулювання діяльності НАЗК

18.10.2006 Законом України № 251-V ратифіковано Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції, підписану від імені України 11.12.2003 в м. Меріда (Мексиканські Сполучені Штати) (далі – Конвенція).

Довідково. Цілями Конвенції є сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном.

Відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції кожна держава-учасниця забезпечує згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або у належних випадках органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як: проведення політики, визначеної в статті 5 Конвенції, і у належних випадках здійснення нагляду та координації реалізації такої політики; розширення та поширення знань з питань запобігання корупції.

Кожна держава-учасниця забезпечує органу або органам, зазначеним у пункті 1 цієї статті, необхідну незалежність згідно з основоположними принципами своєї правової системи з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Слід забезпечити необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на цей орган функцій.

Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 схвалено Стратегію

сталого розвитку «Україна – 2020» (далі – Стратегія). Статтею 2 цього Указу передбачено затвердження Кабінетом Міністрів України щороку до 15 лютого плану дій щодо реалізації Стратегії, яка, зокрема, визначає оновлення влади та проведення антикорупційної реформи.

Довідково. Згідно зі Стратегією основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Постановою Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1099-VIII схвалено Програму діяльності Кабінету Міністрів України⁹. Розділом IV «Оновлення влади та антикорупційна реформа» цієї Програми передбачено:

запровадження ефективної системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, моніторингу їхніх доходів та витрат, запобігання конфлікту інтересів, забезпечення діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного антикорупційного бюро України;

відповідно до статті 32 Конституції України та стандартів GRECO забезпечення прозорості державних реєстрів та баз даних, фінансування політичних партій та виборчих кампаній, розкриття інформації про кінцевих бенефіціарів;

забезпечення ефективного контролю за дотриманням вимог законодавства про доступ до публічної інформації;

подальше скорочення кількості адміністративних послуг, запровадження електронних технологій, сервісів відкритих даних для мінімізації необхідності звернення громадян до державних органів, вдосконалення та регламентацію адміністративних процедур з належним захистом прав громадян;

підвищення ефективності роботи антикорупційних підрозділів, створених в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, та вдосконалення механізму антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів;

запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з відкритими списками.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 471 затверджено Програму діяльності Кабінету Міністрів України, в якій визначені довгострокові пріоритети діяльності Уряду, зокрема в частині антикорупційної політики (пункт 4.3), а саме: створення передумов для унеможливлення корупції завдяки переходу на новітні технології взаємодії громадян, бізнесу та влади; запровадження політики нульової толерантності до корупції: арешт без застави, конфіскація майна, довічна заборона обіймати державні посади; запровадження найжорсткіших покарань за корупцію та розкрадання у сфері безпеки і оборони; розроблення та подання до Верховної Ради України засад антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія).

⁹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2016 № 294.

Згідно зі статтею 11 Закону України від 27.02.2014 № 794 «Про Кабінет Міністрів України» програма діяльності Кабінету Міністрів України має схвалюватися Верховною Радою України, однак ця Програма Парламентом не схвалена.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.09.2020 № 1133-р затверджено План пріоритетних дій Уряду на 2020 рік (далі – План Уряду 2020).

У підрозділі 4.3 «Антикорупційна політика» розділу 4 Плану Уряду 2020 НАЗК, зокрема, доручено:

розроблення та подання Кабінетові Міністрів України законопроекту про засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) (жовтень);

розроблення та подання Кабінетові Міністрів України Державної програми з реалізації засад антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) (грудень);

проведення дослідження щодо встановлення загальних показників і причин корупції в Україні, вивчення досвіду зіткнення з проявами корупції та сприйняття населенням і представлення його Кабінетові Міністрів України (грудень);

удосконалення обслуговування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом забезпечення його адміністрування безпосередньо НАЗК (грудень);

підвищення ефективності повних перевірок декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (грудень);

підготовка роз'яснень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (вересень);

налагодження системної роботи із проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України (протягом року);

впровадження електронної системи подання та оприлюднення звітності політичних партій, яка замінить паперову форму фінансової звітності політичних партій на електронну (вересень);

удосконалення системи контролю за фінансуванням політичних партій (жовтень);

розроблення та подання Кабінетові Міністрів України законопроекту щодо процедури притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (спрощення вручення протоколів про правопорушення, визначення Національного агентства з питань запобігання корупції як учасника процесу, розгляд окремих категорій справ Вищим антикорупційним судом тощо) (протягом року).

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 № 276-р затверджено План пріоритетних дій Уряду на 2021 рік (далі – План Уряду 2021).

У підрозділі 4.3 «Антикорупційна політика» розділу 4 Плану Уряду 2021 Національному агентству доручено:

розроблення та подання Кабінетові Міністрів України Державної програми з реалізації засад антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія)

(у шестимісячний строк після прийняття Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки»);

збільшення кількості повних перевірок декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (протягом року);

налагодження системної роботи із проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України (протягом року);

удосконалення системи контролю за дотриманням законодавства щодо фінансування політичних партій та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності, шляхом впровадження електронної системи подання та оприлюднення звітності політичних партій (протягом року);

розроблення та подання Кабінетові Міністрів України законопроєкту щодо процедури притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (спрощення вручення протоколів про правопорушення, визначення Національного агентства як учасника процесу, розгляд окремих категорій справ Вищим антикорупційним судом тощо) (червень).

21.09.2020 у Верховній Раді України за № 4135 зареєстрований проєкт Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки (далі – законопроєкт 4135).

Постановою Верховної Ради України від 05.11.2020 № 976-IX законопроєкт 4135 прийнято за основу та доручено Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики доопрацювати законопроєкт з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи, скоротивши строк подання таких зауважень і пропозицій наполовину, та внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

Законопроєкт 4135 був підготовлений до другого читання (назва зазнала змін, зокрема, передбачено затвердження Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки), та включений до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 07.09.2021 № 1708-IX, проте на голосування до сесійної зали Верховної Ради України не винесений.

Закон 1700¹⁰ визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила усунення наслідків корупційних правопорушень.

Згідно зі статтею 4 Закону 1700 Національне агентство є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. У визначених цим та іншими законами межах НАЗК є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України.

¹⁰ Тут і далі у редакції з 18.10.2019.

Національне агентство утворюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції України, цього та інших законів України. Питання діяльності НАЗК у Кабінеті Міністрів України представляє Голова НАЗК (частина третя статті 4 Закону 1700).

З набранням чинності Законом України від 02.10.2019 № 140 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції»¹¹ (далі – Закон 140), зокрема, статтю 5 Закону 1700 викладено у новій редакції: керівництво діяльністю Національного агентства здійснює його Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному цим Законом. Голова Національного агентства може мати трьох заступників, яких він призначає на посаду та звільняє з посади. Отже, з 18.10.2019 Національне агентство не має статусу колегіального органу.

Пунктом 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону 140 встановлено, що з дня набрання чинності цим Законом повноваження членів НАЗК, керівника апарату, заступників керівника апарату НАЗК або осіб, які виконують їхні обов'язки, членів громадської ради при НАЗК припиняються достроково.

Повноваження Голови Національного агентства визначені частиною першою статті 7 Закону 1700.

Заступники Голови Національного агентства здійснюють свої повноваження відповідно до розподілу обов'язків, затвердженого Головою Національного агентства, та у разі відсутності Голови виконують його обов'язки відповідно до наказу Голови Національного агентства (частина друга статті 7 Закону 1700).

Згідно зі статтею 8 Закону 1700 організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності Національного агентства здійснює його апарат.

Положення про апарат і структура Національного агентства, а також положення про самостійні структурні підрозділи апарату затверджуються Головою Національного агентства.

Рішенням НАЗК від 19.05.2016 № 1 було затверджено Положення про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції та положення про самостійні структурні підрозділи апарату Національного агентства з питань запобігання корупції.

Наказом Голови Національного агентства від 05.02.2020 № 30/20 (далі – наказ № 30/20) затверджено у новій редакції Положення про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції та визнано таким, що втратило чинність, рішення НАЗК від 19.05.2016 № 1.

Гранична чисельність працівників апарату НАЗК затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Голови Національного агентства. Керівник апарату та його заступники призначаються та звільняються Головою Національного агентства, інші працівники апарату (крім працівників, які виконують функції обслуговування або займають посади патронатної служби) призначаються за результатами відкритого конкурсу, крім випадку переведення в порядку, визначеному Законом України

¹¹ Крім змін до статей 46, 52 Закону 1700, які введено в дію з 01.01.2020.

від 10.12.2015 «Про державну службу» (далі – Закон 889). Положення про відкритий конкурс у НАЗК затверджується Головою Національного агентства.

Довідково. Порядок переведення державних службовців регулює стаття 41 Закону 889.

У статті 91 Закону 889 визначені особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Дія цієї статті поширюється, зокрема, на керівника апарату Національного агентства (частина перша статті 91 Закону 889).

Частиною другою статті 91 Закону 889 встановлено, що керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, зазначених у частині першій цієї статті, призначаються на посаду в порядку, визначеному законом.

Повноваження НАЗК визначені частиною першою статті 11¹² Закону 1700.

Оплату праці Голови, заступника Голови та працівників апарату Національного агентства регулює стаття 16 Закону 1700.

Постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів»¹³ (далі – Постанова 85) затверджено граничну чисельність працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Згідно з додатком 1 до Постанови 85 гранична чисельність працівників апарату Національного агентства становить 408 працівників (державні службовці).

Постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 458 затверджено Критерії проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та Методику проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції.

Звіт про оцінку ефективності діяльності Національного агентства оприлюднюється на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів України протягом п'яти днів з дня його затвердження.

Під час контрольного заходу з'ясовано, що станом на дату підписання акта аудиту комісією оцінка ефективності діяльності Національного агентства не проводилася.

Рішеннями НАЗК затверджено:

від 22.06.2017 № 234 – Стратегію розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017 – 2020 роки та плани з її реалізації;

від 27.04.2020 № 154/20 – План роботи Національного агентства з питань запобігання корупції на 2020 рік;

від 29.03.2021 № 191/21 – План роботи Національного агентства з питань запобігання корупції на 2021 рік.

Статтею 20 Закону 1700 визначено, що НАЗК готує проєкт щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який не пізніше 1 квітня подається до Кабінету Міністрів України.

¹²У редакції з 01.01.2020.

¹³Зі змінами з 01.01.2019.

Кабінет Міністрів України щороку не пізніше 15 квітня розглядає та схвалює проєкт національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який протягом десяти робочих днів з дня схвалення направляється до Верховної Ради України.

Встановлено, що проєкт Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році подано на розгляд Кабінетові Міністрів України листом НАЗК від 01.04.2021 за № 10-03/19331/21.

На засіданні Уряду 14.04.2021 проєкт Національної доповіді схвалений (витяг з протоколу засідання Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 № 51) та повернений на доопрацювання з урахуванням зауважень та пропозицій заінтересованих органів.

Доопрацьований проєкт Національної доповіді надіслано до Кабінету Міністрів України листом НАЗК від 21.04.2021 № 10-03/25698/21.

Аудитом встановлено, що Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році Верховною Радою України станом на дату підготовки звіту не затверджувалася¹⁴ і, відповідно, на офіційному вебсайті не оприлюднювалася. В той же час проєкт Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році розміщений на офіційному вебсайті НАЗК для забезпечення доступу громадськості.

3.2. Оцінка стану планування, затвердження та використання видатків державного бюджету

Статтею 87 Бюджетного кодексу України (далі – Бюджетний кодекс) до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, включені видатки на державне управління, зокрема на виконавчу владу.

Відповідно до законів про державний бюджет на 2020 та 2021 роки на організацію роботи НАЗК за бюджетною програмою 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» затверджено бюджетних призначень у розмірах **405 752,2 тис. грн** (у тому числі загальний фонд – 405 752,2 тис. грн, спеціальний фонд – не затверджено) і **448 047,4 тис. грн** (447 252,2 тис. грн, 795,2 тис. грн) відповідно.

Бюджетні призначення за цією бюджетною програмою у 2020 році збільшилися порівняно з 2019 роком вдвічі, що зумовлено новими умовами оплати праці працівників НАЗК (Закон 140) (267 104,8 тис. грн), розробкою та впровадженням системи електронної звітності політичних партій та програмного забезпечення для системи управління справами (61 553,4 тис. грн), а також розробкою проєктно-кошторисної документації на капітальний ремонт адміністративної будівлі (4–7 поверхів) (4 000 тис. грн). У 2021 році бюджетні призначення порівняно з 2020 роком збільшилися на 10,4 відс., що спричинено затвердженням бюджетних призначень на проведення капітального ремонту адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28, – 100 014,5 тис. гривень.

¹⁴ Парламентські слухання з питань корупції у 2021 році не проводилися.

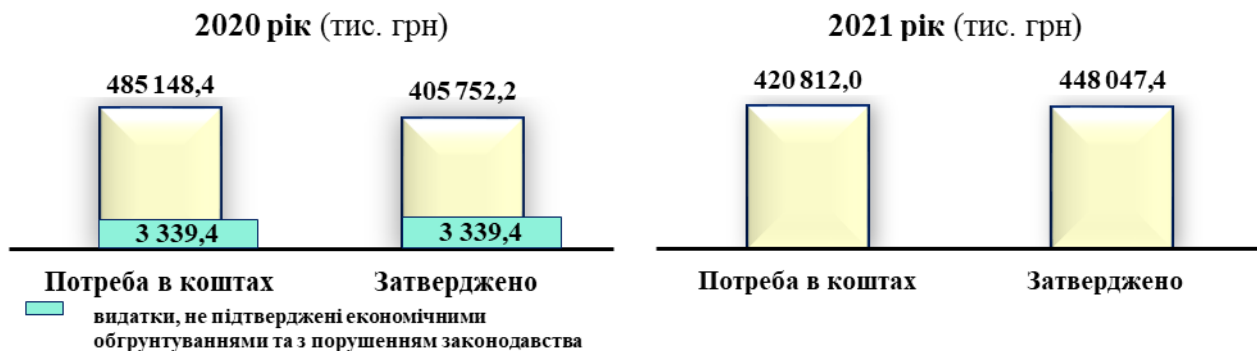
Законом України від 13.04.2020 № 553 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (далі – Закон 553) НАЗК як головному розпорядникові бюджетних коштів зменшено бюджетні призначення загального фонду на 3 967,7 тис. грн: внесення змін до паспорта бюджетної програми призвело до зміни результативних показників. У I півріччі 2021 року зміни до закону про державний бюджет щодо збільшення/зменшення бюджетних призначень за бюджетною програмою 6331010 не вносилися.

Отже, загальний розмір затверджених бюджетних призначень за бюджетною програмою 6331010 на 2020–2021 роки становить **849 831,9 тис. грн** (загальний фонд – 849 036,7 тис. грн, спеціальний – 795,2 тис. грн).

На 2020–2021 роки НАЗК визначило загальну потребу в коштах на проведення антикорупційної політики, організацію роботи із запобігання та виявлення корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування, а також забезпечення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за бюджетною програмою 6331010 за загальним фондом – 905 960,4 тис. грн, спеціальним – 795,2 тис. гривень.

На діаграмі 1 наведено співвідношення обсягів бюджетних призначень за бюджетною програмою 6331010, затверджених законами України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (без змін) та «Про Державний бюджет України на 2021 рік» (без змін), до розрахункової потреби НАЗК на формування і реалізацію державної антикорупційної політики.

Діаграма 1. Співвідношення обсягів бюджетних призначень за бюджетною програмою 6331010 до розрахункової потреби



У цілому на оплату праці та послуг, здійснення закупівель, придбання обладнання, оплату комунальних послуг, капітальний ремонт, проведення антикорупційної політики, організацію роботи із запобігання та виявлення корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування, забезпечення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за бюджетною програмою 6331010 передбачено на:

– 2020 рік – 405 752,2 тис. грн, або 83,6 відс. потреби (485 148,4 тис. грн), з них: оплата послуг (крім комунальних) – 25 987 тис. грн, або 67,3 відс. потреби (38 602 тис. грн), придбання обладнання і предметів довгострокового користування –

46 329 тис. грн, або 43,9 відс. потреби (105 426,6 тис. грн), придбання землі та нематеріальних активів – 58 300 тис. грн, або 94,7 відс. потреби (61 553,4 тис. грн), інші поточні видатки – 969,7 тис. грн, або 69,3 відс. потреби (1 399,9 тис. грн), за рештою потребу враховано у повному обсязі;

– 2021 рік – 447 252,2 тис. грн, або 106,3 відс. потреби (420 812 тис. грн), з них: оплата послуг (крім комунальних) – 24 965,6 тис. грн, або 69,3 відс. потреби (36 018,7 тис. грн), придбання обладнання і предметів довгострокового користування – 3 633,4 тис. грн, або 82,3 відс. потреби (4 413,4 тис. грн), капітальний ремонт – 100 014,5 тис. грн, що на 62 відс. більше потреби (61 741,2 тис. грн), за рештою потребу враховано у повному обсязі.

Отже, упродовж періоду, який підлягав аудиту, в цілому спостерігається позитивна динаміка до повного забезпечення потреб НАЗК, зокрема у видатках споживання.

Разом з тим встановлено, що з недотриманням вимог пункту 1.5 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у Мін'юсті 26.06.2012 за № 1057/21369 (далі – Інструкція 687), НАЗК бюджетний запит на 2020 рік подано без детальних розрахунків та підтверджуючих економічних обґрунтувань показників видатків на загальну суму 3 339,4 тис. гривень.

Без детальних розрахунків та підтверджуючих економічних обґрунтувань подано пропозиції до бюджетного запиту на 2020 рік за КЕКВ 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв» у сумі 3 339,4 тис. грн (немає економічних обґрунтувань, підтвердних документів та матеріалів щодо розрахованої кількості споживання в рік теплової енергії та гарячого водопостачання на 1 580 тис. грн ($799,805616 \text{ Гкал} \times 1\,975,48 \text{ грн}$), водопостачання та водовідведення – 133 тис. грн ($6\,710,39354 \text{ м}^3 \times 19,82 \text{ грн}$), електроенергії – 1 603 тис. грн ($651\,194,5 \text{ кВт/год} \times 2,46163 \text{ грн}$), вивіз сміття – 23,4 тис. грн ($12 \text{ міс.} \times 1\,950 \text{ грн}$))¹⁵.

Отже, НАЗК як головним розпорядником бюджетних коштів у порушення частини третьої статті 35 Бюджетного кодексу та пункту 1.14 Інструкції 687 не забезпечено достовірності поданих до Мінфіну бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проєкту державного бюджету.

