

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 06.06.2023 № 12-10

ЗВІТ

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

Київ 2023

ЗМІСТ

ВСТУП	5
ГЛАВА I. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....	6
1. ПІДСУМКИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА ЙОГО РЕЗУЛЬТАТАМИ	6
2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ... 	7
3. АУДИТ ПЛАНУВАННЯ І ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....	10
3.1. Стан планування коштів державного бюджету за КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції».....	11
3.2. Стан затвердження та виконання паспортів бюджетної програми за КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» .	15
4. АУДИТ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НАЦІОНАЛЬНОМУ АГЕНТСТВУ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....	18
4.1. Аудит використання коштів на оплату праці Голови та членів Національного агентства з питань запобігання корупції	20
4.2. Аудит використання коштів на оплату праці в. о. керівника апарату Національного агентства з питань запобігання корупції.....	22
4.3. Аудит використання коштів на оплату праці працівників Національного агентства з питань запобігання корупції	25
5. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ.....	29
6. ОЦІНКА ВПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО- ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНИХ СИСТЕМ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ, ЇХ ТЕХНІЧНОЇ ТА ЕКСПЛУАТАЦІЙНОЇ РОБОТИ.....	37
7. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ І ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ	45

ГЛАВА II. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ФІНАНСУВАННЯ СТАТУТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ	48
1. ФІНАНСУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ АГЕНТСТВОМ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ СТАТУТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ.....	48
1.1. Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють відносини, пов’язані з фінансуванням Національним агентством з питань запобігання корупції статутної діяльності політичних партій.....	48
1.1.1. Стан виконання повноважень Національним агентством з питань запобігання корупції щодо здійснення державного контролю за законним і цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності	54
1.2. Аудит планування і виконання бюджетної програми за КПКВК 6331020 «Фінансування статутної діяльності політичних партій»	58
1.2.1. Аудит планування коштів державного бюджету за КПКВК 6331020	59
1.2.2. Стан затвердження та виконання паспортів бюджетної програми за КПКВК 6331020	63
1.2.3. Аудит ефективності використання коштів державного бюджету за КПКВК 6331020	64
ВИСНОВКИ	70
ПРОПОЗИЦІЇ	76

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): стаття 98 Конституції України, статті 4 і 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 2019 рік, доручення члена Рахункової палати для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 04.04.2019 № 08-18.

Мета заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти встановлених бюджетних призначень, продуктивності, результативності, економності, законності використання бюджетних коштів, виділених Національному агентству з питань запобігання корупції протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року за КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» та КПКВК 6331020 «Фінансування статутної діяльності політичних партій»; оцінка управлінських рішень і стану внутрішнього контролю у цій сфері.

Предмет заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): кошти державного бюджету, що спрямовувалися протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 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 цих 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 зазначених видатків державного бюджету.

Об'єкти заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), політичні партії «ПАРТІЯ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА «СОЛІДАРНІСТЬ», «ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ «БАТЬКІВЩИНА», «Об'єднання «САМОПОМІЧ», «НАРОДНИЙ ФРОНТ», «РАДИКАЛЬНА ПАРТІЯ ОЛЕГА ЛЯШКА» та «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК».

Початкові обмеження щодо проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

часові: 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року;

географічні: Україна.

Термін проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) та підготовки проєкту Звіту: 04.04.2019 – 05.11.2019.

Критерії оцінки використання коштів:

- продуктивність – встановлення співвідношення між результатами 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; стан досягнення запланованих показників і термінів;
- 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 і 6331020;
- законність – відповідність управлінських рішень об'єктів аудиту щодо спрямування та використання коштів державного бюджету положенням чинного законодавства.

Методи проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): аналіз нормативно-правових, організаційно-розпорядчих актів та документів, пов'язаних з предметом заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту); аналіз показників паспортів бюджетних програм та звітів про виконання паспорта за КПКВК 6331010 і 6331020 за 2017–2018 роки (за 9 місяців 2019 року – оперативні дані); перевірка руху коштів загального та спеціального фондів Державного бюджету України; аналіз матеріалів попередніх перевірок контролюючих органів і стану внутрішнього контролю головного розпорядника бюджетних коштів; опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань; опитування посадових осіб об'єкта аудиту; аналіз реалізації наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) за підсумками попереднього аудиту з метою оцінки їх результативності.

Надсилення запитів: до Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Національного агентства України з питань державної служби.

ВСТУП

Проблема корупції – одна з найбільш актуальних і обговорюваних проблем у світі. При цьому масштаби корупції у владних структурах, приватному секторі економіки нашої держави вражають. Головним методом боротьби з корупцією в Україні є кримінальна і адміністративна відповідальність за вчинені корупційні правопорушення.

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 політичними партіями, чиновниками та політиками антикорупційних правил, роботи з викривачами корупції тощо, а також з метою реалізації комплексного підходу до боротьби з корупцією та зосередження в межах однієї установи всіх основних функцій із запобігання корупції і боротьби з нею. Така модель установи з питань боротьби з корупцією

повинна була забезпечити реалізацію багатьох функцій, однак з моменту створення НАЗК ефективних результатів роботи суспільство не побачило, що спричинено як недосконалістю роботи НАЗК, так і неналежним виконанням усіх повноважень, визначених законодавством.

Згідно зі статтею 14 Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700¹) контроль за витрачанням НАЗК коштів здійснюється Рахунковою палатою шляхом проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) один раз на два роки. Отже, з огляду на норму Закону, а також актуальність цієї теми здійснено відповідний аудит.

ГЛАВА І. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

1. ПІДСУМКИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА ЙОГО РЕЗУЛЬТАТАМИ

У 2017 році Рахунковою палатою проведено аудит ефективності використання коштів державного бюджету Національним агентством з питань запобігання корупції, звіт про результати якого і рішення Рахункової палати від 27.09.2017 № 19-3 надіслано НАЗК з рекомендаціями щодо усунення виявлених порушень і недоліків (лист від 12.10.2017 № 07-1813).

З метою виконання рекомендацій наказом НАЗК від 13.11.2017 № 182/17 затверджено План заходів щодо усунення виявлених аудитом недоліків.

Встановлено, що в Плані не враховано пропозиції Рахункової палати щодо прийняття рішення про затвердження порядку використання коштів державного бюджету за КПКВК 6331020 «Фінансування статутної діяльності політичних партій».

Фактичний стан реагування НАЗК на рекомендації Рахункової палати засвідчив: за 2018–2019 роки керівництвом НАЗК не вжито необхідних заходів щодо виконання рекомендацій Рахункової палати.

Як наслідок, належно не враховано рекомендації щодо необхідності здійснення комплексу заходів з розроблення якісних критеріїв для прийняття послуг адміністрування інформаційно-телекомунікаційної системи реєстру, які надає ДП «Українські спеціальні системи»; удосконалення роботи служби захисту інформації НАЗК, планування та реалізації комплексу організаційно-технічних заходів щодо інформаційно-телекомунікаційної системи реєстру на випадок виникнення надзвичайних подій; підвищення результативності контролю за достовірністю та повнотою даних звітів політичних партій про використання коштів отриманого державного фінансування, а також підвищення ефективності внутрішнього контролю та забезпечення реагування на висновки і рекомендації, надані за результатами внутрішнього аудиту.

¹ У Звіті застосовується редакція Закону № 1700 до набрання чинності 18.10.2019 Законом України від 02.10.2019 № 140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції».

2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

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

Пунктами 1 і 2 статті 6 Конвенції визначено: «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, згаданої в статті 5 цієї 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 нього функцій».

Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (далі – Стратегія), згідно з якою основна мета антикорупційної реформи – 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.

Цю мету планувалося досягти шляхом належної реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішного впровадження нових антикорупційних механізмів, серед яких декларування майнового стану публічних службовців, запобігання конфліктам інтересів та їх врегулювання, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя.

Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. **Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі відкритих даних.**

Стратегією передбачалося створення ефективної інституційної системи запобігання і протидії корупції, зокрема **НАЗК, для впровадження інструментів запобігання корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правила щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо).**

Правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень визначено в Законі № 1700.

Статтею 4 Закону № 1700 встановлено: НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Відповідно до статті 5 Закону № 1700 НАЗК – колегіальний орган, до складу якого входить п'ять членів. Члени НАЗК призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України строком на чотири роки за результатами конкурсу.

Повноваження НАЗК визначено статтею 11 Закону № 1700. Під час аудиту здійснено аналіз забезпечення виконання кожного повноваження НАЗК.

Частиною другою статті 14 Закону № 1700 встановлено, що громадський контроль за діяльністю НАЗК забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу.

НАЗК готує щорічні звіти про свою діяльність, які після затвердження Громадською радою при Національному агентстві оприлюднюються на його офіційному вебсайті.

Встановлено, що згідно із розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 № 231-р «Про утворення Громадської ради при Національному агентстві та затвердження її складу» при НАЗК утворено Громадську раду та визначено її склад у кількості 15 осіб².

Згідно з частиною першої статті 8 Закону № 1700 НАЗК затверджувалися плани роботи Національного агентства з питань запобігання корупції на відповідні роки, звіти про їх виконання (зокрема за 2017 і 2018 роки) та звіти про діяльність НАЗК, у т. ч. за 2017 і 2018 роки. Жодний звіт НАЗК не затверджувався Громадською радою при Національному агентстві. Вказаний факт НАЗК не змогло пояснити Рахунковій палаті.

За інформацією НАЗК, Громадська рада протягом 2019 року фактично не функціонувала: рішення не ухвалювалися, засідання у приміщенні НАЗК не проводилися, координація роботи і співпраця з НАЗК не здійснювалися.

Отже, незалежний громадський контроль, незважаючи на нормативне врегулювання, не запрацював у повному обсязі в українських реаліях.

Станом на 01.11.2019 Громадська рада при Національному агентстві не функціонувала на підставі пункту 3 розділу II³ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 02.10.2019 № 140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції».

Згідно зі статтею 18 Закону № 1700 засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України.

² Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.10.2018 № 773-р склад Громадської ради – 11 осіб.

³ Встановити, що з дня набрання чинності Законом України від 02.10.2019 № 140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» повноваження членів НАЗК, керівника апарату, заступників керівника апарату НАЗК або осіб, які виконують їхні обов'язки, членів Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції припиняються достроково.

Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

Антикорупційна стратегія розробляється НАЗК на підставі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії і реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється НАЗК та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII затверджено засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційну стратегію) на 2014–2017 роки та доручено Кабінету Міністрів України розробити механізм виконання завдань (програму) щодо реалізації засад такої політики в Україні на 2014–2017 роки.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 затверджено Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки.

Встановлено, що проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» надіслано НАЗК на розгляд Кабінету Міністрів України⁴ 25.04.2018. Уряд схвалив проект Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки та подав його до Верховної Ради України (реєстр. № 8324 від 26.04.2018).

16.05.2018 відбулося засідання Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, на якому розглянуто законопроект про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки та ухвалено рішення рекомендувати Верховній Раді України повернути його Кабінету Міністрів України як суб'єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Комітетом Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції розглядалося питання розроблення нового проекту Антикорупційної стратегії або доопрацювання існуючого спільно з НАЗК.

За підсумками розгляду Комітетом 10.04.2019 встановлено, що вирішення цього питання можливе виключно після ухвалення Верховною Радою України рішення за результатами розгляду проекту Антикорупційної стратегії, вже внесеного на розгляд до Парламенту.

Отже, проект Антикорупційної стратегії Верховною Радою України VIII скликання так і не розглядався в сесійній залі, а у зв'язку із завершенням строку повноважень Парламенту VIII скликання відповідно до Регламенту Верховної Ради України вважається відкликаним.

Довідково. Необхідно зазначити, що в липні 2019 року подано альтернативний проект Антикорупційної стратегії на 2019–2023 роки, розроблений ГО «Центр політико-правових реформ» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проекту «Розробка альтернативної антикорупційної стратегії на 2019–2023 роки та програми з її реалізації».

Отже, оскільки Антикорупційна стратегія на 2015–2017 роки діяла до 2018 року, а нова не затверджувалася, у 2019 році так і не визначено засад державної антикорупційної політики.

⁴ Лист від 20.04.2018 № 20-05/17269/18.

Статтею 20 Закону № 1700 визначено: НАЗК готує проєкт щорічної національної доповіді щодо ефективності реалізації антикорупційної політики, який не пізніше 1 квітня подається до Кабінету Міністрів України.

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 подається до Верховної Ради України.

Встановлено, що проєкт Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2017 році схвалено рішенням НАЗК від 30.03.2018 № 550 і подано на розгляд Кабінету Міністрів України⁵. 18.04.2018 цей проєкт схвалено на засіданні Кабінету Міністрів України та внесено на розгляд Верховної Ради України.

Проєкт Національної доповіді щодо ефективності реалізації антикорупційної політики у 2018 році схвалено рішенням НАЗК від 29.03.2019 № 885 і внесено на розгляд Кабінету Міністрів України⁶.

На засіданні Кабінету Міністрів України 08.05.2019 прийнято рішення про його направлення НАЗК⁷ для невідкладного доопрацювання з урахуванням зауважень і пропозицій державних органів. Доопрацьований проєкт подано Кабінету Міністрів України⁸ і внесено на розгляд Верховної Ради України з метою розгляду на парламентських слуханнях, затвердження в установленому порядку та оприлюднення на офіційному вебсайті Верховної Ради України.

Аудит засвідчив, що Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2017 та 2018 роках Верховною Радою України не затверджувалася,⁹ відповідно на офіційному вебсайті не оприлюднювалася.

3. АУДИТ ПЛАНУВАННЯ І ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Частиною третьою статті 22 Бюджетного кодексу України встановлено: головні розпорядники коштів Державного бюджету України визначаються відповідно до пункту 1 частини другої цієї статті та затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Відповідно до пунктів 2 і 7 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України головний розпорядник бюджетних коштів, зокрема, організовує та забезпечує на підставі Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та плану діяльності на середньостроковий період складання проєкту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів України (місцевому

⁵ Лист від 30.03.2018 №20-05/12909/18.

⁶ Лист від 29.03.2019 № 10-23/24748/19.

⁷ Лист від 17.05.2019 № 10081/0/2-19.

⁸ Лист від 24.05.2019 № 10-04/43652/19.

⁹ За повідомленням заступника керівника департаменту координації антикорупційної політики Яйчука А. М., парламентські слухання у 2018–2019 роках щодо ситуації з корупцією не проводилися.

фінансовому органу) та здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів.

Частиною першою статті 23 Бюджетного кодексу України встановлено: будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення, якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України.

Згідно з частиною третьою статті 35 Бюджетного кодексу України головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність і зміст поданих Міністерству фінансів України бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проєкту державного бюджету та загалом бюджетних показників на середньостроковий період відповідно до вимог Міністерства фінансів України.

3.1. Стан планування коштів державного бюджету за КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції»

Протягом 2017 рік – 9 місяців 2019 року видатки на керівництво та управління у сфері запобігання корупції здійснювалися НАЗК у межах коштів, затверджених у Державному бюджеті України за КПКВК 6331010.

Потребу в коштах державного бюджету за КПКВК 6331010 та додаткову потребу в бюджетних коштах загального фонду, не враховану в граничному обсязі, що визначена в бюджетних запитах на 2017–2019 роки, наведено у таблиці 1.

Таблиця 1

Потреба в коштах державного бюджету за КПКВК 6331010 та додаткова потреба в бюджетних коштах загального фонду, не врахована в граничному обсязі, що визначена в бюджетних запитах на 2017–2019 роки

тис. грн			
Потреба	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Визначена в бюджетному запиті	135 420,3	169 841,1	192 692,7
в т. ч.:			
видатки споживання	95 920,3	156 401,1	156 633,7
видатки розвитку	39 500,0	13 440,0	36 059,0
<i>Додаткова потреба</i>	<i>64 493,9</i>	<i>172 305,1</i>	<i>121 652,1</i>
в т. ч.:			
<i>видатки споживання</i>	<i>61 493,9</i>	<i>162 056,5</i>	<i>89 792,8</i>
<i>видатки розвитку</i>	<i>3 000,0</i>	<i>10 248,6</i>	<i>31 859,3</i>

Надходження та видатки спеціального фонду в бюджетному запиті на 2017–2019 роки не передбачені.

Встановлено, що з порушенням вимог пунктів 1.5 і 2.8 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687 (далі – Інструкція 687), у бюджетних запитах НАЗК на 2017–2019 роки заплановано видатки, не підтверджені детальними розрахунками, та за відсутності проєктно-кошторисної документації, що відповідно до пункту 40 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Наприклад, розрахунки на 2017 рік за КЕКВ 2240 «Оплата послуг (крім комунальних)» зроблено за відсутності економічних обґрунтувань, підтвердних

документів та матеріалів щодо оплати послуг з технічного та технологічного супроводження та розміщення офіційного вебсайту НАЗК на суму 1 614,0 тис. грн, придбання 300 ліцензій на операційне та антивірусне програмне забезпечення – 1 650,0 тис. грн, з технічного захисту інформації та абонентів урядового зв'язку – 1 630,6 тис. грн, технічного обслуговування і поточного ремонту комп'ютерної та офісної техніки – 198,0 тис. грн, послуги зв'язку з Інтернетом – 120,0 тис. грн тощо.

За КЕКВ 3110 «Придбання обладнання і предметів довгострокового користування» без детальних розрахунків, проектно-кошторисної документації та/або підтвердних документів і матеріалів передбачено видатки на придбання засобів технічного захисту інформації від витоку технічними каналами (для урядового зв'язку та режимно-секторної роботи) у сумі 3 000,0 тис. гривень.

На 2018 рік за КЕКВ 2210 «Предмети, матеріали, обладнання та інвентар» немає розрахунків кількісних і вартісних показників щодо придбання 45 кондиціонерів на суму 315,0 тис. грн, 50 вентиляторів – 50 тис. грн, 70 обігрівачів – 126,0 тис. грн, 33 знищувачів паперу – 52,8 тис. грн, 12 станків для прошивки документів – 66,0 тис. грн, 30 стелажів металевих – 81,0 тис. грн, 25 сейфів – 50,0 тис. грн тощо.

За КЕКВ 2240 «Оплата послуг (крім комунальних)» немає підтвердних документів та матеріалів щодо оплати послуг зі страхування життя 200 уповноважених осіб НАЗК на суму 6 000,0 тис. грн, з поточного ремонту приміщень будівлі – 3 000,0 тис. грн, придбання 350 антивірусних програм забезпечення для робочих станцій та серверів – 276,0 тис. грн та інше.

За КЕКВ 3110 «Придбання обладнання і предметів довгострокового користування» без підтвердних документів і матеріалів передбачено видатки на придбання 30 ноутбуків на суму 390,0 тис. грн, 24 багатофункціональних пристроїв – 1 320,0 тис. грн, 18 шифраторів – 2 340,0 тис. грн та на дооснащення серверного обладнання – 2 350,6 тис. гривень.

На 2019 рік за КЕКВ 2210 «Предмети, матеріали, обладнання та інвентар» не зроблено розрахунків кількісних і вартісних показників щодо придбання 320 картриджів на суму 782,5 тис. грн, 50 багатофункціональних пристроїв HP LGPro – 350,0 тис. грн, 100 стелажів металевих – 270,0 тис. грн, 20 сейфів – 1000,0 тис. грн, 20 шаф металевих – 60,0 тис. грн, 30 крісел офісних – 75,0 тис. грн, 300 комплектувальних виробів і деталей для ремонту – 30,0 тис. грн тощо.

За КЕКВ 2240 «Оплата послуг (крім комунальних)» немає підтвердних документів та матеріалів щодо оплати послуг дизайнера на суму 96,0 тис. грн, технічного обслуговування 392 од. комп'ютерної техніки та обладнання – 374,4 тис. грн, з оренди серверного обладнання для забезпечення роботи інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (далі – ІТС Реєстр) – 5 256,0 тис. грн, з колокейшн обладнання ІТС Реєстр – 2 800,0 тис. грн, з адміністрування ІТС Реєстр – 4 320,0 тис. грн та інше.

За КЕКВ 3160 «Придбання землі та нематеріальних активів» без підтвердних документів і матеріалів передбачено видатки на розроблення

програмного забезпечення інформаційно-телекомунікаційної системи «Система управління справами» у сумі 2 500,0 тис. гривень.

Крім того, слід зазначити, що через відсутність єдиних законодавчо визначених умов оплати праці та застосування керівництвом НАЗК різних нормативних документів¹⁰ щодо оплати праці, фонд оплати праці з нарахуваннями Голови та членів НАЗК, затверджений на 2017 рік, не містив у повному обсязі економічного обґрунтування у сумі 6 842,1 тис. грн¹¹, на 2018 рік – 8 242,3 тис. грн¹², на 2019 рік – 8 344,3 тис. гривень.¹³

Як наслідок, фонд оплати праці з нарахуваннями Голови та членів НАЗК за зазначеними показниками орієнтовно завищено у 2017 році – на 3 955,1 тис. грн (3,6 відс. фонду оплати праці з нарахуваннями), у 2018 році – на 4 330,9 тис. грн (3,0 відс.) та у 2019 році – на 4 905,7 тис. грн (3,0 відсотка).

Таким чином, у порушення вимог пунктів 1.5 і 2.8 Інструкції 687 у 2017–2019 роках заплановано видатки на суму 54 085,0 тис. грн (у т. ч. на 2017 рік – 10 517,1 тис. грн, на 2018 рік – 20 748,3 тис. грн, на 2019 рік – 22 819,6 тис. грн), що відповідно до пункту 40 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Законами України від 21.12.2016 № 1801 «Про Державний бюджет України на 2017 рік», від 07.12.2017 № 2246 «Про Державний бюджет України на 2018 рік», від 23.11.2018 № 2629 «Про Державний бюджет України на 2019 рік» НАЗК як головному розпоряднику бюджетних коштів затверджено бюджетні призначення за КПКВК 6331010:

¹⁰ Відповідно до частини другої статті 16 Закону № 1700 посадовий оклад члена НАЗК становить 19,5 прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року. Посадовий оклад Голови НАЗК встановлюється пропорційно до посадового окладу члена Національного агентства з коефіцієнтом 1,3.

Надбавки за вислугу років та доплати за ранг, премії та інші надбавки членам і державним службовцям НАЗК виплачуються відповідно до Закону України «Про державну службу» (частина третя статті 16 Закону № 1700).

Постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 304 «Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» затверджено розміри посадових окладів посадових осіб, керівників, керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону № 889, і встановлено виплачувати надбавку за вислугу років, за інтенсивність праці в розмірі до 100 відсотків посадового окладу, премію тощо.

¹¹ У т. ч. посадовий оклад – 2 062,5 тис. грн, надбавка за вислугу років – 1 051,9 тис. грн, надбавка за інтенсивність праці – 2 062,5 тис. грн, матеріальна допомога на оздоровлення – 431,4 тис. грн, нарахування на оплату праці – 1 233,8 тис. гривень.

¹² У т. ч. посадовий оклад – 2 185,2 тис. грн, надбавка за вислугу років – 1 092,6 тис. грн, надбавка за інтенсивність праці – 2 185,2 тис. грн, надбавка за допуск до державної таємниці – 327,8 тис. грн, матеріальна допомога на оздоровлення – 482,6 тис. грн, матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань – 482,6 тис. грн, нарахування на оплату праці – 1 504,7 тис. гривень.

¹³ У т. ч. посадовий оклад – 2 382,4 тис. грн, надбавка за вислугу років – 1 191,2 тис. грн, надбавка за інтенсивність праці – 2 382,4 тис. грн, надбавка за допуск до державної таємниці – 357,4 тис. грн, матеріальна допомога на оздоровлення – 526,1 тис. грн, нарахування на оплату праці – 1 504,7 тис. гривень.