У порушення пунктів 22 та 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок 228), НАЗК при підготовці проєктів кошторисів та їх затвердженні не дотримано вимог чинного законодавства та не забезпечено затвердження в них сум, підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями: у 2020–2021 роках за бюджетною програмою 6331010 видатків на загальну суму 21 814,2 тис. грн, що відповідно до

¹⁵ Відповідно до договору від 06.05.2019 № 77 про відшкодування витрат на оплату експлуатаційних та комунальних послуг, НАЗК у 2019 році відшкодувало комунальні послуги та енергоносії пропорційно займаній площі приміщення ($4\,586,28 \text{ м}^2$) і розрахунку середнього коефіцієнта займаної площі приміщення (0,3959) у сумі 1 567,4 тис. грн (КЕКВ 2271 – 379,5 тис. грн, КЕКВ 2272 – 46,7 тис. грн, КЕКВ 2273 – 914,5 тис. грн, КЕКВ 2275 – 21,4 тис. грн, КЕКВ 2240 – 205,3 тис. гривень).

вимог пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства. Зокрема, на 2020 рік за:

– КЕКВ 2110 «Оплата праці» та КЕКВ 2120 «Нарахування на оплату праці» – 18 474,8 тис. грн (в порушення положень абзацу восьмого пункту 14 Розділу XI Закону 889 та пункту 2 Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15, видатки економічно необґрунтовані) затверджені у кошторисі на виплату надбавки за інтенсивність праці державних службовців (КЕКВ 2110 – 15 143,3 тис. грн, КЕКВ 2120 – 3 331,5 тис. грн);

– КЕКВ 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв» – 3 339,4 тис. грн (немає економічних обґрунтувань, підтвердних документів та матеріалів щодо кількості споживання в рік теплової енергії та гарячого водопостачання на 1 580 тис. грн (1 057,6 Гкал x 1 493,98 грн), водопостачання та водовідведення – 133 тис. грн (6 524,1 м³ x 20,386 грн), електроенергії – 1 603 тис. грн (698 450,6 кВт/год x 2,29508 грн), вивіз сміття – 23,4 тис. грн (12 міс. x 1 950 грн))¹⁶.

Разом з тим Національним агентством самостійно в лютому 2020 року виявлено помилку і внесено відповідні зміни до розрахунку видатків до кошторису на 2020 рік на суму 18 474,8 тис. грн (КЕКВ 2110 – 15 143,3 тис. грн, КЕКВ 2120 – 3 331,5 тис. грн).

Аудитом встановлено, що з недотриманням вимог пункту 17 Порядку 228 НАЗК на 2021 рік планувалися надходження до спеціального фонду державного бюджету, зокрема від надання в оренду майна бюджетних установ, на загальну суму 795,2 тис. гривень.

Згідно з паспортами за бюджетною програмою 6331010 обсяг бюджетних асигнувань становив на 2020 рік 405 752,2 тис. грн, 2021 рік – 448 047,4 тис. грн (табл. 2).

Таблиця 2

**Затвердження та виконання бюджетної програми 6331010
за напрямками у 2020 та I півріччі 2021 року**

тис. грн

№ з/п	Напрями використання	Рік	Затверджено асигнувань	Затверджено асигнувань зі змінами	Касові видатки	Відс. виконання
1.	Забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на НАЗК	2020	288 567,2	272 129,5	259 047,6	95,2
		2021*	348 032,9	347 710,9	139 373,9*	40,1*
2.	Здійснення заходів у сфері інформатизації	2020	116 216,0	65 413,8	63 961,0	97,8

¹⁶ Відповідно до додаткової угоди від 23.12.2019 № 2 (до договору від 06.05.2019 № 77) про відшкодування витрат на оплату експлуатаційних та комунальних послуг, НАЗК у 2019 році необхідно було відшкодувати Мінекономіки за надані експлуатаційні та комунальні послуги 1 630,6 тис. грн (КЕКВ 2271 – 379,5 тис. грн, КЕКВ 2272 – 42,6 тис. грн, КЕКВ 2273 – 981,8 тис. грн, КЕКВ 2275 – 21,4 тис. грн, КЕКВ 2240 – 205,3 тис. гривень).

Продовження таблиці 2

№ з/п	Напрями використання	Рік	Затверджено асигнувань	Затверджено асигнувань зі змінами	Касові видатки	Відс. виконання
3.	Сплата судового збору	2020	969,0	369,0	139,3	37,7
4.	Виготовлення проектно-кошторисної документації та проведення капітального ремонту частини приміщень адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28	2020	-	36 360,0	32 777,5	90,1
		2021*	100 014,5	100 336,5	274,4*	0,3*
УСЬОГО ВИДАТКІВ:		2020	405 752,2	374 272,3	355 925,4	95,1
		2021*	448 047,4	448 047,4	139 648,3*	31,2

* Дані звіту про надходження та використання коштів загального фонду за січень - червень 2021 року.

Аудитом встановлено, що упродовж 2020 року та I півріччя 2021 року до паспорта бюджетної програми 6331010 внесено п'ять змін. Зокрема, у 2020 році після прийняття Закону 553 та видання розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 437-р «Про передачу нежитлових приміщень у м. Києві до сфери управління Національного агентства з питань запобігання корупції» НАЗК до паспорта бюджетної програми 6331010 у травні 2020 року внесено зміни: зменшено обсяг бюджетних асигнувань загального фонду за напрямом «Забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на НАЗК» на 3 967,7 тис. грн (видатки споживання) та у результативних показниках бюджетної програми «затрати» збільшено загальну площу адмінбудівлі, що належить до сфери управління НАЗК, на 7 218,3 м² (до 11 644 м²).

У серпні та листопаді 2020 року до паспорта бюджетної програми на підставі довідок Мінфіну про внесення змін до річного розпису бюджету внесено зміни: зменшено бюджетні асигнування за напрямом «Забезпечення заходів у сфері інформатизації» на 36 360 тис. грн (до 79 856 тис. грн) та встановлено видатки за новим напрямом «Виготовлення проєктно-кошторисної документації та проведення капітального ремонту частини приміщень адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28» в сумі 36 360 тис. гривень.

Також доповнено такі результативні показники бюджетної програми: «затрати» – витрати на виготовлення проєктно-кошторисної документації на капітальний ремонт адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28, – 1 103 тис. грн, загальна кошторисна вартість капітального ремонту адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28, – 145 783 тис. грн, площа приміщень адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28, які потребують капітального ремонту, – 10 010,8 м²; «якість» – рівень готовності проєктно-кошторисної документації на капітальний ремонт адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28, – 100 відс., рівень здійснення оплати робіт з капітального ремонту адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28, у поточному році – 100 відсотків.

З виданням розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.12.2020 № 1563-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених головним

розпорядникам бюджетних коштів на 2020 рік» до паспорта бюджетної програми 6331010 у грудні внесено зміни: зменшено обсяг бюджетних асигнувань за загальним фондом на 27 512,2 тис. грн, з них видатки споживання – 13 070 тис. грн, видатки розвитку – 14 442,2 тис. грн, які передбачено спрямувати до фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками.

При цьому зменшено обсяг коштів за напрямками «Забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на НАЗК» – на 12 469,8 тис. грн (до 272 129,5 тис. грн), «Забезпечення заходів у сфері інформатизації» – на 14 442,2 тис. грн (до 65 413,8 тис. грн), «Сплата судового збору» – на 600 тис. грн (до 369 тис. грн), у результативних показниках бюджетної програми «затрати» зменшено витрати на оплату послуг з адміністрування, колокейшен, оренди обладнання для забезпечення функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та адміністрування Системи проведення логічного і арифметичного контролю декларацій на 5 800 тис. грн (до 10 861,7 тис. грн), витрати на створення програмного продукту «Система управління справами» – на 11 712,2 тис. грн (до 10 227,8 тис. грн), витрати на придбання апаратного та серверного обладнання для забезпечення функціонування інформаційних ресурсів НАЗК (створення ІТС «Система управління справами» та часткове дообладнання модернізованої ІТС «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування») – на 2 730 тис. грн (до 43 599 тис. грн); «продукт» – кількість поданих НАЗК заяв, апеляційних та касаційних скарг – на 197 заяв (до 120 заяв); «ефективність» – середньомісячні витрати на оплату послуг з адміністрування, колокейшен, оренди обладнання для забезпечення функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та адміністрування Системи проведення логічного і арифметичного контролю декларацій – на 483,1 тис. грн (до 905,1 тис. грн), середня вартість однієї одиниці придбаного апаратного та серверного обладнання для забезпечення функціонування інформаційних ресурсів НАЗК (створення ІТС «Система управління справами» та часткове дообладнання модернізованої ІТС «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування») – на 105 тис. грн (до 1 676,9 тис. грн).

У I півріччі 2021 року на підставі довідки Мінфіну про внесення змін до річного розпису бюджету внесено зміни: зменшено бюджетні асигнування за напрямом «Забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на НАЗК» та збільшено за напрямом «Проведення капітального ремонту (у тому числі капітального ремонту з підсиленням фундаментів) адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28» – на 322 тис. гривень. Також доповнено такі результативні показники бюджетної програми: «затрати» – витрати на коригування та проведення експертизи проєктно-кошторисної документації на капітальний ремонт адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28, – 322 тис. грн; «якість» – рівень готовності коригування проєктно-кошторисної документації на капітальний ремонт

адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28, – 100 відсотків.

Як засвідчив аудит, упродовж 2020 року найбільше коштів спрямовано за напрямками:

забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на НАЗК, – 272 129,5 тис. грн, з яких використано 259 047,6 тис. грн, або 95,2 відс. річного плану, що на 13 081,9 тис. грн менше, ніж затверджено у паспорті (повернено до державного бюджету);

забезпечення заходів у сфері інформатизації – 65 413,8 тис. грн, з яких використано 63 961 тис. грн, або 97,8 відс., що на 1 452,8 тис. грн менше, ніж затверджено у паспорті (повернено до державного бюджету);

виготовлення проєктно-кошторисної документації та проведення капітального ремонту частини приміщень адміністративної будівлі за адресою: м. Київ, бульвар Дружби Народів, 28, – 36 360 тис. грн, з яких використано 32 777,5 тис. грн, або 90,1 відс., що на 3 582,5 тис. грн менше, ніж затверджено у паспорті (повернено до державного бюджету).

У I півріччі 2021 року НАЗК на забезпечення виконання покладених функцій і завдань використано 143 972,5 тис. грн, або 31,8 відс. річного плану (загальний фонд – 139 648,3 тис. грн, або 83,5 відс. плану на січень–червень).

У паспорті бюджетної програми на 2020 рік (зі змінами) із затверджених 53 результативних показників продукту відповідають затвердженим у паспорті 12, або 22,6 відс. затверджених показників, а саме:

«затрати» – 3 показники («Загальна площа адмінбудівлі, що належить до сфери управління НАЗК», «Кількість програмних продуктів, створення та функціонування яких забезпечується НАЗК (Система управління справами, Система проведення логічного і арифметичного контролю декларацій)», «Площа приміщень адмінбудівлі, які потребують капітального ремонту»);

«продукт» – 2 показники («Кількість досліджень рівня корупції, у тому числі корупційних ризиків та проблем, пов'язаних із корупційними проявами у сферах найбільш вражених корупцією», «Кількість проведених перевірок організації роботи із запобігання та виявлення корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування, в тому числі позапланових»);

«якість» – 7 показників («Рівень забезпечення функціонування єдиних державних реєстрів та програмних продуктів НАЗК», «Рівень забезпечення НАЗК ліцензіями програмного продукту», «Питома вага прийнятих нормативно-правових актів у загальній кількості розроблених», «Рівень забезпечення серверним обладнанням та системним програмним забезпеченням для модернізації ІТС Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», «Рівень вчасно виконаних доручень до їх загальної кількості», «Рівень готовності проєктно-кошторисної документації на капітальний ремонт адмінбудівлі», «Рівень здійснення оплати робіт з капітального ремонту адмінбудівлі»).

Серед інших результативних показників фактично збільшилися 17, або 32,1 відс. («затрати» – 3, «продукт» – 12, «ефективність» – 2), зменшилися – 24, або 45,3 відс. («затрати» – 8, «продукт» – 10, «ефективність» – 4, «якість» – 2).

Виконання результативних показників свідчить про ефективність надання НАЗК фізичним та юридичним особам послуг, гарантованих державою. Результативні показники, що зменшилися порівняно із запланованими, характеризують рівень використання бюджетних коштів, економність витрат ресурсів на одиницю показника продукту.

У 2020 році НАЗК досягнуто виконання ключових показників бюджетної програми. Розбіжності між плановими та фактичними результативними показниками зумовлені об'єктивними причинами, що пов'язано із встановленням карантину та запровадженням посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, а також ухваленням Конституційним Судом України рішення від 27.10.2020 № 13-р/2020 щодо визначення неконституційними окремих положень Закону 1700.

Кошториси на 2020–2021 роки НАЗК за бюджетною програмою 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» затверджені на 2020 рік т. в. о. Голови НАЗК Новак Н. В., на 2021 рік – заступником Голови НАЗК Пресняковим І. Є., з обсягом бюджетних асигнувань на загальну суму 853 799,6 тис. грн, з яких: загального фонду – 853 004,4 тис. грн, спеціального – 795,2 тис. гривень.

Інформація про забезпеченість НАЗК відповідно до визначеної потреби у коштах загального фонду на 2020–2021 роки за бюджетною програмою 6331010 за кодами економічної класифікації видатків наведена у таблиці 3.

Таблиця 3

Структура забезпеченості НАЗК бюджетними асигнуваннями за загальним фондом державного бюджету в 2020–2021 роках

тис. грн

№ з/п	Показники	Рік	Розрахована потреба	Затверджено асигнувань	Затверджено асигнувань зі змінами	Забезпечення потреби (відс.) кол.5/кол.4*100
1	2	3	4	5	6	7
1.	Оплата праці	2020	218 934,4	218 938,4	216 176,0	100,0
		2021	253 717,2	253 717,2	253 717,2	100,0
2.	Нарахування на оплату праці	2020	48 166,4	48 166,4	40 037,7	100,0
		2021	55 817,8	55 817,8	55 817,8	100,0
3.	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	2020	2 781,7	2 781,7	3 842,7	100,0
		2021	2 915,1	2 915,1	2 915,1	100,0
4.	Оплата послуг (крім комунальних)	2020	38 602,0	25 987,0	20 187,0	67,3
		2021	36 018,7	24 965,6	24 965,6	69,3
5.	Видатки на відрядження	2020	847,0	847,0	39,4	100,0
		2021	434,1	434,1	434,1	100,0
6.	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	2020	3 339,4	3 339,4	3 339,4	100,0
		2021	3 339,4	3 339,4	3 339,4	100,0
7.	Дослідження і розробки, окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм	2020	93,6	93,6	93,6	100,0

Продовження таблиці 3

№ з/п	Показники	Рік	Розрахована потреба	Затверджено асигнувань	Затверджено асигнувань зі змінами	Забезпечення потреби (відс.) кол.5/кол.4*100
		2021	110,8	110,8	110,8	100,0
8.	Інші поточні видатки	2020	1 399,9	969,7	369,7	69,3
		2021	2 304,4	2 304,4	2 304,4	100,0
9.	Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	2020	105 426,6	46 329,0	43 599,0	43,9
		2021	4 413,4	3 633,4	3 311,4	82,3
10.	Капітальний ремонт	2020	4 000,0	-	36 360,0	-
		2021	61 741,2	100 014,5	100 336,5	162,0
11.	Придбання землі та нематеріальних активів	2020	61 553,4	58 300,0	10 227,8	94,7
		2021	-	-	-	-
УСЬОГО ВИДАТКІВ:		2020	485 148,4	405 752,2	374 272,3	83,6
		2021*	420 812,0	447 252,2	447 252,2	106,3

*дані на 01.07.2021.

Аналіз даних таблиці 3 свідчить, що у 2020 році потребу в коштах за бюджетною програмою 6331010 задоволено на 83,6 відс., з яких видатки на придбання обладнання і предметів довгострокового користування – на 43,9 відс., оплату послуг (крім комунальних) – на 67,3 відс., інші поточні видатки – на 69,3 відс., придбання землі та нематеріальних активів – на 94,7 відс., за рештою кодів економічної класифікації видатків потребу в коштах задоволено стовідсотково. При цьому бюджетних асигнувань на капітальний ремонт початковим кошторисом НАЗК на 2020 рік не передбачалось (розрахована потреба становила 4 000 тис. грн).

Під час аудиту встановлено, що бюджетні асигнування за загальним фондом на 2020 рік (з урахуванням змін) становили 374 272,3 тис. грн, тобто зменшилися на 31 479,9 тис. грн, зокрема, найбільше видатки на придбання землі та нематеріальних активів – на 48 072,2 тис. грн, або 82,5 відс., оплату праці з нарахуваннями – на 10 891,5 тис. грн, або 4,1 відс., оплату послуг (крім комунальних) – на 5 800 тис. грн, або 22,3 відс., придбання обладнання і предметів довгострокового користування – на 2 730 тис. грн, або 5,9 відсотка. При цьому на 36 360 тис. грн, або 100 відс., збільшено видатки на капітальний ремонт.

У 2021 році потребу в коштах за бюджетною програмою 6331010 задоволено на 106,3 відс., з яких потребу у видатках (крім придбання обладнання і предметів довгострокового користування – на 82,3 відс. та оплати послуг (крім комунальних) – на 69,3 відс.) – стовідсотково. При цьому бюджетні асигнування на капітальний ремонт задоволено більше потреби на 2021 рік на 62 відс. (розрахована потреба становила 61 553,4 тис. грн).

Аудитом встановлено, що бюджетні асигнування за загальним фондом на 2021 рік (з урахуванням змін) залишилися незмінними у сумі 447 252,2 тис. грн, при цьому у січні – червні обсяг видатків перерозподілено між КЕКВ на суму 322 тис. гривень. Так, видатки на придбання землі та нематеріальних активів збільшені на 322 тис. грн, або 0,3 відс., а видатки на придбання обладнання і предметів довгострокового користування зменшено на 322 тис. грн, або 8,9 відсотка.

У результаті внесених до кошторисів на 2020–2021 роки змін також збільшені бюджетні асигнування за спеціальним фондом на 30 010,9 тис. грн та 3 324,2 тис. грн відповідно: за рахунок безоплатної передачі комп'ютерного та офісного обладнання від міжнародних організацій, послуги з модернізації серверів, розробки, постачання та впровадження ІТС, передачі земельної ділянки та нежитлового приміщення тощо.

Таким чином, у періоді, який підлягав аудиту, в цілому спостерігається позитивна динаміка до повного забезпечення потреби НАЗК, зокрема видатками споживання.

Встановлені аудитом порушення вимог пункту 1.5 Інструкції 687 (ненадання детальних розрахунків та підтверджуючих економічних обґрунтувань показників видатків у бюджетному запиті на 2020 рік на загальну суму 3 339,4 тис. грн), пунктів 22, 29 Порядку 228 (непідтвердження розрахунками та економічними обґрунтуваннями показників кошторису на 2020 роки на загальну суму 3 339,4 тис. грн) свідчать про неналежну організацію системи внутрішнього контролю у НАЗК.