у 2017 році – 162 888,3 тис. грн, з яких видатки споживання – 96 688,3 тис. грн, або 59,4 відс. загального обсягу видатків (у т. ч. на оплату праці – 63 736,4 тис. грн, або 39,1 відс., комунальні послуги та енергоносії – 2 112,6 тис. грн, або 1,3 відс.), видатки розвитку – 66 200,0 тис. грн, або 40,6 відс.;

у 2018 році – 169 841,1 тис. грн, з яких видатки споживання – 156 401,1 тис. грн, або 92,1 відс. загального обсягу видатків (у т. ч. на оплату праці – 104 495,9 тис. грн, або 61,5 відс., комунальні послуги та енергоносії – 2 311,1 тис. грн, або 1,4 відс.), видатки розвитку – 13 440,0 тис. грн, або 7,9 відс.;

у 2019 році¹⁴ – 192 692,7 тис. грн, з яких видатки споживання – 156 633,7 тис. грн, або 81,3 відс. загального обсягу видатків (у т. ч. на оплату праці – 104 495,7 тис. грн, або 54,2 відс., комунальні послуги та енергоносії – 2 543,7 тис. грн, або 1,3 відс.), видатки розвитку – 36 059,0 тис. грн, або 18,7 відсотка.

У 2017–2019 роках надходження та видатки спеціального фонду не затверджувалися.

Таким чином, потребу в коштах за КПКВК 6331010 у 2017 році задоволено на 81,5 відс. загальної потреби, визначеної в бюджетному запиті, у 2018 році – на 49,6 відс. у 2019 році – на 61,3 відсотка.

Встановлено, що в порушення пункту 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, під час підготовки проєктів кошторисів на 2017–2019 роки НАЗК не забезпечено включення до них видатків з обґрунтованими та деталізованими розрахунками на суму 3 906,4 тис. грн, що відповідно до пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

При цьому аудит засвідчив, що НАЗК упродовж 2016–2018 років за чотирма проєктами міжнародної технічної допомоги отримувало програмне забезпечення, комп'ютерне та інше обладнання у незначних обсягах, зокрема, за:

проєктом № 3531-01 (Консультативна місія Європейського Союзу в Україні) кошторисною вартістю 1 080,0 тис. євро отримано обладнання на 24,5 тис. євро (2,3 відс. загальної вартості допомоги);

проєктом № 3405 (Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні) кошторисною вартістю 3 254,9 тис. дол. США – на 150,2 тис. дол. США (4,6 відс.);

проєктом № 3243-02 (Уряд Канади через Міністерство закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади) кошторисною вартістю 1 500,0 тис. канад. дол. – на 7,6 тис. канад. дол. (або 0,5 відс.);

проєктом № 3288-02 (Уряд Канади через Міністерство закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади) кошторисною вартістю 18 824,8 тис. канад. дол. – на 6,5 тис. канад. дол. (0,03 відсотка).

¹⁴ У редакції без змін, внесених Законом України від 31.10.2019 № 265-IX «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік».

Кошторис НАЗК на 2017 рік¹⁵ за КПКВК 6331010 затверджено з обсягом бюджетних асигнувань за загальним фондом у сумі 162 888,3 тис. гривень. У 2017 році до кошторису вносилися зміни в межах затвердженої суми бюджетних асигнувань за загальним фондом, у результаті яких бюджетні призначення за спеціальним фондом збільшено на 972,0 тис. гривень¹⁶.

Кошторис НАЗК на 2018 рік¹⁷ за КПКВК 6331010 затверджено з обсягом бюджетних асигнувань за загальним фондом у сумі 169 841,1 тис. гривень. У 2018 році до кошторису вносилися зміни в межах затвердженого обсягу бюджетних асигнувань за загальним фондом, у результаті яких бюджетні призначення за спеціальним фондом збільшено на 2 254,3 тис. гривень¹⁸.

Кошторис НАЗК на 2019 рік¹⁹ за КПКВК 6331010 затверджено з обсягом бюджетних асигнувань за загальним фондом у сумі 192 692,7 тис. гривень. Станом на 01.10.2019 до кошторису вносилися зміни в межах затвердженої суми бюджетних асигнувань за загальним фондом, у результаті яких бюджетні призначення за спеціальним фондом збільшено на 4 458,6 тис. грн за рахунок безоплатної передачі комп'ютерного та офісного обладнання від міжнародних організацій.

3.2. Стан затвердження та виконання паспортів бюджетної програми за КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції»

Паспортом бюджетної програми за КПКВК 6331010 на 2017 рік²⁰ визначено обсяг бюджетних призначень у сумі 162 888,3 тис. грн (за загальним фондом), на 2018 рік²¹ – 169 841,1 тис. грн (за загальним фондом), на 2019 рік²² – 192 692,7 тис. грн (за загальним фондом).

Згідно з паспортом бюджетної програми стратегічна ціль головного розпорядника коштів за КПКВК 6331010 у 2017–2018 роках – впровадження інструментів запобігання корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців. На 2019 рік у паспорті бюджетної програми визначено цілі державної політики, на досягнення яких спрямовано реалізацію бюджетної програми: запобігання корупції та підвищення рівня доброчесності осіб,

¹⁵ Затверджений керівником апарату НАЗК Ткаченком І. В. 31.01.2017 та погоджений заступником Міністра фінансів України – керівником апарату Капінусом Є. В. 10.02.2017.

¹⁶ Видатки на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю – 248,0 тис. грн, придбання обладнання і предметів довгострокового користування – 724,0 тис. гривень.

¹⁷ Затверджений Головою НАЗК Корчак Н. М. 16.01.2018 та погоджений заступником Міністра фінансів – керівником апарату Капінусом Є. В. 24.01.2018.

¹⁸ Видатки на придбання землі та матеріальних активів – 2 160,8 тис. грн, обладнання і предметів довгострокового користування – 74,7 тис. грн, предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю – 18,8 тис. гривень.

¹⁹ Затверджений Головою НАЗК Мангулом О. А. 10.01.2019 та погоджений Міністерством фінансів України.

²⁰ Затверджено спільним наказом НАЗК та Мінфіну від 09.02.2017 № 27/17/54.

²¹ Затверджено спільним наказом НАЗК та Мінфіну від 08.02.2018 № 18/18/149.

²² Затверджено наказом НАЗК від 01.02.2019 № 16/19 та погоджено заступником Міністра фінансів України Джигир Ю. А. 31.01.2019.

уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб.

У 2017–2019 роках метою бюджетної програми визначено формування і реалізацію державної антикорупційної політики.

Встановлено, що зміни до паспорта бюджетної програми за КПКВК 6331010 вносилися лише у 2018–2019 роках у межах затверджених обсягів коштів.

Кількість напрямів використання бюджетних коштів, затверджених у паспорті бюджетної програми на 2017–2019 роки, щороку зменшувалася (2017 рік – 5, 2019 рік – 3).

Відповідно до звіту про виконання паспорта бюджетної програми за 2017 рік видатки за КПКВК 6331010 становили 105 675,6 тис. грн (64,9 відс. затверджених у паспорті), у т. ч. на забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на НАЗК, – 96 401,0 тис. грн (97,0 відс. затверджених у паспорті), здійснення заходів у сфері інформатизації – 6 504,3 тис. грн (15,3 відс.); розвиток інформаційно-телекомунікаційних систем, необхідних для впровадження інструментів запобігання корупції, – 2 743,9 тис. грн (13,3 відс.), сплату судового та виконавчого збору – 22,5 тис. грн (5,63 відс.), підвищення кваліфікації працівників – 3,9 тис. грн (8,7 відсотка).

Згідно із звітом про виконання паспорта бюджетної програми за 2017 рік з 38 результативних показників, затверджених у паспорті, не виконано 12.

Виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 6331010 за 2017 рік у розрізі напрямів використання бюджетних коштів відображено у таблиці 2.

Таблиця 2

Виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 6331010 за 2017 рік у розрізі напрямів використання бюджетних коштів

№ з/п	Напрями використання бюджетних коштів	Затверджено у паспорті, тис. грн	Касові видатки		Відхилення
			тис. грн	відс. від затвердж.	
1	Забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на Національне агентство з питань запобігання корупції	99 360,7	96 401,0	97,02	-2 959,7
2	Здійснення заходів у сфері інформатизації	42 445,1	6 504,3	15,32	-35 940,8
3	Розвиток інформаційно-телекомунікаційних систем, необхідних для впровадження інструментів попередження корупції	20 637,5	2 743,9	13,30	-17 893,6
4	Сплата судового та виконавчого збору	400,0	22,5	5,63	-377,5
5	Підвищення кваліфікації працівників	45,0	3,9	8,67	-41,1
Всього		162 888,3	105 675,6	64,9	-57 212,7

Дані таблиці 2 свідчать, що найбільший обсяг касових видатків здійснено за напрямом «Забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на Національне агентство з питань запобігання корупції», – 97,0 відс., найменший – «Сплата судового та виконавчого збору» – 5,6 відсотка. Касові видатки за 2017 рік загалом становили 64,9 відс. затверджених видатків на рік.

Відповідно до пояснювальної записки (додаток 10 до Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування) за 2017 рік і довідки про повернені невикористані кошти загального фонду державного бюджету за підписом керівника Управління

планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності – головного бухгалтера Панченко О. Ю. НАЗК відкрито асигнувань за загальним фондом державного бюджету за КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» у сумі 162 888 300 грн, касові видатки за 2017 рік становили 105 675 647,70 гривень. Залишок невикористаних відкритих асигнувань станом на **31.12.2017 – 57 212 652,30 грн**, використано відкритих асигнувань – 64,9 відсотка.

***Довідково.** Причини невикористаних відкритих асигнувань: за КЕКВ 2120 (102 154,07 грн) – нарахування на заробітну плату інвалідів (8,41 відс.) та обмеження суми нарахування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; КЕКВ 2210 (5 144,70 грн) – економія коштів при проведенні процедури закупівель; КЕКВ 2240 (368 613,62 грн) – економія коштів при проведенні процедури закупівель; КЕКВ 2250 (25 867,15 грн) – менша кількість відряджень; КЕКВ 2271 (363 224,26 грн) – економія з відшкодування спожитих комунальних послуг та енергоносіїв за січень – грудень (згідно з наданими актами Мінекономрозвитку); КЕКВ 2272 (22 028,35 грн) – економія, з відшкодування спожитих комунальних послуг та енергоносіїв за січень – грудень (згідно з наданими актами Мінекономрозвитку); КЕКВ 2273 (9 784,74 грн) – економія з відшкодування спожитих комунальних послуг та енергоносіїв за січень – грудень (згідно з наданими актами Мінекономрозвитку); КЕКВ 2282 (6 091,36 грн) – менша кількість осіб, які проходили навчання; КЕКВ 2800 (2 504,00 грн) – менша кількість судових позовів у січні – грудні, які потребували сплати судового збору; КЕКВ 3110 (38 413 660,01 грн) – непроведення закупівлі обладнання для модернізації ІТС Реєстру; КЕКВ 3160 (17 893 580,00 грн) – використано 13,30 відсотка.*

Отже, внаслідок неефективних управлінських рішень щодо планування НАЗК потреби в бюджетних коштах за КПКВК 6331010 на 2017 рік станом на 01.01.2018 не використано **57 212,2 тис. грн асигнувань**, що **свідчить про неефективне управління бюджетними коштами НАЗК.**

Згідно із звітом про виконання паспорта бюджетної програми за 2018 рік видатки за КПКВК 6331010 становили 161 557,9 тис. грн (95,1 відс. затверджених у паспорті), у т. ч. забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на НАЗК, – 153 107,1 тис. грн (95,1 відс.); здійснення заходів у сфері інформатизації – 8 404,4 тис. грн, або 97,0 відс.; сплата судового та виконавчого збору – 46,4 тис. грн, або 38,7 відс.; підвищення кваліфікації працівників – касові видатки не здійснювалися.

Відповідно до звіту про виконання паспорта бюджетної програми за 2018 рік з 42 результативних показників, затверджених у паспорті, не виконано 19.

Виконання паспорта бюджетної програми за 2018 рік у розрізі напрямів використання бюджетних коштів відображено у таблиці 3.

Таблиця 3

Виконання паспорта бюджетної програми за 2018 рік у розрізі напрямів використання бюджетних коштів

№ з/п	Напрями використання бюджетних коштів	Затверджено в паспорті	Паспорт із змінами	Касові видатки		Відхилення
				тис. грн	відс. від затвердж.	
1	Забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на Національне агентство з питань запобігання корупції	154 821,2	160 996,2	153 107,1	95,1	-7 889,1
2	Здійснення заходів у сфері інформатизації	14 659,9	8 664,9	8 404,4	97,0	-260,5
3	Сплата судового збору	300,0	120,0	46,4	38,7	-73,6
4	Підвищення кваліфікації працівників	60,0	60,0	-	-	-60,0
Всього		169 841,1	169 841,1	161 557,9	95,1	-8 283,2

Дані таблиці 3 свідчать, що найбільший обсяг касових видатків здійснено за напрямом «Забезпечення виконання функцій і завдань покладених на Національне агентство з питань запобігання корупції» – 95,1 відс., найменший – «Сплата судового збору» – 38,7 відсотка. За напрямом «Підвищення кваліфікації працівників» касові видатки не здійснювалися взагалі. Отже, НАЗК залишок не використаних за КПКВК 6331010 коштів у сумі **8 283,2 тис. грн** повернено до державного бюджету.

Протягом 2017–2018 років загальна сума невикористаних бюджетних коштів становила **65 495,4 тис. грн (19,7 відс. загальної суми відкритих асигнувань)**, що є неефективним управлінням бюджетних коштів.

При цьому результативні показники паспорта бюджетної програми протягом 2017–2018 років не виконано в повному обсязі. Отже, не забезпечено досягнення мети бюджетної програми – формування і реалізація державної антикорупційної політики, що свідчить про формальний підхід НАЗК до застосовування програмно-цільового методу.

4. АУДИТ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НАЦІОНАЛЬНОМУ АГЕНТСТВУ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Відповідно до звіту про надходження та використання коштів загального фонду державного бюджету (форма 2-д) НАЗК протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року на керівництво та управління у сфері запобігання корупції спрямовано 382 360,0 тис. грн²³ (72,8 відс.) бюджетних асигнувань.

Інформацію про затверджені та фактичні показники спрямування коштів державного бюджету упродовж 2017–2018 років і 9 місяців 2019 року в розрізі видатків за КПКВК 6331010 наведено в таблиці 4.

Таблиця 4

Затверджені та фактичні показники спрямування коштів державного бюджету упродовж 2017–2018 років і 9 місяців 2019 року у розрізі видатків за КПКВК 6331010

Показники	КЕКВ	Затвердж. видатків всього (із змінами)	Надійшло коштів всього							
			Всього		2017 рік		2018 рік		за 9 міс. 2019 року	
			тис. грн	пит. вага	тис. грн	пит. вага	тис. грн	пит. вага	тис. грн	пит. вага
Оплата праці	2110	272728,2	244983,1	64,1	63736,4	60,3	104495,9	64,7	76750,8	66,7
Нарахування на оплату праці	2120	57750,0	50896,4	13,3	13337,8	12,6	21329,4	13,2	16229,2	14,1
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	2210	9170,8	7573,0	2,0	3280,4	3,1	3250,9	2,0	1041,7	0,9
Оплата послуг (крім комунальних)	2240	56904,2	46396,8	12,1	13978,2	13,2	18577,6	11,5	13841	12,0
Видатки на відрядження	2250	2270,0	1412,1	0,4	444,1	0,4	824,2	0,5	143,8	0,1
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	2270	5784,9	3088,9	0,8	979,6	0,9	1181,7	0,7	927,6	0,8

²³ У т. ч. 2017 рік – 105 675,6 тис. грн (64,9 відс.), 2018 рік – 161 557,9 тис. грн (95,1 відс.), протягом 9 місяців 2019 року – 115 126,5 тис. грн (59,7 відсотка).

Продовження таблиці 4

Показники	КЕКВ	Затвердж. видатків всього (із змiнами)	Надійшло коштів всього							
			Всього		2017 рік		2018 рік		за 9 міс. 2019 року	
			тис. грн	пит. вага	тис. грн	пит. вага	тис. грн	пит. вага	тис. грн	пит. вага
Окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку	2282	70,0	3,9	0,001	3,9	0,004	–	–	–	–
Інші поточні видатки	2800	623,0	193,1	0,1	22,5	0,02	46,5	0,03	124,1	0,1
Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	3110	76931,4	12476,2	3,3	7148,8	6,8	5327,4	3,3	–	–
Капітальне будівництво (придбання) інших об'єктів	3122	21404,6	12352,7	3,2	–	–	6284,4	3,9	6068,3	5,3
Капітальний ремонт інших об'єктів	3132	200,0	192,0	0,1			192,0	0,1	–	–
Придбання землі та нематеріальних активів	3160	21585,0	2791,9	0,7	2743,9	2,6	48,0	0,03	–	–
Всього видатків		525422,0	382360,0	100,0	105675,6	100,0	161557,9	100,0	115126,5	100,0

Дані таблиці 4 свідчать, що у структурі видатків НАЗК за КПКВК 6331010 упродовж 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року найбільшу питому вагу становили видатки на оплату праці з нарахуваннями – 295 879,5 тис. грн (**77,4 відс.**); оплату послуг (крім комунальних) – 46 396,8 тис. грн (**12,1 відс.**); придбання обладнання і предметів довгострокового користування – 12 476,2 тис. грн (**3,3 відс.**); капітальне будівництво (придбання) інших об'єктів – 12 352,7 тис. грн (**3,2 відс.**); придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю – 7 573,0 тис. грн (**2,0 відсотка**). Видатки за іншими напрямками становили менше одного відсотка від загального обсягу.

Протягом 2017–2018 років і 9 місяців 2019 року за загальним фондом на оплату праці членів та працівників апарату НАЗК за КПКВК 6331010 спрямовано 246 832,3 тис. грн бюджетних коштів:

у 2017 році за КЕКВ 2110 – 63736,4 тис. грн, КЕКВ 2120 – 13 440,0 тис. гривень. Касові видатки за КЕКВ 2110 – 63 736,4 тис. грн, КЕКВ 2120 – 13 337,8 тис. грн;

у 2018 році за КЕКВ 2110 – 104495,9 тис. грн, за КЕКВ 2120 – 21 669,0 тис. гривень. Касові видатки за КЕКВ 2110 – 104 495,9 тис. грн, КЕКВ 2120 – 21329,4 тис. грн;

за 9 місяців 2019 року за КЕКВ 2110 – 78600,0 тис. грн, КЕКВ 2120 – 16 940,0 тис. гривень. Касові видатки за КЕКВ 2110 – 76 750,8 тис. грн, КЕКВ 2120 – 16229,2 тис. гривень.

Встановлено, що всупереч абзацу дев'ятому частини першої статті 10 Закону України від 25.12.2015 № 922-VII «Про публічні закупівлі» НАЗК не оприлюднено на вебпорталі уповноваженого органу з питань закупівель

«Prozorro.gov.ua» повідомлення про внесення змін до договору протягом трьох днів з дня внесення змін. Так, договір про закупівлю з ТОВ «АЛТАЮР» укладено 21.12.2018 за № 127/18. Додатковою угодою № 1 від 29.12.2018 внесено зміни до цього договору, які оприлюднено тільки 11.01.2019.

Контрольною групою Рахункової палати стосовно голови тендерного комітету Орловського С. Ю. складено адміністративний протокол за вчинені правопорушення, передбачені частиною першою статті 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення: неоприлюднення та порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі, який в установленому порядку надіслано до відповідного суду.

4.1. Аудит використання коштів на оплату праці Голови та членів Національного агентства з питань запобігання корупції

Частиною першою статті 10 Закону № 1700 визначено: члени НАЗК є державними службовцями.

Відповідно до частини другої статті 16 Закону № 1700 заробітна плата членів та службовців апарату НАЗК складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років, доплати за ранг, премії та інших надбавок, встановлених законодавством про державну службу.

Посадовий оклад члена НАЗК становить 19,5 прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року. Посадовий оклад Голови НАЗК встановлюється пропорційно до посадового окладу члена НАЗК з коефіцієнтом 1,3. Посадовий оклад службовця апарату НАЗК встановлюються на рівні відповідних категорій посад Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Надбавки за вислугу років та доплати за ранг, премії та інші надбавки членам та державним службовцям НАЗК виплачуються відповідно до Закону України від 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу» (далі – Закон № 889) (частина третя статті 16 Закону № 1700).

При цьому статтею 3 Закону № 889 визначено, що дія цього Закону не поширюється, зокрема, на Голову та членів НАЗК.

З 01.05.2016 норми Закону № 1700 щодо визначення правового статусу та оплати праці Голови і членів НАЗК (у частині виплати надбавки за вислугу років та доплати за ранг, премій та інших надбавок) не узгоджувалися з нормами Закону № 889.

Пунктом 7 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 визначено, що умови оплати праці працівників органів державної влади, інших державних органів, їх апаратів (секретаріатів), державних підприємств, установ та організацій, органів влади Автономної Республіки Крим, які на день набрання чинності цим Законом є державними службовцями і посади яких відповідно до цього Закону не є посадами державної служби, визначаються Кабінетом Міністрів України і не можуть передбачати зменшення розміру їх заробітної плати.

Кабінет Міністрів України постановою від 20.04.2016 № 304 «Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну

службу» (далі – Постанова № 304) затвердив розміри посадових окладів посадових осіб, керівників, керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону № 889. Згідно з додатком 1 до Закону № 889 місячний посадовий оклад Голови іншого державного колегіального органу визначено в розмірі 13 300 грн, а члена іншого державного колегіального органу – 12 800 гривень.

Крім того, пунктом 2 Постанови № 304 встановлено: керівним працівникам виплачується надбавка за вислугу років; надбавка за інтенсивність праці в розмірі до 100 відсотків посадового окладу; премія відповідно до їх особистого внеску в загальні результати роботи у межах коштів, передбачених у кошторисі на преміювання працівників відповідного органу; матеріальна допомога на оздоровлення під час надання щорічної відпустки у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати працівника.

На момент проведення аудиту окремим нормативним актом Кабінету Міністрів України умови оплати праці Голови та членів НАЗК не визначено.

Аудит засвідчив, що рішеннями НАЗК від 25.07.2016 № 3 і від 02.02.2017 № 38 (за підписом Голови Н. М. Корчак) затверджено порядки встановлення надбавок за вислугу років, за інтенсивність праці, премії, матеріальної допомоги на оздоровлення, матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань Голові, заступникові Голови та членам НАЗК, керівникові апарату та його заступникам, працівникам патронатної служби.

Згідно з цими порядками Голові, заступникові Голови та членам НАЗК можуть виплачуватися надбавки за вислугу років, інтенсивність праці, а також премії, матеріальна допомога на оздоровлення у розмірах, як і в Постанові № 304, конкретний розмір виплат встановлюється наказом Голови НАЗК.