3.3. Оцінка ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень НАЗК

За даними зведених звітів про надходження та використання коштів за 2020 рік та I півріччя 2021 року НАЗК за бюджетною програмою 6331010 із загального фонду державного бюджету використано 495 573,7 тис. грн: у 2020 році – 355 925,4 тис. грн, або 95,1 відс. річного плану, та I півріччі 2021 року – 139 648,3 тис. грн, або 81 відс. плану на січень–червень та 31,2 відс. річного плану.

Аналізом звітів про надходження та використання коштів загального фонду державного бюджету за 2020 рік та I півріччя 2021 року встановлено:

у 2020 році найбільшу питому вагу видатків становили видатки на оплату праці із нарахуваннями – 69 відс. (245 569,5 тис. грн) та капітальні видатки – 24,1 відс. (85 847,2 тис. грн), зокрема, придбання обладнання і предметів довгострокового використання (42 842 тис. грн) та проведення капітального ремонту (32 777,5 тис. грн). Найменші – на окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку, – 0,001 відс. (3,9 тис. грн); на відрядження – 0,01 відс. (38,6 тис. грн), інші поточні видатки – 0,04 відс. (139,7 тис. грн); оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 0,6 відс. (1 719,3 тис. грн);

у січні–червні 2021 року найбільшу питому вагу становили видатки на оплату праці із нарахуваннями – 94,2 відс. (131 513,3 тис. грн), оплату послуг (крім комунальних) – 3,9 відс. (5 407,7 тис. грн). Найменшими є видатки на відрядження – 0,05 відс. (69,1 тис. грн); капітальний ремонт – 0,2 відс. (274,4 тис. грн); придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю – 0,3 відс. (392,5 тис. грн); оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 0,9 відс. (1 281,3 тис. грн). При цьому в січні–червні 2021 року на капітальні видатки спрямовано 274,4 тис. грн, або 3,6 відс. плану на січень–червень та 0,3 відс. річного плану.

Внаслідок неналежного контролю та неприйняття своєчасних управлінських рішень, частину відкритих для НАЗК за бюджетною програмою 6331010 у 2020 році

асигнувань у сумі 12 846,6 тис. грн не використано, що є неефективним управлінням бюджетними коштами.

3.3.1. Оцінка використання коштів державного бюджету на видатки з оплати праці

Відповідно до частини другої статті 8 Закону 1700 організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності НАЗК здійснює його апарат.

Працівниками апарату Національного агентства та його територіальних органів є державні службовці, а також інші працівники, які виконують функції з обслуговування (частина друга статті 10 Закону 1700).

Положення про апарат НАЗК¹⁷ і його структура¹⁸, а також положення про самостійні структурні підрозділи апарату затверджуються Головою Національного агентства. Гранична чисельність працівників апарату Національного агентства затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Голови НАЗК.

Згідно з частиною другою статті 16 Закону 1700 заробітна плата Голови, заступника Голови та працівників апарату Національного агентства складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років, доплати за ранг, премії та інших надбавок, встановлених законодавством про державну службу.

Аудитом встановлено, що в структурі фонду оплати (далі – ФОП) праці питома вага нарахованого посадового окладу до сумарного ФОП на 2020 рік (208 606,8 тис. грн) становила 33,1 відс., або 69 069,2 тис. грн (при плані 52,3 відс., або 113 105,8 тис. грн);

надбавки обов'язкового характеру: надбавка за вислугу років – 9,6 відс., або 19 946,3 тис. грн (при плані 19,3 відс., або 41 650,7 тис. грн), надбавка за ранг – 0,5 відс., або 1 077 тис. грн (при плані 0,9 відс., або 1 864,9 тис. грн);

надбавки та доплати, що мають стимулюючий характер: надбавка за інтенсивність праці – 25,6 відс., або 53 486,4 тис. грн (при плані 1,4 відс., або 2 988,8 тис. грн);

премія – 4 відс., або 8 422,4 тис. грн (при плані 5,5 тис. грн, або 11 876,1 тис. грн).

Аналогічно в структурі ФОП питома вага нарахованого посадового окладу до сумарного ФОП на I півріччя 2021 року (109 424,3 тис. грн) становила 40 відс., або 43 781,7 тис. грн (при плані 57,2 відс., або 70 143,7 тис. грн);

надбавки обов'язкового характеру: надбавка за вислугу років – 11,2 відс., або 12 245,1 тис. грн (при плані 22,9 відс., або 28 084,8 тис. грн), надбавка за ранг – 0,6 відс., або 639,3 тис. грн (при плані 0,8 відс., або 996,6 тис. грн);

надбавки та доплати, що мають стимулюючий характер: надбавка за інтенсивність праці – 23,2 відс., або 25 384,4 тис. грн (при плані 1,5 відс., або 1 864,7 тис. грн);

премія – 7,1 відс., або 7 793,7 тис. грн (при плані 8,9 відс., або 10 879,9 тис. грн).

¹⁷ Рішення НАЗК від 19.05.2016 № 1 (зі змінами) та наказ НАЗК від 05.02.2020 № 30/20.

¹⁸ Структура НАЗК затверджена наказом від 28.02.2020 № 74/20 (із змінами, внесеними наказами від 23.04.2020 № 151/20, від 12.06.2020 № 257/20, від 03.07.2020 № 289/20, від 21.08.2020 № 358/20, від 12.10.2020 № 460/20, від 09.02.2021 № 50/21, від 17.02.2021, № 79/21, від 18.02.2021 № 85/21, від 19.02.2021 № 98/21, від 23.03.2021 № 178/21, від 07.04.2021 № 202/21).

Аналізом структури ФОП у 2020 році та I півріччі 2021 року встановлено, що заплановані на виплату посадових окладів, доплат і надбавок обов'язкового характеру (надбавки за ранг та за вислугу років) кошти за наявності вакансій були перерозподілені на збільшення виплат співробітникам надбавок і доплат, що мають стимулюючий характер: на преміювання, надбавку за інтенсивність праці, виплату матеріальної допомоги на вирішення соціально-побутових питань тощо.

У структурі ФОП НАЗК, нарахованого за 2020 рік (208 606,8 тис. грн), питома вага фонду оплати праці Голови та його заступників становила 3 відс., або 6 324,6 тис. грн, державних службовців категорії «Б» – 28 відс. або 58 502,6 тис. грн, державних службовців категорії «В» – 65 відс., або 135 651,7 тис. грн, патронатної служби – 3,4 відс., або 7 048 тис. грн, інших штатних працівників (обслуговуючий персонал) – 0,52 відс., або 1 079,9 тис. гривень.

У фонді оплати праці Голови та його заступників питома вага нарахованого посадового окладу становила 37,2 відс., або 2 354,3 тис. грн; надбавка за інтенсивність праці – 21,9 відс., або 1 386,3 тис. грн; премія – 8,6 відс., або 546,2 тис. гривень.

У фонді оплати праці державних службовців категорії «Б» питома вага нарахованого посадового окладу становила 29,2 відс., або 17 084,3 тис. грн; надбавка за інтенсивність праці – 25 відс., або 14 597,1 тис. грн; премія – 4,4 відс., або 2 565,2 тис. грн; категорії «В» питома вага нарахованого посадового окладу становила 34,4 відс., або 46 703,4 тис. грн; надбавка за інтенсивність праці – 25,7 відс., або 14 597,1 тис. грн; премія – 3,6 відс., або 4 845,1 тис. гривень.

У структурі ФОП НАЗК, нарахованого за I півріччя 2021 року (109 424,3 тис. грн), питома вага фонду оплати праці Голови та його заступників становила 4,3 відс., або 1 381 тис. грн, державних службовців категорії «Б» – 29,5 відс., або 11 794,1 тис. грн, категорії «В» – 63,5 відс., або 29 415,5 тис. грн, патронатної служби – 1,5 відс., або 723,9 тис. грн, інших штатних працівників (обслуговуючий персонал) – 1,3 відс., або 467,3 тис. гривень.

У фонді оплати праці Голови та його заступників питома вага нарахованого посадового окладу становила 29,3 відс., або 1 381 тис. грн; надбавка за інтенсивність праці – 24,3 відс., або 1 142,9 тис. грн; премія – 10,7 відс., або 504,1 тис. гривень.

У фонді оплати праці державних службовців категорії «Б» питома вага нарахованого посадового окладу становила 36,6 відс., або 11 794,1 тис. грн; надбавка за інтенсивність праці – 27 відс., або 8 695 тис. грн; премія – 7,6 відс., або 2 451,9 тис. грн; категорії «В» питома вага нарахованого посадового окладу становила 42,3 відс., або 29 415,5 тис. грн; надбавка за інтенсивність праці – 21,8 відс., або 15 135,2 тис. грн; премія – 6,2 відс., або 4 340,1 тис. гривень.

Отже, в структурі ФОП НАЗК, нарахованого за 2020 рік та I півріччя 2021 року (318 031,1 тис. грн), питома вага фонду оплати праці Голови та його заступників становила 2,4 відс., або 7 705,6 тис. грн, державних службовців категорії «Б» – 22,1 відс., або 70 296,7 тис. грн, категорії «В» – 51,9 відс., або 165 067,2 тис. гривень.

Аудит засвідчив, що нарахування НАЗК заробітної плати у 2020 році та I півріччі 2021 року здійснювалося відповідно до вимог чинного законодавства. При

цьому встановлено, що норми Закону 1700 в частині виплати надбавки за вислугу років, доплати за ранг, премії та інших надбавок Голові, заступникові Голови Національного агентства не узгоджені з нормами Закону 889, тобто між законами наявна колізія.

3.3.2. Стан дотримання вимог законодавства з питань публічних закупівель. Аналіз виконання укладених договорів

У 2020 році та I півріччі 2021 року організація та проведення закупівель у НАЗК (планування, визначення способу проведення та проведення процедури закупівель; публікація інформації та звітів про публічні закупівлі; визначення переможців; складання звітності та вчинення інших дій, передбачених Законом України від 25.12.2015 № 922-VIII «Про публічні закупівлі» (далі – Закон 922)) забезпечувалися утвореним з цією метою тендерним комітетом, рішення якого оформлялися відповідними протоколами його засідань.

Із застосуванням норм Закону 922 (у редакції, чинній у відповідний період) НАЗК упродовж 2020 року укладено 139 договорів про закупівлю товарів, робіт і послуг вартістю 111 474 тис. грн (відкриті торги – 29 договорів на суму 92 909 тис. грн, спрощені закупівлі – 16 на 2 693,4 тис. грн, переговорна процедура – 10 на 13 609 тис. грн, без використання електронної системи закупівель – 84 на 2 262,6 тис. грн); у I півріччі 2021 року – 58 договорів вартістю 16 975,1 тис. грн (відкриті торги – 11 на 11 616,3 тис. грн, спрощені закупівлі – 11 на 998,4 тис. грн, переговорна процедура – 5 на 3 178,6 тис. грн, без використання електронної системи закупівель – 31 на 1 181,7 тис. грн).

Економічна вигода від закупівель за конкурентною (відкриті торги) та спрощеною процедурами у 2020 році становила 19 046,8 тис. грн (14,6 відс. до очікуваної вартості предметів закупівлі), у I півріччі 2021 року – 1 308,4 тис. грн (7,2 відс.).

Крім зазначених оприлюднених договорів, НАЗК у 2020 році укладено ще два договори загальною вартістю 887,2 тис. грн, які згідно із Законом 922 не підлягали оприлюдненню; у I півріччі 2021 року – два таких договори загальною вартістю 121,8 тис. гривень.

У цілому бюджетні зобов'язання за укладеними договорами на етапі їх реєстрації у 2020 році становили 112 361,3 тис. грн (141 договір), у I півріччі 2021 року – 17 096,8 тис. грн (60 договорів), а з урахуванням внесених до цих договорів змін на кінець відповідного звітного періоду – 110 030,9 тис. грн (зменшилися на 2 330,4 тис. грн, або на 2,1 відс.) та 16 300,9 тис. грн (зменшилися на 795,9 тис. грн, або на 4,7 відс.) відповідно.

Касові видатки за бюджетними зобов'язаннями здійснювалися відповідно до зареєстрованих фінансових бюджетних зобов'язань: у 2020 році на 109 980,9 тис. грн, за січень-червень 2021 року – 6 286,3 тис. гривень.

За відсутності станом на 01.01.2021 за договірними зобов'язаннями зареєстрованої кредиторської заборгованості, касові видатки за бюджетними

зобов'язаннями забезпечені у 2020 році на 49,9 тис. грн менше, що пояснюється реєстрацією на цей обсяг бюджетних зобов'язань, за якими строк дії/виконання договорів визначений на наступний бюджетний період – до 10.03.2021 (№ 83/20 від 10.09.2020 на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, укладений з КП «Київський інститут земельних відносин» на суму 49,9 тис. грн, який достроково розірваний додатковою угодою № 2 від 15.02.2021).

Станом на 01.07.2021 кредиторська заборгованість (поточна) за зареєстрованими фінансовими бюджетними зобов'язаннями становила 359,2 тис. грн (за одним договором).

Дебіторська заборгованість (поточна) за договірними зобов'язаннями на кінець 2020 року становила 44 656,4 тис. грн; за січень-червень 2021 року – 20 015,8 тис. грн та утворилася через попередню оплату (авансування) замовником договірних зобов'язань у минулому році/поточному звітному періоді.

За результатами аналізу дотримання тендерним комітетом норм Закону 922 встановлено факт відміни закупівлі за переговорною процедурою у ТОВ «Алтаюр» послуги з оренди обладнання (серверного обладнання), очікуваною вартістю 5 112 тис. грн, на якому, починаючи з 2017 року, НАЗК розгорнуто функціонування системи електронного декларування – Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою недопущення порушення вимог цього Закону.

Так, для реалізації річного плану закупівель НАЗК на 2020 рік на засіданні тендерного комітету (протокол від 27.12.2019 № 146) одноголосно прийнято рішення застосувати переговорну процедуру для закупівлі послуг (послуги з оренди обладнання) у ТОВ «Алтаюр» відповідно до пункту 5 частини другої статті 35 Закону 922 та підготувати лист-запрошення для цього ТОВ.

Підставою для застосування переговорної процедури закупівлі у протокольному рішенні тендерного комітету зазначено Експертний висновок ПрАТ «Діпрозв'язок» щодо оцінки наслідків у разі переміщення технічних засобів Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, від 23.12.2016 № 10292.

Оголошення про проведення закупівлі за переговорною процедурою (ДК021-2015: 99999999-9 – Не відображене в інших розділах (Послуги з оренди обладнання)), очікуваною вартістю 5 112 тис. грн розміщено на сайті електронної системи публічних закупівель (Prozorro) 03.01.2020 (UA-2020-01-03-000937-a).

Тендерним комітетом проведено переговори з ТОВ «Алтаюр», яке підтвердило згоду на надання НАЗК у 2020 році послуг з оренди обладнання вартістю 5 112 тис. грн (протокол від 03.01.2020 № 7), та прийнято рішення укласти договір з ТОВ «Алтаюр» (протокол від 03.01.2020 № 14).

Повідомлення про намір укласти договір з ТОВ «Алтаюр» відповідно до частини третьої статті 35 Закону 922 оприлюднено в електронній системі закупівель 03.01.2020. Тендерним комітетом також повідомлено ТОВ «Алтаюр» про необхідність підписання договору з 10.01.2020 до 07.02.2020.

***Довідково.** ТОВ «МІРАНДА» згідно з договором з Програмою розвитку ООН в Україні (далі – ПРООН) від 02.12.2015 № 2015/145 розробило програмне забезпечення системи електронного декларування України.*

ПРООН уклала Інституційний договір від 01.07.2016 № 2016/45 з ТОВ «Алтаюр» про надання послуг з оренди обладнання для розгортання системи електронного декларування, вартість якого становила 100 тис. грн на місяць.

За угодою від 25.08.2016 про переведення прав за Інституційним договором ПРООН передала свої права і зобов'язання до Національного агентства на тих же умовах, що в ньому встановлені, крім привілеїв та імунітетів ООН, які не поширюються на НАЗК.

ПРООН відповідно до акта приймання-передачі № 1 від 27.07.2016 та угоди між Урядом України і ПРООН від 18.06.1993, за проєктом «Прозорість та доброчесність публічного сектору України» (реєстраційна картка № 3405, видана Мінекономрозвитку 16.05.2016) передано до Національного агентства програмне забезпечення системи електронного декларування України разом з усіма правами інтелектуальної власності, у тому числі виключним правом на володіння, користування та розпорядження. Технічним майданчиком для розміщення технічних засобів (серверного обладнання) системи електронного декларування України, орендованих у ТОВ «Алтаюр», є майданчик Державного підприємства «Українські спеціальні системи» (далі – ДП «УСС»).

Для організації захищеного доступу до мережі Інтернет та інженерної інфраструктури ДП «УСС» було створено Інформаційно-телекомунікаційну систему «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (далі – ІТС ЄДРД).

Власником та утримувачем ІТС ЄДРД відповідно до умов ПРООН є Національне агентство. Згідно з рішенням Національного агентства від 31.08.2016 та акта комісії з організації проведення попередніх випробувань, дослідної експлуатації та прийняття в промислову експлуатацію ІТС ЄДРД прийнято НАЗК у постійну (промислову) експлуатацію з 00 год. 00 хв. 01.09.2016.

Відповідно до гарантійного листа ПРООН, наданого Національному агентству, оплата послуг з оренди серверного обладнання здійснювалась ПРООН до 31.12.2016.

Відповідний договір у зазначений термін укладено не було, оскільки члени тендерного комітету вирішили (протокол від 11.02.2020 № 27) відмінити процедуру закупівлі послуг з оренди обладнання з метою недопущення порушень вимог законодавства, зокрема статей 10 та 35 Закону 922.

Аудитом встановлено, що господарські відносини НАЗК з ТОВ «Алтаюр» тривали три роки поспіль (2017, 2018, 2019): останнім надавалися платні послуги з оренди відповідного обладнання, про що укладалися договори за результатами забезпечення тендерним комітетом закупівлі за переговорною процедурою.

У 2017–2019 роках рішення про застосування переговорної процедури для закупівлі послуг (послуги з оренди обладнання) у ТОВ «Алтаюр» приймалося тендерним комітетом на підставі експертного висновку, наданого ще у 2016 році (Експертний висновок ПрАТ «Діпрозв'язок» щодо оцінки наслідків у разі переміщення технічних засобів Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, від 23.12.2016 № 10292, підписаний директором ПрАТ «Діпрозв'язок» Ковальовим П. І.).