Так, на період з 01.01.2017 по 31.12.2017 встановлено надбавку за інтенсивність праці у розмірі 100 відс. посадового окладу Голові НАЗК Корчак Н. М.; заступникові Голови НАЗК Радецькому Р. С.; членам НАЗК Рябошапці Р. Г.; Скопичу О. Д.²⁴; з 19.08.2017 по 31.12.2017 – члену НАЗК Серьогіну О. Ю.²⁵; з 01.01.2018 по 31.12.2018 – Голові НАЗК Корчак Н. М.; членам НАЗК Серьогіну О. Ю. і Скопичу О. Д.²⁶, з 24.01.2018 по 31.12.2018 – члену НАЗК Патюку С. С.²⁷; з 05.02.2018 по 31.12.2018 – члену НАЗК Мангулу О. А.²⁸; з 01.01.2019 по 31.12.2019 – Голові НАЗК Мангулу О. А., заступникові Голови НАЗК Патюку С. С., членам НАЗК Корчак Н. М., Серьогіну О. Ю., Скопичу О. Д.²⁹.

²⁴ Наказ НАЗК від 25.01.2017 № 15-к/тр за підписом Голови Н. М. Корчак.

²⁵ Наказ НАЗК від 01.09.2017 № 81-15/39 за підписом Голови Н. М. Корчак.

²⁶ Наказ НАЗК від 29.01.2018 № 81-15/1 за підписом Голови Н. М. Корчак.

²⁷ Наказ НАЗК від 13.02.2018 № 81-15/2 за підписом Голови Н. М. Корчак.

²⁸ Наказ НАЗК від 14.02.2018 № 81-15/3 за підписом Голови Н. М. Корчак.

²⁹ Наказ НАЗК від 30.01.2019 № 81-01/5 за підписом Голови О. А. Мангула (із змінами внесених наказом НАЗК від 27.03.2019 № 81-01/24).

Отже, керівництвом НАЗК при встановленні та обчисленні заробітної плати Голови та членів НАЗК застосовувалися різні умови оплати праці, визначені різними нормативними документами: Законом № 1700 і Постановою № 304. Як наслідок, фонд заробітної плати Голови та членів НАЗК, за розрахунками аудиторів, міг бути завищений упродовж 2017–2018 років і 9 місяців 2019 року за КЕКВ 2110 – на 9 247,0 тис. грн, за КЕКВ 2120 – на 2 034,3 тис. грн, у т. ч. у 2017 році за КЕКВ 2110 – на 2 323,7 тис. грн, КЕКВ 2120 – на 511,2 тис. грн³⁰; у 2018 році за КЕКВ 2110 – на 3 950,3 тис. грн, КЕКВ 2120 – на 869,1 тис. грн³¹; за 9 місяців 2019 року за КЕКВ 2110 – на 2 973,0 тис. грн, КЕКВ 2120 – на 654,1 тис. гривень³².

4.2. Аудит використання коштів на оплату праці в. о. керівника апарату Національного агентства з питань запобігання корупції

Відповідно до частини другої статті 8 Закону № 1700 керівник апарату і його заступники призначаються та звільняються НАЗК.

Рішенням НАЗК від 19.05.2016 № 1 затверджено положення про апарат НАЗК, згідно з пунктом 5 якого, зокрема, до складу апарату входять керівник апарату і два його заступники. Пунктом 6 положення визначено, що апаратом керує керівник апарату, який призначається рішенням НАЗК.

Рішенням НАЗК від 05.04.2018 № 612 затверджено положення про апарат НАЗК у новій редакції. Згідно з пунктом 3 положення загальне керівництво апаратом, контроль за його діяльністю здійснює Голова НАЗК. Пунктом 5 положення визначено, зокрема, що до складу апарату входять керівник апарату та його заступник. Апарат очолює керівник, який призначається та звільняється з посади НАЗК. Керівник та інші працівники апарату (крім працівників, які виконують функції з обслуговування) є державними службовцями (пункти 7 і 8 положення).

Водночас частиною першою статті 5 Закону № 889 передбачено, що правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України

³⁰ 2017 рік за КЕКВ 2110 – 2 323 695,69 грн (Корчак Н. М. – 896 322,75 грн; Скопич О. Д. – 590 659,16 грн; Серьогін О. Ю. – 162 997,94 грн; Радецький Р. С. – 429 475,64 грн; Рябошапка Р. Г. – 244 240,2 гривні). Нарахування за КЕКВ 2120 – 11 213,05 гривні.

³¹ 2018 рік за КЕКВ 2110 – 3 950 290,87 грн (Мангул О. А. – 932 708,76 грн; Корчак Н. М. – 906 658,17 грн, Патюк С. С. – 691 462,42 грн; Скопич О. Д. – 755 316,29 грн, Серьогін О. Ю. – 664 145,23 гривні). Нарахування за КЕКВ 2120 – 869 063,99 гривні.

³² 2018 рік за КЕКВ 2110 – 3 950 290,87 грн (Мангул О. А. – 932 708,76 грн; Корчак Н. М. – 906 658,17 грн, Патюк С. С. – 691 462,42 грн; Скопич О. Д. – 755 316,29 грн, Серьогін О. Ю. – 664 145,23 гривні). Нарахування за КЕКВ 2120 – 869 063,99 гривні.

та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Згідно з частиною другою статті 5 Закону № 889 відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби, регулюються цим Законом, якщо інше не передбачено законом.

Відповідно до пункту 3 частини першої статті 2 Закону № 889 керівник державної служби в державному органі – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі.

Частиною другою статті 17 цього Закону № 889 визначено повноваження керівника державної служби.

Пунктом 5 частини першої статті 17 Закону № 889 визначено, що повноваження керівника державної служби здійснюють, зокрема, в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату (секретаріату).

При цьому статтею 91 Закону № 889 визначено особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Дія зазначеної статті поширюється, зокрема, на керівника апарату НАЗК.

Відповідно до пункту 4 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889 у державних органах, керівники або голови яких виконують повноваження керівників державної служби та з дня набрання чинності цим Законом втрачають статус державних службовців, утворюються посади керівників державної служби.

Повноваження керівників державної служби до призначення на такі посади осіб за результатами конкурсу в порядку, визначеному Законом № 889, продовжують виконувати керівники або голови відповідних державних органів, але не довше ніж до 1 січня 2017 року.

З огляду на викладене чинним законодавством передбачено наявність посади керівника державної служби, а саме керівника апарату в структурі НАЗК. При цьому положення Закону № 1700, рішень НАЗК від 19.05.2016 № 1 і від 05.04.2018 № 612 не узгоджуються з вимогами Закону № 889 **у частині здійснення керівництва апаратом та призначення керівника апарату НАЗК.**

Пунктом 16 частини третьої статті 13 Закону № 889 визначено: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, зокрема, проводить моніторинг вакантних посад державної служби категорії «А» та ініціює перед суб'єктом призначення проведення конкурсу на такі посади.

На запит Рахункової палати листом від 24.07.2019 № 5060/10-19 НАДС повідомлено: НАДС систематично інформує суб'єктів призначення щодо переліку вакантних посад державної служби категорії «А» шляхом надсилання листів. До НАЗК надсилалися листи від 12.01.2018 № 8/90/22-18; від 05.07.2018 № 5000/90-18; від 15.02.2019 № 821/90-19 з інформацією про наявність вакантних посад державної служби категорії «А». На момент проведення аудиту НАЗК не було ухвалено рішення щодо оголошення конкурсу на зайняття вакантної

посади категорії «А» керівника апарату НАЗК.

Так, згідно з протоколом засідання НАЗК від 28.04.2016 № 7 І. В. Ткаченка (наказ НАЗК від 29.04.2016 № 10-к/тр) призначено керівником апарату НАЗК, а С. В. Богачова – заступником керівника апарату НАЗК (наказ НАЗК 28.04.2016 № 11).

Відповідно до наказу НАЗК від 13.10.2017 № 535-к/тм за підписом Голови Н. М. Корчак на О. О. Писаренка, керівника департаменту моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції, покладено виконання обов'язків керівника апарату НАЗК з 10.10.2017.

Рішенням НАЗК від 15.12.2017 № 1440 (протокол засідання НАЗК від 15.12.2017 № 76) на підставі протоколу засідання конкурсної комісії на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б» О. О. Писаренка призначено заступником керівника апарату НАЗК (відповідно до наказу НАЗК від 18.12.2017 № 628-к/тр приступив до виконання обов'язків з 19.12.2017).

Згідно з наказом НАЗК від 19.12.2017 № 743-к/тм за підписом Голови Н. М. Корчак на О. О. Писаренка, заступника керівника апарату НАЗК, покладено виконання обов'язків керівника апарату НАЗК з 20.12.2017.

Рішенням НАЗК від 13.09.2019 № 2956 О. О. Писаренка звільнено з посади заступника керівника апарату НАЗК (відповідно до наказу НАЗК від 17.09.2019 № 512 за підписом Голови О. А. Мангула з 20.09.2019 звільнений з посади заступника керівника апарату).

Отже, з 01.05.2016 і по 20.09.2019 (з моменту набрання чинності Законом № 889) покладання на О. О. Писаренка виконання обов'язків керівника апарату НАЗК як керівника державної служби (в розумінні законодавства про державну службу) та/або призначення його заступником керівника апарату НАЗК суперечить вимогам статті 31 Закону № 889, якою визначено, що рішення про призначення на посади державної служби категорій «Б» і «В» приймається керівником державної служби.

Частиною шостою статті 31 Закону № 889 визначено: з метою безперебійного функціонування державного органу одночасно з прийняттям рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби до призначення особи на таку посаду суб'єкт призначення може прийняти рішення, зокрема, про тимчасове покладення виконання обов'язків за вакантною посадою державної служби категорії «А» на одного із заступників або на одного з керівників самотійних структурних підрозділів цього державного органу.

Таким чином, рішення щодо призначення О. О. Писаренка заступником керівника апарату та покладення на нього виконання обов'язків керівника апарату НАЗК є перевищенням службових повноважень членів та Голови НАЗК Н. М. Корчак, які не є державними службовцями і відповідно не мали повноважень ухвалювати рішення про призначення на посаду державної служби категорії «Б»: призначати в. о. керівника апарату без оголошення НАЗК конкурсу на посаду державної служби категорії «А».

Заступникові керівника апарату О. О. Писаренку за відсутності підстав щодо його призначення нараховано заробітну плату в сумі 2 127,8 тис. грн,

зокрема, за період з 10.10.2017 по 31.12.2017 – 163,4 тис. грн (у т. ч. нарахування – 29,4 тис. грн); за 2018 рік – 1 041,0 тис. грн (у т. ч. нарахування – 145,4 тис. грн); за 9 місяців 2019 року – 923,4 тис. грн (у т. ч. нарахування – 121,1 тис. гривень).

4.3. Аудит використання коштів на оплату праці працівників Національного агентства з питань запобігання корупції

Відповідно до частини другої статті 8 Закону № 1700 організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності НАЗК здійснює його апарат.

Положення про апарат НАЗК³³ і його структура³⁴, а також положення про самостійні структурні підрозділи апарату затверджуються НАЗК. Гранична чисельність працівників апарату НАЗК затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Голови НАЗК.

Штатний розпис апарату НАЗК³⁵ затверджується Головою НАЗК за поданням керівника апарату.

Встановлено: штатний розпис НАЗК на 2017 рік затверджено керівником апарату НАЗК Ткаченком І. В., що не відповідає вимогам Закону № 1700 та підпункту 7 пункту 2.3 розділу II Регламенту Національного агентства з питань запобігання корупції, а також пункту 4 Положення про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції (затверджене рішенням НАЗК від 19.05.2016 № 1). Зазначене свідчить про перевищення повноважень керівником апарату НАЗК Ткаченком І. В., що призвело до порушення бюджетної та фінансової дисципліни НАЗК.

³³ Положення про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції затверджено рішенням НАЗК від 19.05.2016 № 1. Відповідно до рішень НАЗК від 05.04.2018 № 612 і від 26.07.2019 № 2169 це Положення викладено в новій редакції.

³⁴ Рішенням НАЗК від 05.04.2016 № 1 затверджено структуру НАЗК (рішеннями НАЗК від 15.09.2016 № 37 і від 22.12.2016 № 169 внесено зміни). У 2017 році рішенням НАЗК від 24.11.2017 № 1260 затверджено нову структуру НАЗК, яку введено в дію наказом НАЗК від 19.12.2017 № 205/17.

³⁵ Наказом НАЗК від 06.02.2017 № 20/17 введено в дію штатний розпис на 2017 рік, який 20.01.2017 затверджено керівником апарату НАЗК Ткаченком І. В. та 25.01.2017 погоджено Мінфіном (заступник Міністра – керівник апарату Капінус Є. В.), у кількості 311 од. та фондом заробітної плати на місяць за посадовими окладами у сумі 2 204,0 тис. гривень.

Наказом НАЗК від 09.02.2018 № 19/18 введено в дію штатний розпис на 2018 рік, який 26.01.2018 затверджено Головою НАЗК Корчак Н. М. та 07.02.2018 погоджено Мінфіном (державний секретар Капінус Є. В.), у кількості 311 од. та фондом заробітної плати на місяць за посадовими окладами у сумі 3 160,6 тис. гривень. Наказом НАЗК від 28.02.2018 № 23/18 введено в дію штатний розпис на 2018 рік, який 21.02.2018 затверджено Головою НАЗК Корчак Н. М. та 28.02.2018 погоджено Мінфіном (державний секретар Капінус Є. В.), у кількості 311 од. та фондом заробітної плати на місяць за посадовими окладами у сумі 3 205,7 тис. гривень.

Наказом НАЗК від 26.02.2019 № 33/19 введено в дію штатний розпис на 2019 рік, який 19.02.2019 затверджено Головою НАЗК Мангулом О. А. та 26.02.2019 погоджено Мінфіном (заступник Міністра Джигир Ю. А.), у кількості 311 од. та фондом заробітної плати на місяць за посадовими окладами у сумі 3 453,7 тис. гривень.

Зведену інформацію щодо кількості фактично працюючих і вакансій у період з 01.01.2017 по 30.09.2019 наведено у таблиці 5.

Таблиця 5

**Інформація про кількість фактично працюючих та вакансій
у період з 01.01.2017 по 30.09.2019**

(осіб)

Місяць	2017 рік		2018 рік		9 місяців 2019 року	
	Фактична кількість працівників	Вакансії	Фактична кількість працівників	Вакансії	Фактична кількість працівників	Вакансії
Січень	213	98	259	52	280	31
Лютий	211	100	257	54	289	22
Березень	215	96	255	55	285	26
Квітень	217	94	250	61	282	29
Травень	231	80	246	65	280	31
Червень	234	77	241	70	280	31
Липень	239	72	233	78	278	33
Серпень	233	78	233	78	280	31
Вересень	241	70	255	56	278	33
Жовтень	241	70	264	47	-	-
Листопад	241	70	268	43	-	-
Грудень	244	67	279	32	-	-
У середньому за період	230	81	253,4	57,4	281,3	29,7

Згідно з даними таблиці 5, за незмінної чисельності НАЗК 311 шт. од. у середньому кількість вакансій становила у 2017 році – 81 шт. од. (24,5 відс. загальної штатної чисельності), 2018 році – 57,4 осіб (17,3 відс.), упродовж 9 місяців 2019 року – 29,7 шт. од. (9,0 відсотка).

***Довідково.** За період з 01.01.2017 по 30.09.2019 включно Дисциплінарною комісією з розгляду дисциплінарних справ в НАЗК порушено 51 дисциплінарну справу, у т. ч. 2017 року – 25 справ, 2018 року – 19, станом на 30.09.2019 – 7 дисциплінарних справ.*

Слід зазначити, що найбільший відсоток дисциплінарних справ відкрито щодо працівників НАЗК департаменту фінансового контролю та моніторингу способу життя (2018 рік – 16 справ, 31,4 відсотка).

До працівників НАЗК застосовано такі дисциплінарні стягнення: зауваження – 1; догана – 5; попередження про неповну службову відповідальність – 1; звільнення з посади державної служби – 2. Порушень законодавства щодо нарахування заохочувальних виплат під час накладення дисциплінарних стягнень аудитом не встановлено.

Дисциплінарною комісією закрито 19 дисциплінарних проваджень, у зв'язку з відсутністю в діях працівників НАЗК ознак дисциплінарних проступків. Високий показник дисциплінарних проваджень щодо посадових осіб НАЗК (51) та високий показник закритих дисциплінарних проваджень у зв'язку з відсутністю в діях працівників НАЗК ознак дисциплінарних проступків (19) свідчать про упередженість і тиск на працівників НАЗК з боку керівництва (керівника апарату). Під час перевірки нарахувань премій та інших виплат працівників, на яких накладено дисциплінарне стягнення, порушень не встановлено.

Аудит засвідчив, що в структурі фонду оплати праці питома вага посадового окладу до сумарного фонду оплати праці на 2017 рік (63 736,4 тис. грн) становила 27,4 відс., або 17 437,72 тис. грн (при плані із змінами 31 відс., або 19 756,5 тис. грн);

надбавки за вислугу років – 8,0 відс., або 5 074,8 тис. грн (при плані 15,1 відс., або 9 634,4 тис. грн); за ранг – 1,4 відс., або 893,3 тис. грн (при плані – 1,6 відс., або 1011,1 тис. грн);

надбавки за інтенсивність праці – 25,8 відс., або 16 465,2 тис. грн (при плані – 29,3 відс., або 18 654,6 тис. грн); за виконання особливо важливої роботи – 0,1 відс. або 56,5 тис. грн (при плані – 0,1 відс., або 64,1 тис. грн);

премії – 13,0 відс., або 8317,0 тис. грн (при плані 14,8 відс., або 9423,5 тис. гривень).

Так само в структурі фонду оплати праці на 2018 рік питома вага посадового окладу до сумарного фонду оплати праці (104 495,9 тис. грн) становила 26,1 відс., або 26 302,3 тис. грн (при плані 26,1 відс., або 27 302,3 тис. грн);

надбавки за вислугу років – 7,4 відс., або 7 718,2 тис. грн (при плані – 7,4 відс., або 7 718,2 тис. грн); за ранг – 0,9 відс., або 961,2 тис. грн (при плані 0,9 відс., або 961,1 тис. грн);

надбавки за інтенсивність праці – 21,2 відс., або 22 170,7 тис. грн (при плані 21,1 відс., або 22 170,7 тис. грн); премії – 22,4 відс., або 23 423,8 тис. грн (при плані 22,4 тис. грн, або 23 423,8 тис. гривень).

Порівняльним аналізом структури фонду оплати праці у 2017 і 2018 роках встановлено: шляхом перерозподілу запланованих коштів на виплату посадових окладів та доплат і надбавок обов'язкового характеру (за ранг і вислугу років) за наявності вакансій кошти перерозподілено на збільшення виплат співробітникам надбавок і доплат, що мають стимулюючий характер, на преміювання, за інтенсивність праці, а також на виплату матеріальної допомоги на вирішення соціально-побутових питань тощо.

Аудитом виявлено допущені протягом 2017–2018 років і 9 місяців 2019 року численні порушення умов оплати праці працівників НАЗК.

➤ Преміювання членів НАЗК і працівників апарату упродовж 2017–2018 років і 9 місяців 2019 року унормовано відповідними положеннями та порядками, розробленими та затвердженими НАЗК згідно з Типовим положенням про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретарів), затвердженим наказом Міністерства соціальної політики України від 13.06.2016 № 646 (далі – Типове положення № 646)³⁶.

З 01.01.2017 у НАЗК застосовувалося Положення про преміювання та надання матеріальної допомоги працівникам Національного агентства з питань запобігання корупції, затверджене наказом керівника апарату від 30.01.2017 № 14 (далі – Положення про преміювання № 14). Слід зазначити, що Положення про преміювання № 14 подано Бондаренком Н. І., керівником управління бухгалтерського обліку та звітності – головним бухгалтером, та погоджено Міщенко О. В., в. о. керівника відділу правового забезпечення, і Смик Р. П., головою первинної профспілкової організації НАЗК, що відповідає вимогам пункту 4 розділу I Типового положення № 646.

З 01.10.2017 у НАЗК діяло Положення про преміювання та надання матеріальної допомоги працівникам НАЗК, затверджене наказом НАЗК від 25.09.2017 № 14/7 (далі – Положення про преміювання № 14/7). Шляхом

³⁶ Зареєстровано Міністерством юстиції України 30.06.2016 за № 903/29033.

порівняння Положення про преміювання № 14 та Положення про преміювання № 14/7 встановлено, що ці нормативні документи відрізняються лише доповненнями щодо подання на розгляд Голові НАЗК обґрунтованих пропозицій про встановлення розміру премій кожному працівникові.

З 01.11.2018 у НАЗК діяло Положення про преміювання працівників апарату НАЗК, затверджене наказом НАЗК від 22.11.2018 № 159/18 (далі – Положення про преміювання №159/18).

Слід зазначити, що НАЗК розроблено Порядок преміювання та надання матеріальної (грошової) допомоги, встановлення надбавок Голові, заступникам Голови, членам НАЗК, керівнику апарату та його заступникам, працівникам патронатної служби НАЗК, затверджений рішенням НАЗК від 02.02.2017 № 38 (далі – Порядок). При цьому упродовж 2017–2018 років і 9 місяців 2019 року преміювання Голови та членів НАЗК не здійснювалося.

Як засвідчив аудит, відповідно до пункту 4 розділу I Положення про преміювання № 14 розрахунок місячного фонду преміювання працівників НАЗК застосовується управлінням бухгалтерського обліку та звітності не пізніше 23 числа місяця, за який проводиться преміювання, та подається керівникові апарату на погодження. Обґрунтовані пропозиції щодо встановлення розміру місячної премії кожному працівникові, на підставі розрахунків, наданих управлінням бухгалтерського обліку та звітності, повинні подаватися керівникові апарату на розгляд керівниками структурних підрозділів з урахуванням пропозицій безпосередніх керівних працівників (пункт 5 розділу I Положення про преміювання № 14).

Управління бухгалтерського обліку та звітності на підставі погоджених керівником апарату пропозицій формує проєкт наказу про преміювання. Підставою для нарахування та виплати премії є підписаний та зареєстрований наказ керівника апарату (пункти 7–8 розділу I Положення про преміювання № 14).

Фонд преміювання встановлюється в розмірі 20 відс. загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці. При цьому загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік, не має перевищувати 30 відс. фонду його посадового окладу на рік (пункти 1–2 розділу II Порядок визначення фонду преміювання).

Преміювання працівників НАЗК повинно здійснюватися відповідно до їх особистого внеску в загальні результати роботи в межах коштів, передбачених у кошторисі НАЗК на оплату праці, та економії фонду оплати праці (пункт 1 розділу IV Положення про преміювання № 14). Підготовка проєкту наказу здійснюється управлінням бухгалтерського обліку та звітності. Рішення про розмір премії приймається керівником.

Аналіз Положення про преміювання № 14 і Положення про преміювання № 14/7 щодо їх відповідності нормам Типового положення № 646 засвідчив: ці нормативні документи не містять норм, що бухгалтерська служба щомісяця або щокварталу розраховує фонд преміювання в розрізі кожного самостійного структурного підрозділу залежно від їхньої штатної чисельності та доводить зазначену інформацію до відома їхніх керівників (пункт 1 розділу III Типового положення № 646).

Встановлено: бухгалтерською службою НАЗК у 2017 році та I півріччі 2018 року не здійснювався розрахунок фонду преміювання НАЗК у розрізі кожного самостійного структурного підрозділу залежно від їхньої штатної чисельності.

Обґрунтування щодо преміювання керівників структурних підрозділів мали формальний характер: у скороченому вигляді визначалися вимоги за посадовою інструкцією та кількісні характеристики щодо її виконання, при цьому фактична кількість документів, опрацьованих фахівцем, на відсоток призначення премії не впливала.