При цьому до аудиту надано відповідь ПрАТ «Діпрозв'язок» від 18.02.2020 № 74/19 (за підписом директора ПрАТ «Діпрозв'язок» Ковальова П. І.) на лист НАЗК від 18.02.2020 № 169-13/5509/20, в якому зазначено:

«1. Експертний висновок **не є підґрунтям** для відбору процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»;

2. Експертний висновок не визначає монопольного становища ТОВ «Алтаюр» та ДП «Українські спеціальні системи» на ринку надання аналогічних послуг;

3. Експертний висновок не забороняє оренду або закупівлю технічного обладнання для забезпечення роботи Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у інших постачальників і не може забороняти перенесення Реєстру на інше обладнання;

4. Експертний висновок № 10292 від 23.12.2016, наданий ПрАТ «Діпрозв'язок» на замовлення НАЗК, оцінює технічні наслідки, до яких може призвести переміщення технічних засобів ІТС ЄДРД на інший об'єкт та заміна постачальника послуг».

Довідково. ПрАТ «Діпрозв'язок» має ліцензію на надання послуг у галузі технічного захисту інформації (згідно з переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України) в частині оцінювання захищеності інформації від 14.03.2014 серія АЕ № 272339.

Отже, для обґрунтування застосування переговорного способу проведення закупівлі було обрано експертний висновок ПрАТ «Діпрозв'язок», яке не наділено повноваженнями надавати висновок про відсутність конкуренції на цьому ринку послуг.

За результатами аналізу наданих до аудиту документів вбачається, що тендерним комітетом НАЗК не обґрунтовано постійного застосування експертного висновку, датованого 2016 роком. Без проведення щорічного дослідження питання можливості застосування одного і того ж експертного висновку, переговорна процедура, яка проводилась у різні роки, обґрунтовувалась різними правовими підставами (закупівля 2017 року – на підставі пункту 2 частини другої статті 35 Закону 922, подальші закупівлі – пункту 5 частини другої статті 35 Закону 922).

НАЗК не надано документів щодо обґрунтування потреби здійснювати закупівлю в одного постачальника. Досліджень та оцінки ризиків, за результатами яких можливо було б стверджувати, що зміна постачальника призвела б до виникнення проблем технічного характеру, пов'язаних з експлуатацією та обслуговуванням ЄДРД, НАЗК не проводило. Перенесення даних ІТС ЄДРД (без втрати відомостей та виникнення проблем технічного характеру) було успішно здійснено відповідно до наказу НАЗК від 29.12.2020 № 604/20 «Про прийняття в постійну (промислово) експлуатацію модернізованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»: з 00 год. 00 хв. 31.12.2020 прийнято в постійну (промислово) експлуатацію модернізовану ІТС ЄДРД, яка стабільно функціонує та не потребує утримання додаткового обладнання.

Тендерним комітетом не надано жодного протокольного рішення з цього питання, хоча згідно із Законом 922 рішення тендерного комітету має оформлюватися протоколом.

Згідно з частиною першою статті 20 Закону 922 відкриті торги є основною процедурою закупівлі.

Переговорна процедура закупівлі відповідно до частини першої статті 35 Закону 922 (у редакції, чинній у відповідний період) – це процедура, що використовується

замовником як виняток і відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або кількома учасниками.

Застосування тендерним комітетом НАЗК переговорної процедури замість відкритих торгів призвело до порушення вимог статей 20 та 35 Закону 922, а також принципів, визначених у статті 3 цього Закону (добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; запобігання корупційним діям і зловживанням).

Внаслідок порушення норм законодавства вартість послуг визначалася ТОВ «Алтаюр» на власний розсуд та без обґрунтованого розрахунку щорічного збільшення. Інформація про вартість надання послуг наведена в таблиці 4.

Таблиця 4

**Інформація про вартість надання послуг ТОВ «Алтаюр»
згідно з договорами за 2017–2020 роки**

тис. грн

№ з/п	Рік	Реквізити договору	Ціна договору на рік	
			обсяг	приріст
1	2017	10.02.2017 № 3/17	2 160	х
2		01.03.2017 № 11/17		
3	2018	25.01.2018 № 9/18	4 380	+2 220
4	2019	07.02.2019 № 9/19	4 956	+576
5	2020	договір не укладався	5 112	+156

Аналіз вартості послуг оренди обладнання засвідчує щорічний приріст ціни: за договором 2019 року порівняно з договором 2017 року ціна зросла на 236,7 відс., або на 2 952 тис. грн (з 2 160 тис. грн до 5 112 тис. грн).

Фактично посадовими особами НАЗК внаслідок порушення законодавства про публічні закупівлі створено умови для неекономного та непродуктивного використання бюджетних коштів.

За інформацією НАЗК, у провадженні Господарського суду міста Києва знаходиться чотири судові справи №№ 910/3633/21, 910/10173/21, 910/10172/21, 910/10174/21, що ініційовані прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) в інтересах держави в особі Національного агентства до ТОВ «Алтаюр», предметом яких є визнання недійсними договорів, укладених між НАЗК та ТОВ «Алтаюр» упродовж 2017–2019 років.

Національним антикорупційним бюро України (НАБУ) здійснюється досудове розслідування, а САП – процесуальне керівництво у кримінальному провадженні № 52020000000000171 за ознаками вчинення кримінального правопорушення, передбаченого частиною другою статті 364 Кримінального кодексу України.

За результатами аудиту використання бюджетних коштів за бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» (КПКВК 6331010) на закупівлю у ТОВ «Алтаюр» послуги з оренди обладнання (серверного обладнання) встановлено, що НАЗК за оренду майна (договори № 3/17 від 10.02.2017, № 11/17 від 01.03.2017, № 9/18 від 25.01.2018, № 9/19 від 07.08.2019) упродовж 2017–2019 років сплатило загалом 11 688 тис. грн (2017 рік – 2 592 тис. грн; 2018 рік – 4 380 тис. грн; 2019 рік – 4 716 тис. грн).

Розрахунки за надані ТОВ «Алтаюр» послуги з оренди здійснювалися НАЗК згідно з договорами щомісячно та в обсягах відповідно до актів про надані послуги (Дт / Кт заборгованості немає).

Аудит засвідчив, що плата за окремими актами про надані ТОВ «Алтаюр» (за договорами № 11/17 від 01.03.2017, № 9/18 від 25.01.2018, № 9/19 від 07.08.2019) послуги на загальну суму 645,3 тис. грн здійснена в порушення вимог пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 117 «Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти» (у договорах про закупівлю послуг не передбачено попередньої оплати), що згідно із пунктом 22 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

Невідображення НАЗК у порушення вимог частини третьої статті 9 Закону України від 16.07.1999 № 996-XIV «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» в бухгалтерському обліку на рахунках господарської операції на цю суму попередньої оплати призвело до включення до бюджетної звітності недостовірних показників щодо дебіторської заборгованості (занижено на 645,3 тис. грн: за 2017 рік – на 421 тис. грн, 2018 рік – на 117,7 тис. грн, 2019 рік – на 106,6 тис. грн), що згідно із пунктом 33 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

Загальна вартість наданих ТОВ «Алтаюр» послуг з оренди обладнання, які не підтверджені актами та оплачені за рахунок бюджетних коштів (КПКВК 6331010) в порушення законодавства, становила 645,3 тис. грн (у 2017 році – 421 тис. грн, у 2018 році – 117,7 тис. грн, у 2019 році – 106,6 тис. грн).

Аналізом Розрахунків вартості послуг за місяць (розрахунки вартості), що є додатками до договорів про закупівлю послуг з оренди обладнання на 2017 – 2019 роки, встановлено, що ТОВ «Алтаюр» до структури статей витрат включало матеріальні витрати, заробітну плату основних виконавців, обов'язкові відрахування на соціальні заходи, допоміжні (накладні) витрати, прибуток та ПДВ.

До статті «Матеріальні витрати» ТОВ «Алтаюр» віднесено витрати на послуги з оренди обладнання із місячним обсягом на 2017 рік 143,4 тис. грн, на 2018 рік – 245,3 тис. грн, на 2019 рік – 277,9 тис. гривень. Обґрунтування розрахунку цих витрат ТОВ «Алтаюр» не надано.

Згідно із пунктом 12 Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати» (затвердженого наказом Мінфіну від 31.12.1999 № 318, зареєстрованим у Мін'юсті 19.01.2000 за № 27/4248) (далі – П(С)БО 16 «Витрати») до складу прямих матеріальних витрат включається вартість сировини та основних матеріалів, що утворюють основу вироблюваної продукції, купівельних напівфабрикатів комплектуючих виробів, допоміжних інших матеріалів, які можуть бути безпосередньо віднесені до конкретного об'єкта витрат.

Враховуючи предмет закупівлі (згідно з договором), послуга з оренди обладнання не передбачає здійснення матеріальних витрат, оскільки об'єктом оренди є саме обладнання.

Пунктом 1.4 договорів № 3/17 від 10.02.2017, № 11/17 від 01.03.2017, № 9/18 від 25.01.2018 та № 9/19 від 07.02.2019 про надання послуги з оренди обладнання встановлено, що на обладнання нараховуються амортизаційні відрахування, розмір яких визначається згідно з чинними нормативами. Амортизаційні відрахування на обладнання залишаються у розпорядженні ТОВ «Алтаюр» і використовуються ним згідно із законодавством.

Отже, ТОВ «Алтаюр» всупереч вимогам пункту 12 П(С)БО 16 «Витрати» щорічно включало до розрахунку вартості матеріальних витрат місячну вартість послуги з оренди обладнання (2017 рік – 143,4 тис. грн, 2018 році – 245,3 тис. грн, 2019 році – 277,9 тис. грн).

З 11 688 тис. грн бюджетних коштів, сплачених НАЗК ТОВ «Алтаюр» як надавачу послуг з оренди обладнання, 9 999 тис. грн (85,6 відс.) сплачені як матеріальні витрати (з нарахованим на них прибуток та ПДВ), які є необґрунтованими та непідтвердженими витратами, що включені до розрахунку вартості послуг.

Витрати бюджетних коштів у сумі 9 999 тис. грн спричинені недотриманням НАЗК вимог пунктів 5 і 6 частини першої статті 7 Бюджетного кодексу щодо принципів обґрунтованості, ефективності та результативності, а також частини першої статті 3 Закону 922 щодо здійснення закупівлі за принципом максимальної економії та ефективності.

Затвердження в кошторисах за бюджетною програмою 6331010 на 2017¹⁹, 2018²⁰, 2019²¹ роки кошторисних призначень за КЕКВ 2240 в зазначеному обсязі і з цією метою (2017 рік – 2 272,2 тис. грн, 2018 рік – 3 718,2 тис. грн, 2019 рік – 4 008,6 тис. грн) без належних розрахунків та економічних обґрунтувань суперечить вимогам пункту 29 Порядку 228, що згідно із пунктом 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

На сьогодні ЄДРД функціонує на придбаному НАЗК у 2020 році обладнанні ІТС ЄДРД відповідно до рекомендацій міжвідомчої робочої групи, яка створена наказом Адміністрації Держспецзв'язку від 30.03.2018 № 211 на виконання протокольного рішення наради під керівництвом Прем'єр-міністра України від 26.02.2018. У висновках комісії зазначено, що орендоване у ТОВ «Алтаюр» майно створює ризики сталому функціонуванню ЄДРД в разі припинення договору оренди, до складу якого (майна) також входять магнітні носії інформації (на яких зберігаються персональні дані декларантів); не передбачено та не забезпечено підтримки функціонування та модернізації програмного забезпечення, що реалізує в ЄДРД основні функції за призначенням; ЄДРД не передбачає технічних можливостей для

¹⁹ Кошторис на 2017 рік затверджений 31.01.2017 керівником апарату НАЗК Ткаченком І. В. та погоджений 10.02.2017 заступником Міністра фінансів – керівником апарату Капінусом Є. В.

²⁰ Кошторис на 2018 рік затверджений 16.01.2018 Головою НАЗК Корчак Н. М. та погоджений 24.01.2018 заступником Міністра фінансів – керівником апарату Капінусом Є. В.

²¹ Кошторис на 2019 рік затверджений 10.01.2019 Головою НАЗК Мангулом О. А. та погоджений Мінфіном.

впровадження додаткових функціональних модулів (підсистеми арифметичного-логічного контролю та взаємодії з іншими ІТС).

Отже, НАЗК вирішено системну технічну проблему із серверами, на яких зберігаються декларації та інші дані, які раніше розміщувалися на серверах, що належали зовнішньому підрядникові. Взаємні претензії підрядника та НАЗК і подальші судові спори поставили під загрозу зберігання та безпеку даних, проведення кампанії декларування. Перейшовши на власне технічне забезпечення, закуплене у 2020 році, НАЗК усунуло такий ризик та забезпечило безперебійне функціонування ЄДРД у подальшому.

Здійснення Національним агентством розрахунків у сумі 9 999 тис. грн коштами державного бюджету з недотриманням норм чинного законодавства має ознаки кримінального правопорушення.

3.3.3. Стан надходження орендної плати та контроль за її надходженням

Аудитом встановлено, що у 2020 році та I півріччі 2021 року десятьом орендарям за договорами оренди нерухомого майна через регіональне відділення Фонду державного майна України у м. Києві надавалися приміщення, загальна площа яких становила у 2020 році 727,5 м², або 6,2 відс. нерухомого майна, віднесеного до сфери управління НАЗК, I півріччі 2021 року – 616,7 м², або 5,3 відсотка.

За даними звітів про надходження і використання коштів, отриманих як плата за послуги, за 2020 рік та I півріччя 2021 року до спеціального фонду НАЗК від здавання майна в оренду надійшло 726,3 тис. грн: у 2020 році – 349,6 тис. грн, або 100 відс. річного плану, у I півріччі 2021 року – 376,7 тис. грн, або 47,4 відс. річного плану та 88,2 відс. нарахованої суми у січні-червні.

Відповідно до пункту 3.6 договорів оренди нерухомого майна, що належить до державної власності, орендна плата перераховується до державного бюджету та балансоутримувачу (НАЗК) у співвідношенні 50 на 50 відс. (ФОП Толочко О. В. – 70 на 30 відс.) не пізніше 15 числа місяця наступного за звітним, з урахуванням щомісячного індексу інфляції згідно з пропорціями розподілу, установленними Кабінетом Міністрів України і чинними на кінець періоду, за який здійснюється платіж.

Згідно зі звітом про заборгованість за бюджетними коштами за спеціальним фондом (доходи) дебіторської заборгованості за сплату оренди нерухомого майна станом на 01.01.2021 немає, проте на 01.07.2021 обліковувалася у сумі 33,7 тис. грн, з неї прострочена – 16,7 тис. грн (несплата ТОВ «Діана» орендної плати – борг за квітень-травень 2021 року).

Пунктом 3.7 договорів оренди нерухомого майна, що належить до державної власності, визначено: орендна плата, перерахована несвоєчасно або не в повному обсязі, підлягає індексації і стягується до бюджету та балансоутримувачу (НАЗК) у визначеному пунктом 3.6 співвідношенні відповідно до чинного законодавства України з урахуванням пені в розмірі подвійної облікової ставки НБУ на дату нарахування пені від суми заборгованості за кожний день прострочення, уключаючи день оплати.

Аудитом встановлено, що упродовж 2020 року та I півріччя 2021 року НАЗК не здійснювалися розрахунки пені за несвоєчасну сплату оренди приміщень для відшкодування орендарями. Внаслідок незабезпечення в НАЗК належної організації внутрішнього контролю за виконанням орендарями умов договорів оренди нерухомого майна державної власності до бюджету не сплачено 105,9 тис. грн пені (до державного бюджету – 57,2 тис. грн та спеціального фонду НАЗК – 48,7 тис. грн). Отже, неухвалення ефективних управлінських рішень щодо попередження недоліків у роботі шляхом організації відповідно до статті 26 Бюджетного кодексу внутрішнього контролю, що передбачає застосування керівником НАЗК комплексу заходів, згідно з пунктом 40 частини першої статті 116 цього Кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

У 2020 році та I півріччі 2021 року до спеціального фонду надійшло 34 673,1 тис. грн: благодійних внесків, грантів та дарунків – 20 480,1 тис. грн (2020 рік – 16 155,9 тис. грн), від підприємств, організацій, фізичних осіб та інших бюджетних установ – 13 328,7 тис. грн (2020 рік), оренди майна бюджетних установ – 687,6 тис. грн (2020 рік – 349,6 тис. грн), господарської діяльності – 176,7 тис. грн (2020 рік).

Видатки спеціального фонду становили 33 985,6 тис. грн²², з них 59,6 відс. (20 268,2 тис. грн) спрямовано на придбання землі та нематеріальних активів (ІТС ЄДРД, модернізація програмного забезпечення ІТС ЄДРД тощо).

Аудитом встановлено, що упродовж 2020 року та I півріччя 2021 року на рахунках спеціального фонду НАЗК обліковувалися залишки коштів (від оренди майна бюджетних установ), не витрачених у попередніх бюджетних періодах, що становили на 01.01.2021 349,6 тис. грн, а на 01.07.2021 – 687,5 тис. грн, тобто збільшилися на 96,6 відсотка.

4. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ФІНАНСУВАННЯ СТАТУТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ (КПКВК 6331020)

4.1. Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють відносини, пов'язані з фінансуванням статутної діяльності політичних партій

З метою забезпечення належного виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи, досягнення відповідності політичній складовій Копенгагенських критеріїв щодо набуття членства в Європейському Союзі, беручи до уваги Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи²³ (далі – ПАРЄ) 1466 (2005) (994_611), 1755 (2010) (994_a19) і Рекомендацію Парламентської Асамблеї

²² 33 985,6 тис. грн: 2020 рік – 29 661,3 тис. грн, I півр. 2021 року – 4 324,3 тис. гривень.

²³ Рада Європи (англ. Council of Europe, фр. Conseil de l'Europe) – міжнародна організація 47 держав-членів в європейському просторі. Метою діяльності Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. Членство відкрите для всіх європейських держав, які визнають принцип верховенства права і гарантують основні права людини і свободи для своїх громадян.

Ради Європи 1722 (2005) (994_612), Указом Президента України від 12.01.2011 № 24 «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи» затверджено відповідний план.

Підпунктом 2 пункту 1 цього плану доручено Мін'юсту до 01.08.2013 розробити з урахуванням європейських стандартів та подати в установленому порядку для внесення Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України проєкт закону про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (щодо фінансування діяльності політичних партій).

Зобов'язання визначено підпунктом 7.1.5 Резолюції ПАРЕ 1755 (2010) (994_a19), де Асамблея закликає органи влади внести положення про фінансування партій до закону про політичні партії (2365-14), які б повною мірою відповідали європейським стандартам, зокрема щодо прозорості фінансування партій, а також розглянути додаткові заходи, які б зменшили залежність політичних партій від економічних та комерційних інтересів.

На підставі винесеного 26.09.1995 ПАРЕ висновку, Комітет Міністрів Ради Європи одностайно ухвалив резолюцію про запрошення України стати 37-м членом організації і приєднатися до її Статуту. Верховна Рада України 31.10.1995 ухвалила Закон України від 31.10.1995 № 398/95-ВР «Про приєднання до Статуту Ради Європи». Урочиста церемонія вступу України до Ради Європи, де підписано Спільну програму Комісії європейських співтовариств та Ради Європи щодо реформування правової системи, місцевого самоврядування та удосконалення системи правозастосування в Україні, відбулась 09.11.1995.