Крім того, у першому рядку подання керівника структурного підрозділу пропонувалося преміювати цього керівника, тобто він сам визначав якість своєї роботи. Наприклад, Маркеєва О. Д. у поданні на премію як керівник департаменту пропонує (особисто) встановити їй премію в розмірі 70 відс. Так само керівник департаменту організації роботи із запобігання та виявлення корупції Онищук О. Є. за лютий 2017 року визначив собі премію в розмірі 70 відс.; керівник департаменту антикорупційної політики Шапка Б. В. – 70 відс., керівник управління бухгалтерського обліку та звітності Бондаренко Н. І. – 100 відс., керівник адміністративного департаменту Мароха В. М. – 60 відсотків.

Аудитом встановлено **непоодинокі факти виправлень, викреслень від руки в тексті підписаних і поданих на затвердження подань.** Таким чином розмір премії або збільшувався, або зменшувався. При цьому причин і аргументів щодо позбавлення премії або зниження її розміру не наведено, немає підпису особи, яка виправляла документи.

Виправлення в документах щодо преміювання працівників структурних підрозділів мали системний характер. Фактично преміювання у 2017 році та I півріччі 2018 року здійснювалося на власний розсуд керівника апарату НАЗК Такаченка І. В. і заступника керівника апарату Писаренка О. О.

5. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

На виконання статті 5 Закону № 1700 Кабінетом Міністрів України призначено таких членів НАЗК:

Корчак Наталію Миколаївну (розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.12.2015 № 1284-р, Голова НАЗК з 28.03.2016 по 28.03.2018³⁷);

Радецького Руслана Станіславовича (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 159-р, заступник Голови НАЗК з 28.03.2016 по 27.08.2017³⁸);

³⁷ Рішення НАЗК від 28.03.2016 № 1 та від 28.03.2018 № 547

³⁸ Рішення НАЗК від 28.03.2016 № 2 та НАЗК від 22.08.2017 № 434-к/тр

Рябошапка Руслана Георгійовича (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 160-р, достроково припинено повноваження розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 № 413-р);

Серьогіна Олександра Юрійовича (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 542-р);

Скопича Олександра Дмитровича (розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.12.2015 № 1283-р);

Мангула Олександра Анатолійовича (розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 31-р, обрано Головою згідно з рішенням НАЗК від 28.03.2018 № 547).

НАЗК здійснює повноваження та координує роботу структурних підрозділів апарату відповідно до визначеного розподілу функціональних обов'язків між членами НАЗК (таблиця 6).

Таблиця 6

Розподіл функціональних обов'язків між членами НАЗК у 2017–2018 роках і протягом 9 місяців 2019 року

Назва структурного підрозділу	Затверджено рішенням НАЗК від:		
	28.04.2016 № 3	09.02.2018 № 164	05.04.2018 № 613
департамент антикорупційної політики / департамент координації антикорупційної політики	Рябошапка Р. Г.	Серьогін О. Ю.	Серьогін О. Ю.
департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції		Мангул О. А.	Мангул О. А.
департамент організації роботи із запобігання та виявлення корупції	Скопич О. Д.	Скопич О. Д.	Скопич О. Д.
департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя	Радецький Р. С.	Патюк С. С.	Патюк С. С.
департамент з питань запобігання політичної корупції	Корчак Н. М.	Корчак Н. М.	Корчак Н. М.
департамент організаційного та кадрового забезпечення	Корчак Н. М.	–	–
управління бухгалтерського обліку та звітності			
адміністративний департамент			
відділ правового забезпечення			
сектор запобігання та виявлення корупції в НАЗК			
сектор внутрішнього аудиту			
сектор режимно-секретної та мобілізаційної роботи	–	Корчак Н. М.	Мангул О. А.
управління організаційно-адміністративного забезпечення			
управління інформаційно-аналітичних систем та захисту інформації			
управління планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності			
управління документального забезпечення та контролю			
управління персоналом			
управління правового забезпечення			
відділ інформаційної політики та зав'язків із ЗМІ			
сектор режимно-секретної роботи			
головний спеціаліст із запобігання та виявлення корупції в НАЗК			
головний спеціаліст із внутрішнього аудиту			

НАЗК протягом 2017–2018 років і 9 місяців 2019 року проведено 201 засідання, прийнято 7944 рішення: 2017 рік – 79 засідань, прийнято 1545 рішень, з них 18 оскаржених рішень (1,2 відс. загальної кількості прийнятих рішень у 2017 році), 2018 рік – 62 засідання і 2964 рішення, з них

73 оскаржених (2,5 відс. загальної кількості прийнятих у 2018 році рішень), 9 місяців 2019 року – 60 засідань і 3435 рішень, з них 113 оскаржених (3,3 відс. загальної кількості прийнятих).

Оскаржені рішення стосуються результатів повних перевірок декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, всього 172 судових провадження.

Крім того, за інформацією НАЗК упродовж 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року подано 48 позовних заяв про оскарження дій/бездіяльності НАЗК (у т. ч. посадових осіб): 2017 рік – 13 заяв, 2018 – 14, 9 місяців 2019 року – 21 заява.

Довідково. Підставами для подання позовних заяв про оскарження дій/бездіяльності НАЗК є:

- 1) відмова у видаленні декларації кандидата з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, – 1 справа (пункт 46);
- 2) відмова у видаленні відомостей з Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, – 2 справи (пункти 33, 45);
- 3) направлення протоколу про адміністративне правопорушення до суду – 4 справи (пункти 2, 20, 41, 42);
- 4) витребування документів – 3 справи (пункти 25, 29, 21);
- 5) поновлення на роботі – 2 справи (пункти 30, 44);
- 6) про визнання протиправною бездіяльності посадових/службових осіб НАЗК – 16 справ (пункти 1–9, 22, 27, 32, 34, 40, 43, 47–48);
- 7) оскарження припису – 10 справ (пункти 11–17, 23, 26, 31, 39);
- 8) інше визнання протиправною бездіяльності – 10 справ (пункти 10, 14, 18, 19, 24, 28, 35–38).

Як встановлено аудитом, майже 90 відс. оскаржених рішень НАЗК стосувалися перевірки декларацій.

Стаття 11 Закону № 1700 визначає, зокрема, такі повноваження НАЗК:

- 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; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації про ситуацію щодо 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;
- здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тощо.

Встановлено, що для забезпечення виконання повноважень НАЗК функціонує, зокрема, 4 самостійні структурні підрозділи, діяльність яких спрямовують і координують члени НАЗК згідно з розподілом повноважень³⁹:

➤ Департамент перевірки декларацій та моніторингу способу життя⁴⁰ (департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя⁴¹, назву змінено згідно з рішенням НАЗК від 13.04.2018 № 722), який безпосередньо забезпечує контроль та перевірку декларацій суб'єктів декларування; проводить моніторинг способу життя суб'єктів декларування; організовує здійснення методичного та консультативного забезпечення виконання законодавства з питань подання та перевірки декларацій суб'єктів декларування; виявляє порушення, ініціює питання проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилає до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень, тощо.

Відповідно до статті 51 Закону № 1700 вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється НАЗК на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.

Частиною третьою статті 51 Закону № 1700 передбачено, що порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування визначається НАЗК.

Станом на 25.10.2019 не визначено порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, отже, відповідна діяльність цим департаментом не здійснюється.

У частині здійснення відбору декларацій щодо повної їх перевірки слід відзначити, що з 15.01.2019⁴² НАЗК застосовує **логічний та арифметичний контроль**, а також використовує під час проведення цього контролю відомості з реєстрів, баз даних та інших інформаційно-телекомунікаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування.

***Довідково.** Система логічного та арифметичного контролю застосовується до декларацій, наявних у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, дає змогу встановити значення ступеня невідповідності кожної декларації суб'єктів декларування та розподіляє їх відповідно до нарахованих балів. Бали нараховуються згідно з правилами арифметичного та логічного контролю. Складова 1 містить 103 правила, які за змістом оцінюють кількість*

³⁹ Рішенням НАЗК від 28.04.2016 № 3 затверджено тимчасовий розподіл функціональних обов'язків між членами НАЗК. Рішеннями НАЗК від 09.02.2018 № 164 і від 05.04.2018 № 613 затверджено новий розподіл повноважень, визначення функціональних обов'язків членів НАЗК та порядок заміщення керівництва НАЗК.

⁴⁰ Положення затверджено рішенням НАЗК від 13.04.2018 № 722.

⁴¹ Положення затверджено рішенням НАЗК від 19.05.2016 № 1.

⁴² Рішення НАЗК від 15.01.2019 № 38 «Про забезпечення технічної можливості застосування логічного та арифметичного контролю».

майна та доходів, відображену в кожній окремій декларації, виявляють наявність корупційного ризику за результатами розрахунків (наприклад, у декларації суб'єкта декларування відображено майно на суму більше 10 млн грн тощо), порівнюють ці показники з попередніми деклараціями, а також вираховують різницю між отриманими доходами і активами та видатками суб'єкта декларування.

Як встановлено аудитом, інформаційно-телекомунікаційна система проведення логічного і арифметичного контролю декларацій (далі – ІТС ЛАК) самостійно здійснює ранжування декларацій за значеннями суми вагових коефіцієнтів від найвищого до найнижчого. Протягом 2019 року повна перевірка декларації проводилась за рішенням НАЗК, яким члену НАЗК доручалося провести таку перевірку через працівників підрозділів апарату НАЗК. Однак члени НАЗК не приймали рішень щодо визначення відповідальних осіб за відбір декларацій, що підлягають повній перевірці.

Крім того, члени НАЗК вносили на розгляд Агентства проекти рішень щодо початку повних перевірок, а також могли визначати уповноважених осіб, які проводили повну перевірку декларацій відповідних суб'єктів декларування. **Отже, наявний ризик вибіркового, суб'єктивного підходу до відбору для повної перевірки декларацій окремих осіб, як наслідок, можливі зловживання.**

➤ Департамент організації роботи із запобігання та виявлення корупції⁴³, який безпосередньо здійснює координацію та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків в їх діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у т. ч. підготовки та виконання антикорупційних програм; здійснює збір, аналіз, узагальнення інформації щодо корупційних ризиків, готує проекти рекомендацій та типологій щодо їх запобігання та усунення; організовує заходи з контролю за підготовкою та виконанням антикорупційних програм в органах влади, проводить їх аналіз та надає обов'язкові до розгляду пропозиції до таких програм; за результатами розгляду заяв фізичних та юридичних осіб про порушення вимог Закону № 1700 ініціює та проводить перевірки можливих фактів таких порушень; здійснює заходи щодо популяризації та стимулювання політики викриття корупції, а також щодо захисту викривачів від негативних дій із боку працедавців, у т. ч. бере участь у судових процесах; виявляє порушення, ініціює питання проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилає до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень.

➤ Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції⁴⁴, який безпосередньо здійснює моніторинг та контроль за виконанням 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, а також контроль за дотриманням

⁴³ Положення затверджено рішеннями НАЗК від 19.05.2016 № 1 та від 13.04.2018 № 722.

⁴⁴ Положення затверджено рішеннями НАЗК від 19.05.2016 № 1 та від 13.04.2018 № 722.

вказаними особами обмежень щодо запобігання корупції; забезпечує повну перевірку декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в частині перевірки на наявність конфлікту інтересів; виявляє порушення вимог Закону № 1700 щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняними до них особами; ініціює питання проведення службового розслідування, вживає заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилає до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень.

Як встановлено аудитом, у 2017–2018 роках із загальної кількості запланованих (1010 і 1000 відповідно⁴⁵) перевірок декларацій на наявність конфлікту інтересів під час повної перевірки декларацій здійснено 491 і 620 перевірок відповідно.

За поясненням НАЗК, зазначене спричинено відсутністю автоматизованої системи перевірки декларацій, повні перевірки декларацій проводились в ручному режимі уповноваженими особами, що потребує значних затрат часу та унеможливорює виконання перевірок в повному обсязі, а отже, і притягнення осіб до адміністративної відповідальності у запланованій кількості.