Основними документами, що були ухвалені статутними органами Ради Європи в частині державного фінансування політичних партій, є:

1. Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською комісією²⁴ (09-10).03.2001 (CDL-INF(2001)008)²⁵, які визначають, що державне фінансування має бути обов'язково призначеним для кожної партії, представленої в парламенті. Крім того, з метою забезпечення рівності можливостей для різних політичних сил, державне фінансування партій доречно поширювати й на політичні сили, що репрезентують важливу частину електорату та висувають кандидатів на виборах. Також зазначено, що будь-яке порушення у фінансуванні політичної партії повинно передбачати санкції пропорційно до серйозності правопорушення, які можуть полягати у втраті всього або частини публічного фінансування на наступний рік.

²⁴ Документи Венеціанської комісії хоча й не мають нормативної сили та є за своєю суттю рекомендаціями («soft law»), містять універсальні стандарти, сформовані на підставі багаторічного європейського досвіду. Венеційська комісія тісно співпрацює із Бюро демократичних інститутів та прав людини – головною інституцією Організації з безпеки і співробітництва в Європі, що допомагає країнам-учасникам забезпечити повне дотримання прав і основних свобод людини, принципів верховенства права та розвинути, посилити й захистити демократичні інституції, а також сприяє толерантності у суспільстві.

²⁵ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e).

2. Рекомендація ПАРЄ «Фінансування політичних партій» від 22.05.2001 № 1516 (2001)²⁶ (далі – Рекомендація ПАРЄ 1516), якою визначено, що з метою підтримання та підвищення довіри громадян до своїх політичних систем держави - члени Ради Європи повинні прийняти правила, що регулюють фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Ці правила повинні ґрунтуватися на таких принципах: розумний баланс між державним та приватним фінансуванням, справедливі критерії розподілу державних внесків партіям, жорсткі правила щодо приватних пожертв, поріг витрат, пов'язаних з виборчими кампаніями для партій, повна прозорість рахунків, створення незалежного аудиторського органу та суттєві санкції для тих, хто порушує правила.

ПАРЄ вважає, що держави повинні заохочувати участь громадян у діяльності політичних партій, включаючи і фінансову підтримку партій. Політичні партії повинні отримувати фінансові внески з державного бюджету, щоб не допустити залежності від приватних донорів та гарантувати рівність шансів між політичними партіями. Державні фінансові внески, з одного боку, повинні обчислюватися у співвідношенні з політичною підтримкою, якою користуються сторони, оцінюватися за об'єктивними критеріями, такими як кількість поданих голосів або кількість отриманих депутатських місць, а з іншого – дозволяти виходити новим партіям на політичну арену та конкурувати на справедливих умовах з більш усталеними партіями.

Окремо зазначено, що державна підтримка не повинна перевищувати рівень, суворо необхідний для досягнення зазначених цілей, оскільки надмірна залежність від державного фінансування може призвести до ослаблення зв'язків між сторонами та їхнього електорату.

3. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 08.04.2003 Rec 2003(4)²⁷ «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» (далі – Рекомендація 2003(4)), якою визначено, що держава повинна надавати підтримку політичним партіям. Державна підтримка повинна обмежуватися розумними внесками. Рекомендовано застосовувати об'єктивні, справедливі та обґрунтовані критерії щодо розподілу державної підтримки.

Таким чином, основною метою фінансування партій відповідно до міжнародних документів є запобігання встановленню залежності політичних партій від приватних донорів та гарантування рівності можливостей для усіх політичних партій, а також підтримання та підвищення довіри громадян до своїх політичних систем та заохочення участі громадян у діяльності політичних партій.

На сьогодні більшість країн світу повною мірою регулює фінансову діяльність політичних партій на законодавчому рівні, хоча між різними суспільствами існують суттєві відмінності в розвитку політичного середовища та політичної культури. Важливу роль тут відіграє розуміння політичних партій і їхньої ролі у політичному процесі та досвід функціонування демократичних інститутів. У багатьох країнах

²⁶ <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en>.

²⁷ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_867/print.

Західної Європи та Північної Америки, що мають довгу історію загальних виборів, партії зазвичай мають високий ступінь автономії та обмежено регулюються державою. Натомість у молодих демократіях різних куточків світу, у тому числі Східної Європи, держава почала активно контролювати діяльність партій, зокрема фінансову, відразу після здобуття чи відновлення ними незалежності.

Переважає більшість стандартів у цій сфері закріплена в регіональних документах, зокрема таких організацій, як Організація з безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) та Рада Європи (далі – РЄ). Існують також декілька глобальних інструментів, які визначають загальні принципи у сфері регулювання політичних фінансів.

Так, важливим документом є Конвенція Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції, яку Верховна Рада України ратифікувала у 2006 році. У Конвенції, зокрема, міститься заклик до держав-підписантів запровадити нормативне регулювання, необхідне для забезпечення прозорості фінансування кандидатів і партій.²⁸ Крім того, у Загальному коментарі № 25 Комітету ООН з прав людини (1996) до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачено право держав установлювати обмеження витрат під час виборів, щоб зменшити вплив грошей на результати голосування²⁹.

Протягом останніх десятиліть РЄ та ОБСЄ активно долучалися до питань регулювання політичних фінансів. Крім того, з 1999 року стежить за дотриманням стандартів РЄ у сфері боротьби з корупцією Група держав проти корупції (GRECO), а у 2006 році до повноважень цього органу також додався моніторинг за прозорістю фінансування політичних партій.

Загалом у сфері політичного фінансування визначено 14 ключових європейських стандартів³⁰, які стосуються кількох основних сфер: приватних внесків на користь партій і кандидатів, державного фінансування, регулювання витрат, фінансової звітності, державного контролю за політичними фінансами і санкцій.

Як засвідчив аудит, Законом України від 05.04.2001 № 2365 «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон 2365) враховано більшість³¹ ключових європейських стандартів

²⁸ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. - Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_cl6.

²⁹ UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. - Режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>.

³⁰ Визначені міжнародними документами: Керівні принципи щодо фінансування політичних партій Венеціанської Комісії; Рекомендація Комітету 2003(4); Рекомендація ПАРЕ 1516; Керівні принципи перегляду виборчого законодавства ОБСЄ; Керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій ОБСЄ/БДПЛ і Венеціанської комісії.

³¹ Із 14 ключових європейських стандартів враховано 11: «Держави можуть обмежувати максимальний розмір приватних внесків на користь партій, аби послабити залежність партій від великих донорів»; «Внески на користь партій з боку іноземних держав і компаній слід заборонити»; «Варто заборонити внески і надання будь-якої підтримки на користь партій та кандидатів з боку

у сфері політичного фінансування. Разом із тим стандарт щодо обмеження витрат («Аби сприяти рівності можливостей різних політичних сил, доцільно обмежити обсяг витрат партій і кандидатів під час виборів на законодавчому рівні») на законодавчому рівні не враховано. Два ключові європейських стандарти на законодавчому рівні чітко не визначено.

Зокрема, стандарт «Правила фінансування політичних партій і кандидатів мають бути чітко врегульовані на законодавчому рівні та узгоджені між собою» враховано лише в частині фінансування статутної діяльності політичних партій. Водночас поняття «статутна діяльність» та напрями, за якими політичні партії можуть або не можуть використовувати кошти державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, у Законі 2365 не визначено.

Також стандарт «Державне фінансування мають отримувати всі парламентські партії, а також ті партії, які набрали певний відсоток голосів на останніх національних виборах, відповідно до об'єктивних критеріїв» враховано в частині фінансування статутної діяльності політичних партій (зміни внесені згідно із Законом 140 в частині державного фінансування лише тих партій, які пройшли до Парламенту).

Під час розробки відповідного законодавства та його застосування органи влади мають зважати на специфіку власних політичних систем. Відповідно, у держав, які прагнуть дотримуватися встановлених стандартів у сфері політичного фінансування, залишається певна свобода вибору. Отже, успіх будь-якої системи регулювання політичних фінансів залежить не лише від законодавчої бази, а й від здатності держави забезпечити її належну імплементацію.

Згідно із статтею 2 Закону 2365 політична партія – зареєстроване відповідно до закону добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Політичні партії провадять свою діяльність відповідно до Конституції України, цього Закону, а також інших законів України та згідно із партійним статутом, прийнятим у визначеному цим законом порядку, що створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом (статті 3 Закону 2365).

Порядок створення політичної партії визначений у статті 10 Закону 2365. Так, рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді

державних органів і компаній, що мають контракти з органами державної влади»; «Партії повинні регулярно, щонайменше щороку, звітувати про свої доходи та витрати»; «У своїх звітах партії мають зазначати суму і природу кожного отриманого ними внеску»; «Партії мають ідентифікувати у своїх звітах кожну особу, яка зробила внесок понад певну суму, встановлену законом»; «Внески у формі товарів і послуг мають підлягати тим самим обмеженням, що і внески в грошовій формі, та розраховуватись відповідно до встановленої методології»; «Правила щодо фінансування партій та кандидатів мають поширюватися і на пов'язані з ними організації (так звані «треті особи»)»; «Партії мають надсилати свої звіти до спеціального органу влади, наділеного повноваженнями у сфері контролю за політичними фінансами»; «Звіти партій мають оприлюднюватися у відкритому доступі»; «Будь-яке порушення правил фінансування партій і кандидатів має тягнути за собою санкції, які повинні бути дієвими, пропорційними та превентивними».

(конференції, зборах). Це рішення має бути підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим. На установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її керівні та контрольно-ревізійні органи.

Порядок реєстрації політичної партії визначений статтею 11 Закону 2365.

Довідково. 19.03.2021 у Верховній Раді України за № 5288 зареєстрований проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення процедури державної реєстрації політичних партій та їх структурних утворень)», метою і завданнями прийняття якого є встановлення чітких вимог до документів, необхідних для державної реєстрації політичної партії, її структурних утворень, змін до відомостей про них, а також уточнення низки законодавчих приписів задля однозначного розуміння відповідних норм.

Відповідно до статті 14 Закону 2365 держава гарантує політичним партіям право на кошти та інше майно для здійснення своїх статутних завдань. Політичні партії є неприбутковими організаціями. Для здійснення своїх статутних завдань мають право володіти, користуватися та розпоряджатися рухомим і нерухомим майном, коштами, обладнанням, транспортом, набуття яких не забороняється законами України. Політичні партії можуть орендувати (мати на іншому праві користування) необхідне рухоме та нерухоме майно.

Законом України від 08.10.2015 № 731-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» запроваджено правові механізми прямого державного фінансування політичних партій в Україні.

Відповідно до частини третьої статті 17³ Закону 2365 рішення про надання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності або про відмову у наданні такого фінансування приймається НАЗК. При цьому підпунктом 8² пункту 1 статті 11 Закону 1700 до повноважень НАЗК віднесено, зокрема, затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій.

Частиною п'ятою статті 20 Бюджетного кодексу визначено, що результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, досягнення мети бюджетної програми, виконання завдань бюджетної програми, висвітлюють обсяг і якість надання публічних послуг. НАЗК відповідно до статті 4 Закону 1700 є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Отже, НАЗК забезпечує розподіл коштів та здійснює державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності, та відповідно до міжнародних стандартів (Рекомендація ПАРС 1516) виступає незалежним контролюючим органом, наділеним повноваженнями контролювати рахунки політичних партій та витрати, пов'язані з виборчими кампаніями.

Згідно з частиною першою статті 17¹ Закону 2365 фінансування статутної діяльності політичних партій здійснюється в порядку, передбаченому законодавством, але законами про державний бюджет на відповідний рік не встановлено вимоги щодо використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою 6331020 у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до пункту 20³ частини першої статті 87 Бюджетного кодексу видатки на державне фінансове забезпечення політичних партій здійснюються з Державного бюджету України у формах, визначених законом. Водночас порядок встановлення щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій, а також умов, за яких політична партія набуває право на отримання такого фінансування та використання коштів на фінансування статутної діяльності, врегульовано виключно Законом 2365 як спеціальним законом, що не кореспондується з нормами статей 2, 7, 19, 20 та 22 Бюджетного кодексу.

Зазначене спричинило неузгодженості з нормами бюджетного законодавства та неможливість застосування єдиної правової бази з питань бюджетування. **Як наслідок, сфера державного фінансування політичних партій перебуває поза межами бюджетного законодавства.**

Статтею 2 Бюджетного кодексу визначено поняття «одержувач бюджетних коштів» – суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету.

Частиною шостою статті 22 Бюджетного кодексу визначено, що розпорядник бюджетних коштів може уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, шляхом доведення йому бюджетних асигнувань та надання відповідних коштів бюджету (на безповоротній чи поворотній основі). Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти відповідно до вимог бюджетного законодавства на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань. Критерії визначення одержувача бюджетних коштів встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням напрямів, досвіду і результатів діяльності, фінансово-економічного обґрунтування виконання заходів бюджетної програми та застосування договірних умов.

Водночас Закон 2365 не передбачає процедури доведення політичним партіям плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, та не зобов'язує політичні партії, що отримують державне фінансування, використовувати ці кошти відповідно до вимог бюджетного законодавства на підставі такого плану.

Фактично за нормами Закону 2365 політичні партії не уповноважені на здійснення будь-яких заходів, необхідність обґрунтування планування витрат і порядку затвердження таких витрат з визначенням відповідних напрямів використання коштів та звітування за одержані кошти державного бюджету.

Відповідно до п. 4 роз'яснення Міністерства юстиції України від 26.12.2008 № 758-0-2-08-19 «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» при розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним нормативно-правовим актом³².

Як наслідок, напрями використання політичними партіями коштів державного бюджету за вказаною бюджетною програмою залишаються невизначеними та мають бути врегульовані у спеціальному законі.

Крім того, оскільки політичні партії не уповноважуються розпорядником бюджетних коштів на здійснення будь-яких заходів, вони не є одержувачами бюджетних коштів у розумінні Бюджетного кодексу та не внесені в мережу НАЗК як одержувачі бюджетних коштів, що дало можливість політичним партіям **не застосовувати норми законодавства про публічні закупівлі при витрачанні бюджетних коштів**. Для забезпечення ефективного здійснення закупівель політичними партіями, створення конкурентного середовища та розвитку добросовісної конкуренції доцільно внести зміни до Законів 922 та 2365.

Також встановлено, що законодавчі³³ акти не містять визначення поняття «статутна діяльність партії». У чинному законодавстві України **не встановлено переліку тих видів витрат політичних партій, які можна здійснювати за рахунок коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності; переліку видів витрат партій, які не можна здійснювати за рахунок цих коштів; обмежень (заборон) щодо їх використання. Отже, напрями та обмеження (заборони) щодо використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій законодавчо не врегульовані.**

За відсутності визначення поняття «статутна діяльність партії» в Законі 2365, здійснення політичними партіями будь-яких витрат, передбачених у статуті партії, вважається використанням коштів на статутну діяльність, що створює ризики витрачання коштів державного фінансування на цілі, не пов'язані з потребами партії як суспільно-політичної організації.

Пунктом 8 частини першої статті 8 Закону 2365 визначено вимоги до відомостей, які має містити статут політичної партії, зокрема: джерела матеріальної та фінансової підтримки політичної партії, її місцевих організацій, порядок здійснення витрат політичної партії. При цьому Законом 2365 встановлено, що статут політичної партії має містити порядок здійснення витрат, а не закріплення механізму чи розподілу

³² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08/print>.

³³ Зокрема, в законах України «Про політичні партії в Україні», «Про запобігання корупції», Бюджетному та Податковому кодексах України.

повноважень затвердження такого порядку, або визначення джерел матеріальної та фінансової підтримки політичної партії.

Відповідно до абзацу першого статті 11 Закону 2365 реєстрація політичних партій, їхніх обласних, міських і районних організацій, первинних осередків або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, здійснюється в порядку, визначеному Законом України від 15.05.2003 № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (далі – Закон 755), після перевірки поданих матеріалів.

Згідно з абзацом другим пункту 14 частини першої статті 1 Закону 755 у разі державної реєстрації політичних партій Міністерство юстиції України є суб'єктом державної реєстрації.

Аналізом статутів політичних партій, що отримали право на державне фінансування, встановлено, що статuti не містили порядків здійснення витрат, що не узгоджується з нормами статті 8 Закону 2365 та статті 35 Закону 755³⁴. Лише політичними партіями «ОПЗЖ» та «СЛУГА НАРОДУ» затверджені порядки використання коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності.

Питання невизначеності у чинному законодавстві конкретних напрямів, на які можуть спрямовуватися кошти державного бюджету, що виділяються на державне фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні, а також **обмежень (заборон) щодо використання коштів** за бюджетною програмою 6331020, потребує врегулювання у спеціальному законі. Вимоги Закону 2365 в частині **визначення політичними партіями порядків здійснення витрат безпосередньо у їх статутах також не виконані**, що потребує відповідного реагування з боку Мін'юсту з метою узгодження статутів політичних партій з положеннями цього Закону.

Законами про державний бюджет на 2020–2021 роки головним розпорядником бюджетних коштів за бюджетною програмою за КПКВК 6331020 «Фінансування статутної діяльності політичних партій» визначено НАЗК.

Частинами першою та сьомою статті 20 Бюджетного кодексу встановлено, що у бюджетному процесі застосовується програмно-цільовий метод; за бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, головні розпорядники коштів державного бюджету розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету. Такі порядки затверджуються Кабінетом Міністрів України або головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням з Мінфіном.

Згідно з пунктами 3 та 7 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу головний розпорядник бюджетних коштів отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про державний бюджет, приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів

³⁴ У редакції Закону України від 26.11.2015 № 835-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань та здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі.

Водночас, як зазначалося вище, політичні партії не є одержувачами бюджетних коштів у розумінні Бюджетного кодексу. Зокрема, у пункті 38 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу політичні партії прямо не віднесено до одержувачів бюджетних коштів і, відповідно, політичні партії не здійснюють заходів, передбачених бюджетною програмою.

Згідно із статтею 87 (пункт 20³ частини першої) Бюджетного кодексу до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, включені видатки **на державне фінансове забезпечення політичних партій** у формах, визначених законом. Водночас у Законі 2365 застосовується поняття «державне фінансування політичних партій», що **також не узгоджується із положеннями Бюджетного кодексу.**

Крім того, відповідно до частини першої статті 17³ Закону 2365 для отримання коштів з державного бюджету, що виділяються на державне фінансування статутної діяльності політичної партії, політична партія зобов'язана відкрити окремий рахунок у національній валюті України в установі банку України. Кошти, отримані політичною партією з державного бюджету на фінансування її статутної діяльності, зараховуються виключно на такий окремий рахунок. Зарахування на такий рахунок інших коштів, ніж кошти державного бюджету, виділені на фінансування статутної діяльності партій, забороняється. Таким чином, **Законом 2365 визначено інший ніж у Бюджетному кодексі порядок відкриття рахунка та зарахування на нього коштів державного фінансування статутної діяльності партій.**

Аналізом звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – звіти політичних партій) та за результатами аудитів політичних партій встановлено **фінансування місцевих організацій політичних партій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи**, шляхом перерахування коштів державного фінансування статутної діяльності на рахунки місцевих організацій політичних партій, відкритих у банках.

Як засвідчив аудит, **перерахування коштів державного бюджету на окремі рахунки місцевих організацій політичних партій, як це вимагає законодавство, статутами політичних партій не врегульовано.** Як наслідок, кошти державного фінансування з рахунків політичних партій перераховуються і зараховуються **на поточні рахунки місцевих організацій** цих партій. Зазначене потребує врегулювання у Законі 2365 (частина перша статті 8 Закону 2365): необхідно встановити обов'язок місцевих організацій політичних партій зі статусом юридичної особи відкривати окремі рахунки для отримання від політичної партії (центрального апарату) коштів державного фінансування статутної діяльності, що сприятиме прозорості та цільовому використанню зазначених коштів.

Закон 2365 (стаття 17⁸ «Припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії») передбачає відповідальність за повторне протягом року зарахування на окремий рахунок політичної партії, відкритий в установі банку України для зарахування коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, коштів, які заборонено зараховувати на такий рахунок відповідно до цього Закону, що відповідає стандартам, визначеним Рекомендацією (2003)⁴. Водночас застосування санкцій за порушення, вчинені місцевими організаціями політичних партій зі статусом юридичної особи, Законом 2365 не встановлено.

Отже, в цілому система політичного фінансування в Україні відповідає стандартам, визначеним Керівним принципам щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії; Рекомендаціям 2003(4); Рекомендаціям ПАРЕ 1516; Керівним принципам перегляду виборчого законодавства ОБСЄ; Керівним принципам щодо регулювання діяльності політичних партій ОБСЄ/БДПЛ і Венеціанської комісії.

Разом з цим у Законі 2365 не враховано стандарту щодо обмеження обсягу витрат партій і кандидатів під час виборів. Також частково не враховано двох ключових європейських стандартів: щодо визначення поняття «статутна діяльність» та напрямів, за якими політичні партії можуть або не можуть використовувати кошти державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності; щодо права отримання державного фінансування всіма політичними партіями як парламентськими, так і непарламентськими, відповідно до об'єктивних критеріїв. Вимоги Закону 2365 в частині встановлення безпосередньо у статутах політичних партій порядків здійснення витрат не виконані.

4.1.1. Стан виконання повноважень НАЗК щодо здійснення державного контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності

Згідно зі статтею 17⁹ Закону 2365 на НАЗК покладено завдання із здійснення державного контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності. Водночас аудитом встановлено, що Закон 2365 не містить визначення поняття «статутна діяльність політичних партій», що створює **ризики при формуванні належної доказової бази при наданні висновків НАЗК щодо цільового використання коштів державного фінансування статутної діяльності** та потребує нормативно-правового врегулювання.

Відповідно до пункту 8¹ статті 11 Закону 1700 до повноважень НАЗК належить, зокрема, здійснення у порядку та межах, визначених законом, державного контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності. Вказані завдання покладено на Департамент з питань запобігання політичній корупції НАЗК³⁵.

³⁵ Положення про Департамент з питань запобігання політичній корупції Національного агентства з питань запобігання корупції, затверджені рішенням НАЗК від 13.04.2018 № 722 та наказом НАЗК від 11.03.2020 № 92/20 (пункт 1 розділу III).

Аналіз законного та цільового використання політичною партією коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності є одним з етапів аналізу звітів політичних партій щодо встановлення наявності або відсутності фактів порушень законодавства щодо державного фінансування політичних партій, передбаченого пунктом 5 розділу II Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням НАЗК від 08.09.2016 № 26³⁶ (далі – Положення 26).

Також цим рішенням НАЗК затверджені форми Акта та Висновку про результати аналізу Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Встановлено, що **форми Акта та Висновку не містять окремого пункту для фіксування відсутності чи наявності факту встановлення перевірки НАЗК нецільового використання коштів державного бюджету політичними партіями.**

Відповідно до пункту 5 розділу VI «Заключні положення» Закону 2365 Звіт політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру подається не пізніше ніж на сороковий день після закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантинном, встановленим Кабінетом Міністрів України. Такі заходи згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.2020 № 1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2»³⁷ здійснювалися до 01 жовтня 2021 року. З огляду на викладене та за умови, що дію зазначених заходів не буде продовжено, **останній день строку подання звітів за I, II, III та IV квартали 2020 року та I і II квартали 2021 року буде відтерміновано.**

Як наслідок, на час закінчення аудиту політичними партіями, які мають право на отримання державного фінансування статутної діяльності, звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру подано за такі періоди: ПП «СЛУГА НАРОДУ» за I – III квартали 2020 року; ПП «ГОЛОС» за I – II квартали 2020 року; ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА», ПП «ОПЗЖ» та ПП «ЄС» за I квартал 2020 року.

При аналізі складених Департаментом з питань запобігання політичної корупції актів та висновків про результати аналізу квартальних звітів політичних партій «СЛУГА НАРОДУ», «ГОЛОС» за I – II квартали 2020 року; «ВО «БАТЬКІВЩИНА», «ОПЗЖ», «ЄС» за I квартал 2020 року встановлено, що акти не містять висновків щодо наявності чи відсутності встановлених фактів нецільового використання коштів державного бюджету політичними партіями. Водночас департаментом на виконання покладених повноважень за результатами перевірки звітів політичних партій вжито таких заходів:

за подання політичними партіями звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог, або звіту, який містить недостовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або

³⁶ Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 19.09.2016 за № 1264/29394.

³⁷ Із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 16.06.2021 № 611 від 11.08.2021 № 855 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України».

витрати політичної партії, – зупинено державне фінансування статутної діяльності до усунення політичною партією причин, що зумовили зупинення державного фінансування її статутної діяльності (політичні партії «ВО «БАТЬКІВЩИНА», «СЛУГА НАРОДУ», «ГОЛОС»). Слід зазначити, що Окружним адміністративним судом міста Києва відкрито провадження у справах за позовами ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА» та ПП «ГОЛОС» до НАЗК про визнання протиправними дій щодо складання акта та висновку про результати аналізу звіту політичної партії, визнання протиправним та скасування наказів «Про зупинення державного фінансування статутної діяльності ПП «ГОЛОС» та ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА». Провадження у справах триває;

за невідповідність оформлення звіту, включених до нього звітних даних – складено протоколи про адміністративне правопорушення (за статтею 212²¹ КУпАП) на співголів ПП «ОПЗЖ» та уповноважених осіб ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА», ПП «СЛУГА НАРОДУ», які передано до Печерського районного суду м. Києва;

за порушення норм Податкового кодексу України – надіслано інформацію та відповідні матеріали до Державної податкової служби України (політичні партії «ГОЛОС», «СЛУГА НАРОДУ»);

за подання завідомо недостовірних відомостей у звіті політичної партії, вчинення правочинів без наміру створення реальних правових наслідків, які обумовлювалися правочинами, порушення порядку фінансування політичної партії, що свідчить про можливі ознаки кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою статті 159¹, частиною першою статті 366, частиною п'ятою статті 191 Кримінального кодексу України, – надіслано інформацію та відповідні матеріали до Національної поліції України (політичні партії «ГОЛОС», «ЄС», «ВО «БАТЬКІВЩИНА», «СЛУГА НАРОДУ»).

Наказом НАЗК від 14.01.2021 № 6/21 «Про деякі питання проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»³⁸ затверджено Порядок проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та форму Висновку про результати перевірки Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, у зв'язку з чим рішення НАЗК від 08.09.2016 № 26 втратило чинність.

Згідно з пунктом 3 наказу НАЗК від 14.01.2021 № 6/21 перевірка звітів політичних партій, поданих у порядку та спосіб, що визначені Законом 2365 в редакції, чинній на день опублікування Закону України від 19.12.2019 № 410-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», проводиться відповідно до Положення 26 у редакції, що діяла на день набрання чинності цим наказом.

Аудитом встановлено, що нова форма Висновку містить окремий пункт для фіксування відсутності чи наявності факту встановлення перевірками НАЗК незаконного

³⁸ Зареєстрований у Мін'юсті 29.01.2021 за № 508/36130.

та нецільового використання коштів державного фінансування статутної діяльності політичної партії, проте у зв'язку з неподанням звітів політичними партіями за I – II квартали 2021 року, що зумовлено встановленням карантинних обмежень, висновки за формою, затвердженою наказом НАЗК від 14.01.2021 № 6/21, не складались.

Отже, покладені на НАЗК повноваження в частині здійснення державного контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, здійснювалися Департаментом з питань запобігання політичній корупції відповідно до нормативно-правових актів, чинних на момент проведення аналізу.

Відповідно до статті 17 Закону 2365 звіти політичних партій включаються до Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру³⁹ (далі – Реєстр), що формується та ведеться НАЗК.

Порядок формування та ведення Реєстру затверджений наказом НАЗК від 19.02.2021 № 102/21 «Про деякі питання подання звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»⁴⁰.

Реєстр доступний на головній сторінці сайту НАЗК або за посиланням: politdata.nazk.gov.ua. Інформаційно-телекомунікаційну систему «Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» прийнято в постійну (промислову) експлуатацію 11.05.2021 згідно з наказом НАЗК від 07.05.2021 № 252/21⁴¹.

Аудитом встановлено, що всі п'ять політичних партій, які мають право на отримання державного фінансування статутної діяльності, та їх місцеві організації (окрім місцевих організацій ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА») пройшли процедуру реєстрації в Реєстрі через мережу Інтернет у встановленому НАЗК порядку та отримали доступ до електронного кабінету, але **внаслідок встановлення карантинних обмежень звіти до Реєстру не подавались.**

Протягом періоду, який підлягав аудиту, НАЗК затверджено наказами, зареєстрованими в Мін'юсті, визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори⁴²; Порядок проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та форму Висновку про результати перевірки Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру⁴³; Порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і

³⁹ Реєстр POLITDATA – це портал, розроблений НАЗК, на якому містяться фінансові дані політичних партій, що функціонують в Україні. Цей реєстр створений, щоб спростити процес подання звітності для політичних партій, а також забезпечити кращий доступ до цієї інформації для громадян.

⁴⁰ Зареєстрований в Мін'юсті 15.04.2021 за № 507/35129.

⁴¹ <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-vid-07-05-21-252-21-pro-pryjnyattya-v-postijnu-promyslovu-ekspluatatsiyu-informatsijno-telekomunikatsijnoyi-systemy-yedynyj-derzhavnyj-reyestr-zvitnosti-politychnyh-partij-pro-majno-dohody-vytra/?hilite=>.

⁴² Наказ НАЗК від 28.05.2020 № 225/20, зареєстрований у Мін'юсті 12.06.2020 за № 513/34796.

⁴³ Наказ НАЗК від 14.01.2021 № 6/21, зареєстрований у Мін'юсті 29.01.2021 за № 513/34796.

зобов'язання фінансового характеру; форму Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; Порядок формування та ведення Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру⁴⁴; Методологію визначення розміру (суми) внеску на підтримку політичної партії у формі робіт, товарів або послуг⁴⁵.

Результати аудиту засвідчили ряд проблемних питань щодо фінансування політичних партій, законного та цільового використання політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, **які законодавчо не врегульовані:** зокрема, Закон 2365 не містить визначення поняття «статутна діяльність», не встановлює напрямів та обмежень (заборон) щодо використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій; статuti політичних партій не містять порядку здійснення видатків, що не відповідає вимогам пункту 8 частини першої статті 8 Закону 2365. Потребують правового врегулювання і питання зарахування коштів державного бюджету, виділених на фінансування статутної діяльності партії, на рахунки місцевих організацій політичних партій зі статусом юридичної особи, відкриті в установах банків та застосування норм Закону 922 тощо.

Як засвідчив аудит, представники Департаменту запобігання політичній корупції НАЗК брали участь у розробці змін та доповнень до Закону 2365⁴⁶ та Виборчого кодексу України⁴⁷.

Таким чином, у 2020–І півріччі 2021 року НАЗК в цілому забезпечило розроблення проєктів нормативно-правових актів з питань удосконалення звітування та фінансування політичних партій. Водночас у Законі 2365 не визначено поняття «статутна діяльність» та напрямів, за якими політичні партії можуть або не можуть використовувати кошти державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, не обмежено обсягів витрат партій, що не відповідає європейським стандартам у сфері політичного фінансування.

4.2. Аудит планування і виконання бюджетної програми за КПКВК 6331020 на фінансування статутної діяльності політичних партій

Фінансування статутної діяльності політичних партій у 2020–2021 роках здійснювалось НАЗК у межах коштів, затверджених у державному бюджеті за КПКВК 6331020.

⁴⁴ Наказ НАЗК від 19.02.2021 № 102/21, зареєстрований у Мін'юсті 15.04.2021 за №507/36129.

⁴⁵ Наказ НАЗК від 18.05.2021 № 263/21, зареєстрований у Мін'юсті 09.06.2021 за №773/36395.

⁴⁶ Участь у Робочій групі при Комітеті Верховної Ради України з питань цифрової трансформації спільно з Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики.

⁴⁷ Участь у Робочій групі при Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Стратегічною ціллю головного розпорядника (НАЗК), на досягнення якої спрямовано реалізацію бюджетної програми, визначено подолання політичної корупції, створення прозорих засад фінансування політичних партій.

Метою вказаної бюджетної програми є забезпечення державного фінансування статутної діяльності політичних партій, завданням – організація роботи із фінансування статутної діяльності політичних партій; забезпечення контролю та перевірки даних звітів політичних партій; нормативно-правове забезпечення впровадження механізмів державного фінансування статутної діяльності політичних партій.

Як встановлено аудитом, НАЗК порядок використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою 6331020 не розроблено.

У 2020–2021 роках за рахунок коштів бюджетної програми за КПКВК 6331020 здійснювалось лише фінансування статутної діяльності п'яти політичних партій. Видатки на виконання НАЗК повноважень у частині здійснення державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей фінансувалися за рахунок коштів бюджетної програми за КПКВК 6331010.

4.2.1. Аудит планування коштів державного бюджету за бюджетною програмою за КПКВК 6331020

Потреба в коштах державного бюджету на 2020–2021 роки за КПКВК 6331020 розрахована НАЗК у бюджетних запитах у межах граничних обсягів видатків споживання (на видатки розвитку граничні обсяги не доводилися) за КЕКВ 2610 «Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)» за загальним фондом у загальному обсязі 1 264 155,3 тис. грн: 2020 рік – 567 061,8 тис. грн, 2021 рік – 697 093,5 тис. гривень.

Крім того, у 2020–2021 роках НАЗК визначено додаткові видатки загального фонду, що не забезпечені граничним обсягом видатків⁴⁸, у сумі 325 363,1 тис. грн: 2020 рік – 191 344,7 тис. грн, 2021 рік – 134 018,4 тис. грн.

Таким чином, загальну потребу НАЗК у коштах державного бюджету на 2020–2021 роки за бюджетною програмою 6331020 визначено в сумі 1 589 518,4 тис. грн: 2020 рік – 758 406,5 тис. грн, 2021 рік – 831 111,9 тис. гривень.

⁴⁸ Передбачено частиною сьомою статті 17⁵ Закону 2365: «Фінансування статутної діяльності політичних партій у перший рік нового скликання Верховної Ради України починається з 1 січня з одночасним виділенням коштів, на які політичні партії мають право, за час, що минув з дня, наступного за днем відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання»

Аналізом показників бюджетних запитів на 2020–2021 роки встановлено, що обсяг державного фінансування статутної діяльності 11 політичних партій у 2020 році та 5 – у 2021 році обраховано відповідно до пункту 2 частини першої статті 17⁵ Закону 2365, крім того, політичним партіям «ЄС» та «ГОЛОС» – з урахуванням вимог пункту 1 частини першої статті 17⁵ Закону 2365 (за дотримання передбаченого законодавством гендерного принципу).

Дані про напрями використання бюджетних коштів, визначені в бюджетних запитах (форми 2020-2, 2021-2), за бюджетною програмою 6331020 наведено у таблиці 5.

Таблиця 5

Напрями використання коштів за бюджетною програмою 6331020

тис. грн

Напрямок використання бюджетних коштів	Підстава	2020 рік	2021 рік	разом
Державне фінансування статутної діяльності ПП «Радикальна партія Олега Ляшка»	п.2 част. I ст. 17 ⁵ Закону 2365	21 332,9	-	21 332,9
Державне фінансування статутної діяльності ПП «Опозиційний блок»	п.2 част. I ст. 17 ⁵ Закону 2365	16 127,2	-	16 127,2
Державне фінансування статутної діяльності ПП «ЄС»	п.1 та 2 част. I ст. 17 ⁵ Закону 2365	71 427,1 (28 353,1+ 43 074)	99 788,9 (34 854,6 + 64 934,3)	171 216 (63 207,7 + 108 008,3)
Державне фінансування статутної діяльності ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА»	п.2 част. I ст. 17 ⁵ Закону 2365	43 533,3	65 561,6	109 094,9
Державне фінансування статутної діяльності ПП «СЛУГА НАРОДУ»	п.2 част. I ст. 17 ⁵ Закону 2365	229 404,9	345 626	575 030,9
Державне фінансування статутної діяльності ПП «ОПЗЖ»	п.2 част. I ст. 17 ⁵ Закону 2365	69 408,4	104 584,9	173 993,3
Державне фінансування статутної діяльності ПП «ГОЛОС»	п.1 та 2 част. I ст. 17 ⁵ Закону 2365	59 331,6 (28 353,1+ 30 978,5)	81 532,1 (34 854,6 + 46 677,5)	140 863,7 (63 207,7 + 77 656)
Державне фінансування статутної діяльності ПП «Сила і честь»	п.2 част. I ст. 17 ⁵ Закону 2365	20 312,2	-	20 312,2
Державне фінансування статутної діяльності ПП «Українська Стратегія Гройсмана»	п.2 част. I ст. 17 ⁵ Закону 2365	12 809,9	-	12 809,9
Державне фінансування статутної діяльності ПП «Партія Шарія»	п.2 част. I ст. 17 ⁵ Закону 2365	11 891,3	-	11 891,3
Державне фінансування статутної діяльності ПП «Всеукраїнське об'єднання «Свобода»	п.2 част. I ст. 17 ⁵ Закону 2365	11 483	-	11 483
Всього		567 061,8	697 093,5	1 264 155,3

Дані таблиці 5 свідчать, що у 2020–2021 роках видатки за напрямиами використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 6331020 визначені на фінансування статутної діяльності політичних партій відповідно до статті 17² Закону 2365.

Законами про державний бюджет на 2020–2021 роки НАЗК як головному розпорядникові бюджетних коштів затверджено бюджетні призначення за бюджетною програмою 6331020 за загальним фондом у загальному обсязі 980 624,4 тис. грн: 2020 рік – 283 530,9 тис. грн, або 37,4 відс. визначеної потреби, 2021 рік – 697 093,5 тис. грн, або 83,9 відсотка.

Розподіл виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій у 2020–2021 роках коштів між політичними партіями, на підтримку виборчих списків яких під час останніх позачергових виборів народних депутатів

України у 2019 році в єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі було подано не менше п'яти відсотків дійсних голосів виборців, проведено НАЗК згідно з наказами від 03.02.2020 № 26/20, від 15.02.2021 № 66/21 в межах затверджених законами про державний бюджет на 2020–2021 роки бюджетних призначень.

Як засвідчив аудит, 90 відс. загального затвердженого обсягу фінансування (зі змінами), що становить 805 606,8 тис. грн, розподілено між п'ятьма політичними партіями пропорційно кількості голосів, а 10 відс. загального фінансування порівну виділено політичним партіям «ЄС» та «ГОЛОС» за дотримання гендерної політики – 98 062,5 тис. гривень.

Довідково. У зв'язку із заявою ПП «СЛУГА НАРОДУ» про часткову відмову від державного фінансування статутної діяльності та відповідно до статей 17³ і 17⁷ Закону 2365 і наказу НАЗК від 30.04.2020 №166/20, державне фінансування статутної діяльності ПП у III–IV кварталах 2020 року зупинено на суму 70 288,8 тис. гривень.

Також на підставі Висновку про результати аналізу Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА» за I квартал 2020 року від 06.11.2020 № 510/20, НАЗК видано наказ від 09.11.2020 № 513/20 про зупинення державного фінансування статутної діяльності ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА» за IV квартал до усунення таких причин у сумі 6 666,5 тис. гривень.

Отже, НАЗК у 2020–I півріччі 2021 року спрямовано 5 політичним партіям на державне фінансування їх статутної діяльності 534 739,6 тис. грн: «СЛУГА НАРОДУ» – 243 101,8 тис. грн, «ОПЗЖ» – 94 830,6 тис. грн, «ВО «БАТЬКІВЩИНА» – 52 780,5 тис. грн, «ЄС» – 90 482 тис. грн, з них за дотримання гендерної рівності – 31 603,9 тис. грн, «ГОЛОС» – 53 544,7 тис. грн, з них за дотримання гендерної рівності – 22 890,3 тис. гривень.

4.2.2. Стан затвердження та виконання паспортів за бюджетною програмою за КПКВК 6331020

Паспорти бюджетної програми 6331020 на 2020–2021 роки затверджено⁴⁹ за загальним фондом у розмірі 283 530,9 тис. грн на 2020 рік, 697 093,5 тис. грн на 2021 рік за напрямом використання бюджетних коштів – державне фінансування статутної діяльності політичних партій «СЛУГА НАРОДУ», «ОПЗЖ», «ВО «БАТЬКІВЩИНА», «ЄС», «ГОЛОС».

Аудитом встановлено, що у 2020 році до паспорта бюджетної програми внесені зміни⁵⁰, якими затверджено обсяг бюджетних асигнувань у сумі 206 575,7 тис. гривень.

Довідково. Внесення змін до паспорта бюджетної програми у 2020 році зумовлено виданням розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.12.2020 № 1563-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених головним розпорядникам бюджетних коштів на 2020 рік», яким НАЗК скорочено обсяг видатків за бюджетною програмою 6331020 на 76 955,3 тис. грн, які передбачено спрямувати до фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками.

⁴⁹ Наказами НАЗК: від 06.02.2020 № 40/20 на 2021 рік; від 28.01.2021 № 22/21 на 2021 рік.

⁵⁰ Наказ НАЗК від 30.12.2020 № 607/20.

НАЗК ініціювало⁵¹ перед Міністром фінансів України, Прем'єр-міністром України та головою Комітету Верховної Ради України з питань бюджету питання скорочення передбачених НАЗК видатків на 2020 рік за бюджетною програмою 6331020 в сумі 76 955,3 тис. грн та спрямування їх на першочергові потреби держави.

Невикористання зазначених коштів зумовлені відмовою ПП «СЛУГА НАРОДУ» від державного фінансування її статутної діяльності за III і IV квартали 2020 року (70 288,8 тис. грн), а також зупиненням⁵² державного фінансування статутної діяльності ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА» (6 666,5 тис. грн).

Як засвідчив аудит, паспортами бюджетної програми за КПКВК 6331020 на 2020–2021 роки не передбачені напрями та, відповідно, видатки на виконання завдань із забезпечення контролю та перевірки даних звітів політичних партій, а також нормативно-правового забезпечення впровадження механізмів державного фінансування статутної діяльності політичних партій. Ці завдання виконуються НАЗК за рахунок коштів бюджетної програми за КПКВК 6331010 та фінансується за напрямом «Забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на Національне агентство з питань запобігання корупції».

Слід зазначити, що згідно з Законом 2365 політичні партії здійснюють заходи, визначені програмами власної діяльності та статутами, не є одержувачами бюджетних коштів та учасниками бюджетного процесу і на них не поширюється програмно-цільовий метод.

З огляду на викладене Національне агентство не може у паспорті бюджетної програми визначити політичним партіям завдання з її виконання.

Відповідно до Звіту про виконання паспорта бюджетної програми (далі – паспорт) на 01.01.2021 касові видатки за загальним фондом за КПКВК 6331020 становили 206 575,7 тис. грн, або 100 відс. затверджених у паспорті. У розрізі напрямів використання бюджетних коштів касові видатки відповідають видаткам, затвердженим паспортом.

Аудит засвідчив, що станом на 01.01.2021 із 13 результативних показників на 100 відс. виконано 10, невиконаними залишилися 3 показники «продукту».

Довідково. За поясненням НАЗК, «Недовиконання показників продукту щодо кількості опрацьованих звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – звіт, звіти) політичних партій, які отримали право на державне фінансування (план – 20, факт – 12). та кількості затверджених та оприлюднених на офіційному вебсайті Національного агентства висновків за результатами аналізу звітів (план – 20, факт – 10) обумовлено змінами, внесеними до спеціального Закону № 2365 Законом України від 30.03.2020 № 540-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)», відповідно до якого термін подання політичними партіями звітів встановлено не пізніше ніж на сороковий день після закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантинном, встановленим Кабінетом Міністрів України».

⁵¹ Листи НАЗК від 30.11.2020 № 51-03/63403/20, від 01.12.2020 № 51-03/63714/20, № 51-03/62715/20.

⁵² Наказ НАЗК від 09.11.2020 № 513/20.

Встановлено, що у 2020 році із 13 результативних показників, які містяться у затвердженому Звіті про виконання паспорта бюджетної програми 6331020, 8 неповною мірою характеризують хід реалізації програми, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері, формування та реалізацію якої покладено на НАЗК, а саме подолання політичної корупції.

Слід зазначити, що у Звіті про виконання паспорта бюджетної програми 6331020 за 2020 рік міститься інформація про виконання 8 показників затрат, які фактично є даними протоколу ЦВК «Про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі 21 липня 2019 року». Як наслідок, **планові та фактичні показники затрат у звітах є аналогічними і такими, що неповною мірою характеризують хід реалізації програми, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та реалізацію якої покладено на НАЗК.**

4.2.3. Аудит ефективності використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій

Відповідно до звітів про надходження та використання коштів загального фонду за 2020 рік та I півріччя 2021 року (КПКВК 6331020) на фінансування статутної діяльності політичних партій із загального фонду державного бюджету НАЗК спрямовано і п'ятьма політичними партіями використано 534 739,6 тис. грн: у 2020 році – 206 575,8 тис. грн (100 відс. планових призначень), I півріччі 2021 року – 328 163,7 тис. грн (47,1 відс. плану на рік (697 093,5 тис. грн)).

Згідно зі статтею 17³ Закону 2365 для отримання коштів з державного бюджету, що виділяються на державне фінансування статутної діяльності політичної партії, політична партія зобов'язана відкрити окремий рахунок у національній валюті України в установі банку України. Кошти, отримані політичною партією з державного бюджету на фінансування її статутної діяльності, зараховуються виключно на такий окремий рахунок. Зарахування на такий рахунок інших коштів, ніж кошти державного бюджету, виділені на фінансування статутної діяльності партій, забороняється.

Рахунковою палатою проведено аудити ефективності використання коштів державного бюджету, виділених НАЗК на фінансування статутної діяльності, у політичних партіях «ЄС», «ГОЛОС», «ОПЗЖ», «ВО «БАТЬКІВЩИНА», «СЛУГА НАРОДУ»⁵³.

Структура видатків у 2020 році та I півріччі 2021 року за напрямками використання бюджетних коштів політичними партіями наведена у діаграмі 2.

⁵³Акти аудитів від 25.06.2021 № 01-08-10/45, від 02.07.2021 № 01-08-10/49, від 09.07.2021 № 01-08-10/52, від 16.07.2021 № 01-08-10/55, від 23.07.2021 № 01-08-10/58 відповідно.

Діаграма 2. Структура видатків політичних партій (тис. грн)



У 2020 році та I півріччі 2021 року найбільшу питому вагу у здійснених політичними партіями та їх місцевими організаціями видатках на статутну діяльність становили витрати на оплату праці – 15,3 відс. (69 036,2 тис. грн) загального обсягу видатків; на оренду приміщень, охорону та капітальний ремонт (будинку, офісу) – 15,2 відс. (68 435,1 тис. грн); утримання територіальних та місцевих організацій – 14,8 відс. (66 503 тис. грн); на пропагандистську діяльність (інформаційна, рекламна, видавнича, поліграфічна та друк газет) – 11,7 відс. (52 436,7 тис. грн); інші витрати, не заборонені законом – 11,4 відс. (51 420,1 тис. грн).

Результати аудиту засвідчили, що протягом 2020 року–I півріччя 2021 року кошти державного бюджету, спрямовані політичним партіям на фінансування статутної діяльності, фактично витрачались без законодавчо визначених обмежень (заборон) у використанні.

Як засвідчив аудит, у 2020 році та I півріччі 2021 року витрати політичних партій на виплату заробітної плати працівникам апарату здійснювались відповідно до штатних розписів, затверджених керівниками на власний розсуд. Детальні розрахунки та обґрунтування до штатних розписів не складались. Як наслідок, оплата праці працівників апарату у політичних партіях значно різниться.

Наприклад, на момент проведення аудиту, останній штатний розпис ПП «ЄС» затверджений 01.03.2021 в кількості 86 шт. од. з місячним фондом заробітної плати 1 545,6 тис. грн (середньомісячний фонд на 1 працівника 18 тис. грн);

останній штатний розпис ПП «ГОЛОС» затверджений 05.06.2021 в кількості 22,5 шт. од. з місячним фондом заробітної плати 1 305 тис. грн (середньомісячний фонд на 1 працівника 58 тис. грн);

останній штатний розпис ПП «ОПЗЖ» затверджений 01.07.2021 в кількості 68 шт. од. з місячним фондом заробітної плати 1 378,2 тис. грн (середньомісячний фонд на 1 працівника 20,3 тис. грн);

останній штатний розпис ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА» затверджений 11.06.2021 у кількості 99 шт. од. з місячним фондом оплати праці 675,2 тис. грн (середньомісячний фонд на 1 працівника 6,8 тис. грн);

останній штатний розпис ПП «СЛУГА НАРОДУ» затверджений 10.06.2021 у кількості 18 шт. од. з місячним фондом заробітної плати 370,9 тис. грн (середньомісячний фонд на 1 працівника 20,6 тис. грн).

Крім того, за рішенням керівника партії в розмірах на власний розсуд працівникам надавалися надбавки, доплати та премії. Так, за період, що підлягав аудиту, ПП «ОПЗЖ» виплачено премій у загальній сумі 2 429,8 тис. грн, ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА» – 5 010,6 тис. гривень. Іншими політичними партіями премії не виплачувалися.

Також встановлено, що ПП «СЛУГА НАРОДУ» укладено договір⁵⁴ з ТОВ «ПРОФМАРКЕТ СЕРВІС» про послуги з надання персоналу, відповідно до якого у 2020 році та I півріччі 2021 року виконання функцій в інтересах та за замовленням ПП «СЛУГА НАРОДУ» здійснювало від 15 до 82 працівників⁵⁵.

Загалом за послуги з надання персоналу у 2020 році та I півріччі 2021 року ПП «СЛУГА НАРОДУ» за рахунок коштів, що надійшли на фінансування статутної діяльності, сплачено 33 960,6 тис. грн: у 2020 році – 2 858,8 тис. грн та I півріччі 2021 року – 31 101,7 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що ПП «ЄС» в періоді, що підлягав аудиту, за рахунок коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності, здійснювалось повернення поворотної фінансової допомоги на суму 613,3 тис. грн: у 2020 році – 513,3 тис. грн, лютому 2021 року – 100 тис. гривень.

Поворотна фінансова допомога надавалася ПП «ЄС» відповідно до укладених договорів (7 договорів) на суму від 12 тис. грн до 335,3 тис. гривень.

Довідково. Згідно з поясненням ПП «ЄС», «В зв'язку з затримкою фінансування в 2020 році та для запобігання несвоєчасної сплати податків по заробітній платі Партія залучала для фінансування своєї статутної діяльності поворотну фінансову допомогу від юридичних та фізичних осіб. Поворотна фінансова допомога, отримана Партією в 2020 році, була використана для сплати наступних платежів: єдиного соціального внеску; податку на доходи фізичних осіб; військового збору; заробітної плати».

Як засвідчив аудит, у 2020 році та I півріччі 2021 року⁵⁶ витрати політичних партій на оренду приміщень, відшкодування комунальних і експлуатаційних послуг становили 64 029,3 тис. грн, в тому числі:

– ПП «ЄС» згідно з договорами оренди нежитлових приміщень загальною площею 2 164,27 м² (за адресою: м. Київ, вул. Лаврська, 16) сплачено 1 116,2 тис. грн (тільки вартість комунальних послуг). Станом на 01.06.2021 заборгованість за оренду нежитлових приміщень, оплату комунальних та експлуатаційних послуг становила 8 808,7 тис. гривень;

⁵⁴ Договір про надання послуг з надання персоналу від 21.01.2020 № ПС21012020-СН.

⁵⁵ У 2020 році: у лютому – 15 працівників (аутстафінг), березні та квітні – 31, травні – 33, червні – 43, липні – 51, серпні та вересні – 60, жовтні – 61, листопаді та грудні – 54. У I півріччі 2021 року: в січні – 55, лютому – 59, березні та квітні – 69, травні – 75, червні – 82.

⁵⁶ ПП «Європейська Солідарність» в період 2020 рік – 5 місяців 2021 року.

– ПП «ГОЛОС» за оренду нежитлових приміщень загальною площею 487,5 м², а також внутрішні місця для паркування – машиномісця (гаражі) загальною площею 43,4 м² (за адресою: м. Київ, вул. Грушевського, 9Б) сплачено 6 944,1 тис. гривень;

– ПП «ОПЗЖ» за оренду нежитлових приміщень загальною площею у 2020 році – 2194,18 м²; у 2021 році (перше півріччя) – 2174,18 м² (за адресами: м. Київ, вул. Велика Васильківська, 23-Б; вул. Мечнікова, 14/1 та м. Миколаїв, вул. Набережна, 5/11-В) сплачено 15 892,4 тис. гривень;

– ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА» за оренду нежитлових приміщень загальною площею 1 164,4 м² (за адресами: м. Київ, вул. Набережно-Лугова, 8; вул. Турівська 15; вул. Турівська 13; вул. М. Грінченка, 18) сплачено 16 741,3 тис. гривень;

– ПП «СЛУГА НАРОДУ» за оренду нежитлових приміщень загальною площею 3 891,5 м² (за адресами: м. Київ, вул. Паркова дорога, 16-А та вул. Новоселицька, 7, кв. 1, м. Харків, вул. Суздальські ряди, м. Вінниця, вул. Магістратська, м. Кривий Ріг, площа Горького, 10, м. Черкаси, вул. Смілянська) сплачено 28 765,3 тис. гривень.

Крім того, у 2020 році та I півріччі 2021 року двома політичними партіями за рахунок коштів, що надійшли з державного бюджету на фінансування статутної діяльності, здійснювалися видатки на капітальний та поточний ремонти нежитлових приміщень у загальній сумі 4 880,6 тис. грн (ПП «ОПЗЖ» на поточний ремонт в орендованих приміщеннях витрачено 2 796,2 тис. грн, ПП «СЛУГА НАРОДУ» на капітальний ремонт нежитлових приміщень – 2 084,4 тис. грн).

Також аудитом встановлено, що ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА» згідно з договорами для виконання статутних завдань прийнято в строкове платне користування (оренду) транспортні засоби в кількості 10 одиниць: Mercedes-Benz S-600; Mercedes-Benz V-250; TOYOTA Land Cruiser 200; RENAULT DOKKER – 2 од. та RENAULT LOGAN – 5 од., витрати на оренду та утримання яких здійснюються за рахунок коштів, що надійшли з державного бюджету на фінансування статутної діяльності. Так, у 2020 році – I півріччі 2021 року на оренду зазначених транспортних засобів ПП «ВО «БАТЬКІВЩИНА» було витрачено 3 410,9 тис. грн (оренда автомобіля марки Mercedes-Benz, модель S 600 – 1 887,4 тис. грн), на їх обслуговування та утримання – 2 702,1 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що всі п'ять політичних партій, у періоді, який підлягав аудиту, при використанні коштів державного фінансування не застосовували норми Закону 922.

Так, аналізом стану виконання укладених партіями договорів, розрахунки за якими проводились за кошти бюджетної програми за КПКВК 6331020, встановлено, що за 2020 рік–I півріччя 2021 року п'ятьма політичними партіями за договорами про надання робіт чи послуг, вартість предмета закупівлі товару за якими становила більше 200 тис. грн, сплачено загалом 170 449,2 тис. грн, або близько 32 відс. загальної суми використаних партіями коштів.

Таким чином, політичними партіями без застосування норм Закону 922 використано кошти державного фінансування у загальній сумі 170 449,2 тис. гривень.

Як засвідчив аудит, у структурі всіх п'яти політичних партій, що отримували кошти державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності, створено територіальні та місцеві організації партії, які мають статус юридичної особи. Водночас лише у трьох політичних партіях, а саме «ЄС», «ОПЗЖ» та «СЛУГА НАРОДУ», територіальні та місцеві організації отримували з окремого рахунка політичної партії у національній валюті України кошти (державного бюджету) на фінансування їх статутної діяльності.

Так, ПП «ЄС» спрямовано місцевим організаціям у 2020 році 21 466,2 тис. грн, на 01.06.2021 – 9 177,2 тис. грн, що становило відповідно 52,9 відс. та 18,4 відс. загальної суми фінансування статутної діяльності партії; місцевим організаціям ПП «ОПЗЖ» у 2020 році спрямовано 7 605,8 тис. грн, на 01.07.2021 – 7 066,7 тис. грн, що становило 17,9 відс. та 13,5 відс. відповідно; місцевим відділенням ПП «СЛУГА НАРОДУ» у 2020 році спрямовано 6 052,3 тис. грн, на 01.07.2021 – 15 135 тис. грн, що становило 8,3 відс. та 9,7 відс. відповідно.

Внаслідок невстановлення у Законі 2365 обов'язку використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій шляхом застосування норм Закону 922, політичними партіями використано без застосування таких норм кошти державного фінансування у загальній сумі 170 449,2 тис. гривень.

За умов невизначення в Законі 2365 поняття «статутна діяльність партії», здійснення політичними партіями будь-яких витрат, передбачених у статуті партії, вважається використанням коштів на статутну діяльність. Це створює ризики витрачання коштів державного фінансування на цілі, не пов'язані з потребами партій як суспільно-політичних організацій.

5. Стан внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту у НАЗК

Згідно зі статтею 17¹ Закону 1700 та наказом НАЗК від 28.02.2020 № 74/20 «Про упорядкування структури Національного агентства з питань запобігання корупції», з метою дотримання вимог Закону 1700 та підвищення ефективності діяльності органу в апараті Національного агентства створено управління внутрішнього контролю (9 шт. од.), у складі якого передбачено функціонування двох відділів: внутрішнього контролю та з питань запобігання корупції.

Порядок діяльності та повноваження управління внутрішнього контролю визначаються положенням (затверджено наказом НАЗК від 12.03.2020 № 95/20).

Наказом НАЗК від 03.04.2020 № 131/20 затверджено положення про відділ внутрішнього контролю та про відділ з питань запобігання корупції управління внутрішнього контролю.

З огляду на те, що Національне агентство – це центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, відповідальний за формування антикорупційної політики та запобігання корупції, виконання повноважень у частині здійснення внутрішнього контролю обумовлено вимогами пункту 3 статті 17¹ Закону 1700.

На виконання пункту 10 постанови Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062 «Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001» НАЗК листом від 29.01.2021 № 130-27/5438/21 надіслано до Мінфіну Звіт про стан організації та здійснення внутрішнього контролю у розрізі елементів внутрішнього контролю за 2020 рік, в якому відображені заходи, вжиті управлінням упродовж 2020 року.

З метою оптимізації управлінських процесів та дотримання виконавської дисципліни наказом НАЗК від 26.05.2020 № 222/20 «Про оптимізацію управлінських процесів у Національному агентстві з питань запобігання корупції» встановлено, що прийняття управлінських рішень (укладення договорів, видання наказів, інших актів) у Національному агентстві без попереднього розгляду (погодження, візування) управлінням внутрішнього контролю не допускається, що й підтверджено аудитом.

На виконання доручення Голови Національного агентства від 31.03.2020 № 100/72/20 щодо впровадження відповідних заходів моніторингу та контролю, структурними підрозділами НАЗК у межах компетенції ідентифіковано ймовірні ризики (події), які негативно впливають або можуть негативно впливати на здатність Національного агентства виконувати завдання і функції, досягати стратегічних та інших цілей діяльності та здійснено їх попередню оцінку для надання інформації управлінням внутрішнього контролю для узагальнення та врахування під час побудови системи внутрішнього контролю в НАЗК та підготовки Антикорупційної програми на 2021–2022 роки.

Також видано внутрішні розпорядчі документи з управління ризиками. Наказом НАЗК від 12.10.2020 № 455/20 затверджено Інструкцію з організації та здійснення внутрішнього контролю в Національному агентстві з питань запобігання корупції (далі – Інструкція 455).

Робота над ідентифікацією та аналізом ризиків структурними підрозділами триває. Відповідно до пункту 10 частини першої статті 7, пункту 4 статті 12 та статті 17¹ Закону 1700, пункту 5.4 Інструкції 455, наказом Голови НАЗК від 08.12.2020 № 557/20 створено Робочу групу з узагальнення ризиків у Національному агентстві.

Відповідно до положення про структурний підрозділ та в межах своєї компетенції управління внутрішнього контролю запроваджує систему управління ризиками та включає її до процесів планування, забезпечує ухвалення якісних управлінських рішень. Управлінням підготовлено низку пропозицій щодо ідентифікації ризиків та способів реагування на них на основі інформації, наданої самостійними структурними підрозділами.

Управлінням внутрішнього контролю відповідно до вимог пункту 5.24 Інструкції 455 підготовлено додатки до переліку ризиків:

– 22.01.2021 Головою НАЗК затверджено та керівником управління внутрішнього контролю погоджено Узагальнений перелік ідентифікованих ризиків Національного агентства на 2021 рік, до якого увійшли такі ризики, як нормативно-правовий,

репутаційний, корупційний, фінансовий та кадровий із визначенням рівня впливу (високий, ступінь ймовірності виникнення як високий), оцінки ризику (зона ризику), способу реагування у бік зменшення;

– 25.01.2021 Головою НАЗК затверджено та керівником управління внутрішнього контролю погоджено Узагальнений план реалізації заходів контролю ідентифікованих ризиків у діяльності Національного агентства за 2021 рік.

Також з метою удосконалення системи управління, внутрішнього контролю та запобігання фактам незаконного, неефективного і нерезультативного використання бюджетних коштів, наказом НАЗК від 23.04.2020 № 151/20 «Про затвердження та введення в дію змін до штатного розпису» визначено посаду головного спеціаліста з внутрішнього аудиту (одна штатна одиниця).

Робота з внутрішнього аудиту забезпечувалася на підставі затверджених Головою НАЗК стратегічних та операційних планів, а також Порядку здійснення внутрішнього аудиту в Національному агентстві.

У 2020 році згідно із затвердженими планами проведено аудити щодо оцінки ефективності та якості виконання функцій з нормативно-експертної роботи та правового застосування законодавства і судового представництва; якості системи внутрішнього контролю щодо моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції; забезпечення роботи державних реєстрів державного органу, захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах, інформаційно-технологічного забезпечення та обслуговування інформаційних ресурсів державного органу; інформаційної політики та зв'язків із ЗМІ. Операційний план на 2020 рік виконаний у повному обсязі та встановлені терміни. За результатами цих внутрішніх аудитів підготовлено аудиторські звіти з наданням висновків та рекомендацій.

За результатами проведених у 2020 році шести внутрішніх аудитів об'єктам внутрішнього аудиту надано 23 рекомендації, які впроваджені у повному обсязі.

У I півріччі 2021 року здійснено внутрішній аудит з оцінки ефективності, результативності та якості виконання функцій щодо дотримання законодавства у планово-фінансовій діяльності та веденні бухгалтерського обліку, фінансової звітності в Управлінні планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності. За результатами аудиту підготовлено звіт з висновками та п'ятьма рекомендаціями (на час аудиту терміни виконання рекомендацій ще не настали).

Встановлено, що у 2020 та I півріччі 2021 року такі питання, як ефективність планування і використання бюджетних коштів, достовірність фінансової та бюджетної звітності, правильність ведення бухгалтерського обліку, законність проведення господарських операцій НАЗК за КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» до внутрішнього аудиту не планувалися. Згідно з Операційним планом на 2021 рік внутрішній аудит бюджетної програми «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» (КПКВК 6331010) запланований на IV квартал.

ВИСНОВКИ

1. Національним агентством у 2020 та I півріччі 2021 року в цілому належно забезпечено ефективне виконання визначених законодавством функцій.

На організацію роботи Національного агентства за бюджетною програмою 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» відповідно до законів України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» та «Про Державний бюджет України на 2021 рік» затверджено бюджетних призначень на загальну суму 822 319,7 тис. гривень.

Державною казначейською службою України у 2020 році та I півріччі 2021 року Національному агентству відкрито асигнувань на загальну суму 546 600 тис. грн: 2020 рік – 374 272,3 тис. грн, I півріччя 2021 року – 172 327,7 тис. гривень. Видатки становили 529 559,2 тис. грн (спеціальний фонд – 33 985,5 тис. грн): 2020 рік – 385 586,7 тис. грн (29 661,3 тис. грн), I півріччя 2021 року – 143 972,5 тис. грн (4 324,2 тис. грн).

Водночас встановлено, що НАЗК у повному обсязі не забезпечило ефективного управління та використання коштів державного бюджету, виділених на керівництво та управління у сфері запобігання корупції.

Зокрема, виявлено випадки **неефективного управління та з порушенням законодавства використання коштів державного бюджету на загальну суму 19 525,4 тис. грн**, у тому числі:

з порушенням бюджетного законодавства – **6 678,8 тис. грн** внаслідок включення до бюджетного запиту та кошторису на 2020 рік видатків без економічних обґрунтувань, підтвердних документів щодо розрахованої кількості споживання комунальних послуг та енергоносіїв;

неефективне управління бюджетними коштами, що призвело до повернення **12 846,6 тис. грн** до державного бюджету.

2. Національним агентством як головним розпорядником бюджетних коштів у 2020 році та I півріччі 2021 року не вжито достатніх заходів для обґрунтованого планування видатків на керівництво та управління у сфері запобігання корупції.

НАЗК в порушення пункту 1.5 Інструкції 687 до бюджетного запиту на 2020 рік за бюджетною програмою 6331010 **включено видатків у загальній сумі 3 339,4 тис. грн без надання підтверджуючих економічних обґрунтувань, підтвердних документів щодо розрахованої кількості споживання комунальних послуг та енергоносіїв, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства.**

3. Внаслідок застосування переговорної процедури замість відкритих торгів, тендерним комітетом НАЗК порушено вимоги статей 20 та 35 Закону 922 (у редакції, діючій до 19.04.2020), а також не дотримано принципів, визначених у статті 3 цього Закону, зокрема добросовісної конкуренції серед учасників; максимальної економії та ефективності; запобігання корупційним діям і зловживанням. Порушення норм законодавства про закупівлю спричинили визначення ТОВ «Алтаюр» вартості послуги на власний розсуд без обґрунтованого розрахунку щорічного зростання.

У результаті закупівлі у ТОВ «Алтаюр» у порушення норм Закону 922 послуги з оренди обладнання (серверного обладнання), НАЗК упродовж 2017–2019 років згідно із договорами оренди майна **оплатило коштами державного бюджету вартість таких послуг на загальну суму 11 688 тис. грн** (2017 рік – 2 592 тис. грн; 2018 рік – 4 380 тис. грн; 2019 рік – 4 716 тис. грн).

Крім того, НАЗК порушено вимоги пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 117 «Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти» під час попередньої оплати ТОВ «Алтаюр» послуг на загальну суму **645,3 тис. грн**, що згідно із пунктом 22 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

Невідображення НАЗК у порушення вимог частини третьої статті 9 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» в бухгалтерському обліку на рахунках господарської операції на цю суму попередньої оплати, що призвело до включення до бюджетної звітності недостовірних показників щодо дебіторської заборгованості (занижено на 645,3 тис. грн: за звітний 2017 рік – на 421 тис. грн, 2018 рік – на 117,7 тис. грн, 2019 рік – на 106,6 тис. грн), згідно із пунктом 33 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

4. Потреба в коштах державного бюджету на 2020–2021 роки за КПКВК 6331020 розрахована НАЗК у бюджетних запитах у межах граничних обсягів видатків споживання (на видатки розвитку граничні обсяги не доводилися) за КЕКВ 2610 «Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)» за загальним фондом у загальному обсязі 1 264 155,3 тис. грн: 2020 рік – 567 061,8 тис. грн, 2021 рік – 697 093,5 тис. гривень.

Крім того, у 2020–2021 роках НАЗК визначено додаткові видатки загального фонду, що не забезпечені граничним обсягом видатків, у сумі 325 363,1 тис. грн: 2020 рік – 191 344,7 тис. грн, 2021 рік – 134 018,4 тис. гривень.

Таким чином, загальну потребу НАЗК у коштах державного бюджету на 2020–2021 роки за бюджетною програмою 6331020 визначено в сумі 1 589 518,4 тис. грн: 2020 рік – 758 406,5 тис. грн, 2021 рік – 831 111,9 тис. гривень.

Механізм використання бюджетних коштів політичними партіями бюджетним законодавством не регулюється.

Закон 2365 не передбачає процедури доведення політичним партіям плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, та не зобов'язує політичні партії, що отримують бюджетне фінансування, використовувати такі кошти відповідно до вимог бюджетного законодавства на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань. Як результат, напрями використання політичними партіями коштів державного бюджету за вказаною бюджетною програмою залишаються невизначеними.

5. Незважаючи на те, що статтею 17² Закону 2365 передбачено щорічне надання політичним партіям державного фінансування статутної діяльності, в Законі 2365, Законі України «Про запобігання корупції», Бюджетному і Податковому кодексах України та статутах політичних партій не міститься визначення поняття «статутна

діяльність політичної партії». Напрями та обмеження (заборони) щодо використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій законодавчо не врегульовані.

За умов невизначення поняття «статутна діяльність політичної партії» в Законі 2365, здійснення політичними партіями будь-яких визначених у статуті партії витрат вважається використанням коштів на статутну діяльність та створює ризики витрачання коштів державного фінансування на цілі, не пов'язані з потребами партій як суспільно-політичних організацій.

У 2020 році та I півріччі 2021 року найбільшу питому вагу у здійснених політичними партіями та їх місцевими організаціями видатках на статутну діяльність становили витрати на оплату праці – 15,3 відс. (69 036,2 тис. грн) загального обсягу видатків; оренду приміщень, витрати на охорону та капітальний ремонт (будинку, офісу) – 15,2 відс. (68 435,1 тис. грн); утримання територіальних та місцевих організацій – 14,8 відс. (66 503 тис. грн); пропагандистську діяльність (інформаційна, рекламна, видавнича, поліграфічна та друк газет) – 11,7 відс. (52 436,7 тис. грн); на інші витрати, не заборонені законом, – 11,4 відс. (51 420,1 тис. грн).

Результати аудиту засвідчили, що протягом 2020 року–I півріччя 2021 року кошти державного бюджету, спрямовані політичним партіям на фінансування статутної діяльності, фактично витрачались без законодавчо визначених обмежень (заборон) у використанні коштів.

6. Згідно зі статтею 87 (пункт 20³ частини першої) Бюджетного кодексу до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, включені видатки на державне фінансове забезпечення політичних партій у формах, визначених законом. Водночас у Законі 2365 застосовується поняття «державне фінансування політичних партій», що не узгоджується із положеннями Бюджетного кодексу. Крім того, Законом 2365 визначено інший, ніж у Бюджетному кодексі порядок відкриття рахунка та зарахування на нього коштів державного фінансування статутної діяльності партій.

7. Статтями 8, 14 та 17³ Закону 2365 та статутами політичних партій **не передбачено відкриття** місцевими організаціями політичної партії, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, **окремих рахунків для зарахування коштів державного фінансування статутної діяльності, отриманих від партій** (центрального апарату).

Вимоги Закону 2365 щодо визначення політичними партіями порядків здійснення витрат безпосередньо у їх статутах не виконані (окрім політичних партій «ОПЗЖ» та «СЛУГА НАРОДУ»).

8. Внаслідок невстановлення у Законі 2365 обов'язку використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій шляхом застосування норм Закону 922, політичними партіями без застосування таких норм використано коштів державного фінансування у загальній сумі **170 449,2 тис. грн**, що не сприяє створенню конкурентного середовища та розвитку добросовісної конкуренції.

9. З метою забезпечення ефективної роботи щодо запобігання та протидії корупції,

а також злагодженості й системності антикорупційної діяльності усіх державних органів та органів місцевого самоврядування, потребує затвердження та успішної реалізації Антикорупційна стратегія.

Кабінет Міністрів України у 2020 році Верховній Раді України подав законопроект про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки, що прийнятий Постановою Верховної Ради України від 05.11.2020 № 976-IX за основу та переданий на доопрацювання Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики.

Підготовлений до другого читання та включений до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроект до сьогодні в сесійній залі **не розглянутий. Прийняття цього законопроекту є необхідним з огляду на взяті Україною міжнародні зобов'язання у сфері запобігання та протидії корупції.**

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих Національному агентству з питань запобігання корупції, виділених на керівництво та управління у сфері запобігання корупції та на фінансування статутної діяльності політичних партій, надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження Звіту.

2. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики і рекомендувати розглянути на засіданнях.

3. Запропонувати Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики внести на розгляд Верховної Ради України у другому читанні доопрацьований законопроект про засади державної антикорупційної політики.

4. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

– розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект закону України про внесення змін до Закону 2365 в частині:

визначення поняття «статутна діяльність політичної партії», а також напрямів та обмежень (заборон) щодо використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій;

встановлення обов'язку місцевих організацій політичних партій зі статусом юридичної особи відкривати окремі рахунки для отримання від політичної партії (центрального апарату) коштів державного фінансування статутної діяльності, а також застосування до місцевих організацій політичних партій зі статусом юридичної особи санкцій за повторне протягом року зарахування на окремий рахунок, відкритий в установі банку для одержання коштів державного фінансування статутної діяльності, коштів, які заборонено зараховувати на такий рахунок відповідно до цього Закону;

– доручити Міністерству юстиції України при реєстрації та внесенні змін до відомостей про політичну партію, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, здійснювати

перевірку щодо обов'язкового визначення у статутах порядків здійснення політичними партіями витрат, як того вимагає Закон 2365.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Національному агентству з питань запобігання корупції та запропонувати:

- забезпечити ефективне управління бюджетними коштами;
- забезпечити при складанні бюджетних запитів на наступні бюджетні періоди обґрунтування потреби у бюджетних коштах;
- внести зміни до Інструкції з організації внутрішнього контролю, затвердженої наказом НАЗК від 11.01.2019 № 109/5, в частині удосконалення такого контролю за плануванням та ефективністю використання бюджетних коштів;
- посилити контроль за своєчасною сплатою нарахованої орендарям плати за орендоване нерухоме майна, що належить до державної власності;
- забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків;
- інформувати Рахункову палату про стан виконання наданих за результатами аудиту рекомендацій у встановленому законодавством порядку.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати політичним партіям «СЛУГА НАРОДУ», «ОПЗЖ», «ВО «БАТЬКІВЩИНА», «ЄС», «ГОЛОС».

7. Повідомити Національне антикорупційне бюро України про виявлені під час аудиту ознаки кримінального правопорушення шляхом надсилання копії акта про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих Національному агентству з питань запобігання корупції, виділених на керівництво та управління у сфері запобігання корупції та на фінансування статутної діяльності політичних партій, складеного за результатами аудиту в НАЗК.

Член Рахункової палати

А. М. Дідик