Крім того, аудит засвідчив, що цим департаментом у 2018 році надавалися не всі необхідні роз'яснення юридичним та фізичним особам з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом № 1700. Так, при затвердженому паспортом бюджетної програми показнику 2000 роз'яснень надано лише 1280, що менше на 720.

➤ Департамент координації антикорупційної політики⁴⁶ (назву змінено, раніше – департамент антикорупційної політики⁴⁷), який безпосередньо розробляє проекти Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, вживає заходів щодо моніторингу, координації та оцінювання ефективності виконання Антикорупційної стратегії; здійснює антикорупційну експертизу проєктів актів та моніторинг законодавства щодо виявлення корупціогенних чинників; вживає заходів щодо залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики тощо.

Встановлено, що у 2017–2018 роках із загальної кількості запланованих для працівників НАЗК тренінгів (50⁴⁸) з питань застосування антикорупційного законодавства проведено 43 і 29 відповідно.

⁴⁵ Показники затверджено паспортом бюджетної програми на 2017–2018 роки за КПКВК 6331010.

⁴⁶ Положення затверджено рішенням НАЗК від 19.05.2016 № 1.

⁴⁷ Положення затверджено рішенням від 13.04.2018 № 722.

⁴⁸ Показник затверджено паспортом бюджетної програми на 2017–2018 роки за КПКВК 6331010.

За поясненням НАЗК, окремі тренінги не проводились у зв'язку з втратою актуальності на момент проведення.

Що стосується досліджень рівня корупції, у т. ч. корупційних ризиків та проблем, пов'язаних із корупційними проявами у сферах, найбільш вражених корупцією, то затверджене паспортом бюджетної програми дослідження не виконано. У зв'язку з відсутністю фінансової можливості забезпечити оплату за проведення дослідження НАЗК звернулося за допомогою до міжнародних донорів, зокрема до Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні.

Довідково. НАЗК надіслано лист від 18.07.2018 № 10-23/30738/18 про сприяння проведенню дослідження з питань вивчення ситуації щодо корупції за Методикою стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, схваленою рішенням НАЗК від 12.01.2017 № 12. Однак у грудні 2018 року на електронну адресу НАЗК надіслано відмову в проведенні дослідження, оскільки прогресу у співпраці з декларування не забезпечено. Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні неофіційно призупинила співпрацю з НАЗК.

Аудит засвідчив: із чотирьох департаментів НАЗК два (департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції і департамент перевірки декларацій та моніторингу способу життя) протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року не забезпечили виконання покладених на них завдань, визначених як показники паспорта бюджетної програми, робота цих структурних підрозділів упродовж періоду, що підлягав аудиту, була неефективною, оскільки більшість показників не виконана.

Наприклад: при затвердженому в паспорті бюджетної програми показнику перевірки 6000 декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, перевірено 143 такі декларації. За інформацією звіту про виконання паспорта бюджетної програми, зазначене пояснюється відсутністю автоматизованої системи перевірки декларацій, повні перевірки декларацій у 2017 році проводилися уповноваженими особами в ручному режимі, що потребувало значних витрат часу та унеможливлювало виконання перевірок у повному обсязі (дані звіту про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 6331010 за 2017 рік);

затверджений показник моніторингу способу життя декларанта у кількості 300 осіб не виконано взагалі у зв'язку з тим, що Порядок моніторингу життя декларанта не пройшов реєстрації нормативно-правових актів;

показник складених і переданих до суду протоколів про адміністративні правопорушення фактично становив 49 протоколів при запланованому 1000, що пояснюється у звіті відсутністю автоматизованої системи перевірки декларацій, повні перевірки проводились у ручному режимі уповноваженими особами, що потребує значних затрат часу та унеможливлює виконання перевірок в повному обсязі, відповідно і притягнення осіб до адміністративної відповідальності у запланованій кількості;

показник повідомлень, складених і переданих до правоохоронних органів за результатами проведених перевірок, фактично становив 2000, надіслано 8 повідомлень у зв'язку із зменшенням кількості перевірок декларацій і за відсутності автоматизованої системи перевірки декларацій, відповідно

зменшилась кількість повідомлень, надісланих до правоохоронних органів за результатами проведених перевірок;

при затвердженому в паспорті бюджетної програми показнику перевірок 1000 декларацій на наявність конфлікту інтересів проведено таких перевірок 491, що на 519 менше і пояснюється відсутністю автоматизованої системи перевірки декларацій, повні перевірки декларацій проводились у ручному режимі уповноваженими особами, що потребує значних затрат часу та унеможливорює виконання перевірок в повному обсязі, відповідно і притягнення осіб до адміністративної відповідальності у запланованій кількості.

Незважаючи на це, за 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року працівникам вказаних структурних підрозділів НАЗК нараховано надбавку за інтенсивність праці та премії (таблиця 7)

Таблиця 7

Дані щодо нарахування працівникам департаментів НАЗК за 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року надбавки за інтенсивність праці та премії

Назва департаменту	Нараховано, тис. грн				Нараховано, середній відс. за рік	
	Всього	у т. ч.:			надбавка за інтенс. праці	премія місячна
		оплата згідно з окладом	надбавка за інтенс. праці	премія місячна		
2017 рік						
Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції	6 156,4	2 655,3	2 419,5	1 081,5	91,1	40,7
Департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя	7 663,5	3 084,5	2 960,5	1 618,5	96,0	52,5
2018 рік						
Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції	12 639,5	4 512,7	3 897,0	4 229,8	86,4	93,7
Департамент перевірки декларацій та моніторингу способу життя	14 328,7	5 195,1	4 446,1	4 687,5	85,6	90,2
за 9 місяців 2019 року						
Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції	8 771,8	4 460,3	3 670,1	641,5	82,3	14,4
Департамент перевірки декларацій та моніторингу способу життя	8 505,5	4 373,5	3 558,9	573,1	81,4	13,1
Разом	58 065,4	24 281,5	20 952,0	12 831,9	86,3	52,8

Як вбачається з таблиці 7, двом структурним підрозділам НАЗК, які фактично не виконували або неналежно виконували покладених на них завдань, нараховано надбавку за інтенсивність праці та премію у загальній сумі 33 783,9 тис. грн, у т. ч. у 2017 році – 8 080,0 тис. грн; у 2018 році – 17 260,4 тис. грн; за 9 місяців 2019 року – 8 443,6 тис. грн, що є нерезультативним використанням бюджетних коштів.

6. ОЦІНКА ВПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНИХ СИСТЕМ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ, ЇХ ТЕХНІЧНОЇ ТА ЕКСПЛУАТАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Відповідно до пункту 9 частини першої статті 11 Закону №1700 до повноважень НАЗК належить забезпечення ведення 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 (далі – ЄДРОК).

Аудитом встановлено, що станом на 01.10.2019 на балансовому рахунку 1211 «Авторське та суміжні з ним права» НАЗК обліковувалися 4 нематеріальні активи:

➤ *Програмне забезпечення Системи електронного декларування України* на відповідних носіях (удосконалене), вартістю 1 500,4 тис. гривень. Відповідно до акта приймання-передачі від 27.07.2016 № 1⁴⁹ програмне забезпечення Системи електронного декларування України для функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (вартістю 1452,4 тис. грн) було передано від Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (далі – ПРООН) до НАЗК.

Також вказаним актом передбачено, що незважаючи на функціональність програмного забезпечення підрядник, тобто ТОВ «Міранда», зобов'язаний виконати роботи з його доопрацювання на загальну суму 39 тис. дол. США, включаючи Результат 4 «Розроблення приватного API, завершення перевірки підсистеми, інтеграція із зовнішніми реєстрами» (29,2 тис. дол. США) та Результат 5 «Розроблення інтерактивних керівних матеріалів з підсистеми перевірки» (9,8 тис. дол. США). Оплата цих робіт здійснюється ПРООН з подальшим їх переданням бенефіціару (Мін'юст, НАЗК, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції) за окремим актом приймання-передачі разом з правами інтелектуальної власності.

Аудитом встановлено, що ПРООН кошти на завершення робіт з доопрацювання вказаної системи не виділялися. Підрядником ТОВ «Міранда» вказані роботи не здійснювалися. Окремий акт приймання-передачі разом з правами інтелектуальної власності на доопрацьовану систему не наданий. Фактично неможливо встановити причини не виконання підрядником – ТОВ «Міранда» – взятих на себе зобов'язань.

⁴⁹ В акті підтверджено передання НАЗК програмного забезпечення системи електронного декларування України на загальну суму 1452,4 тис. грн (58, 5 тис. дол. США), у т. ч.:

- Результат 1 – ядро (база) системи (база даних, пошуковик, публічний API, планувальник) – 541,1 тис. грн (24,4 тис. дол. США);

- Результат 2 – складові, які стосуються декларанта (форми, автентифікація підсистеми, підсистема обміну повідомленнями), публічний вебсайт, автоматизоване робоче місце для посадових осіб НАЗК тощо – 664,2 тис. грн (24,4 тис. дол. США);

- Результат 3 – система документації, інтерактивні керівні матеріали (відео, слайди, інструкції тощо), фронтенд розробка довідкової служби для декларантів і бекенд розробка для операторів НАЗК – 247 тис. грн (9,7 тис. дол. США).

Слід зазначити, що технічним завданням на створення цієї системи передбачалося, зокрема, виконання ще двох етапів робіт:

- доопрацювання програмного забезпечення в частині розроблення приватного API, завершення перевірки підсистеми та інтеграції із зовнішніми реєстрами (IV етап вартістю 29,2 тис. дол. США);

- розроблення інтерактивних керівних матеріалів з підсистеми перевірки (V етап вартістю 9,8 тис. дол. США)⁵⁰.

Проте, як встановлено аудитом, вказані етапи з доопрацювання системи електронного декларування в Україні ТОВ «Міранда» виконані не були. **Отже, невиконання робіт з інтеграції системи реєстру із зовнішніми реєстрами унеможливило в подальшому виконання НАЗК одного з основних завдань в частині здійснення повної перевірки достовірності відомостей, зазначених у електронних деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.**

Аудитом встановлено, що рішенням від 20.10.2016 № 83 НАЗК визнало адміністратором Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, ДП «Українські спеціальні системи» (далі – ДП «УСС»), яке належить до сфери управління Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, з укладенням договору від 20.10.2016 № 11.190/16/ін про адміністрування та програмно-технічне супроводження програмного забезпечення реєстру.

У 2017 році для організації роботи щодо функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», обладнання якого знаходиться не в приміщенні НАЗК, укладено договори про:

- послуги з адміністрування та програмно-технічного супроводження ПЗ Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (договір від 01.03.2017 № 13/17) між НАЗК та ДП «УСС» на загальну суму 1 740,3 тис. грн, період дії договору 01.03.2017–31.12.2017, фактично сплачено – 1 740,3 тис. грн;

- послуги з розміщення на своєму технічному майданчику обладнання (договір від 10.02.2017 № 11.36/17/кл) між НАЗК та ДП «УСС» на загальну суму 460,2 тис. грн, період дії договору з 01.01.2017 до 28.02.2017, фактично сплачено – 460,2 тис. грн;

- послуги з розміщення на своєму технічному майданчику обладнання (договір від 01.03.2017 № 11.55/17/кл) між НАЗК та ДП «УСС» на загальну суму 2 301,0 тис. грн, період дії договору 01.03.2017–31.12.2017, сплачено – 2 301,0 тис. грн;

- послуги з оренди обладнання (договір від 10.02.2017 № 3/17) між НАЗК та ТОВ «Алтаюр» на загальну суму 432,0 тис. грн, період дії договору 10.02.2017–28.02.2017, фактично сплачено – 432,0 тис. грн;

⁵⁰ Це також зазначалося в Акті Рахункової палати від 27.07.2017.

– послуги з оренди обладнання (договір від 01.03.2017 № 11/17) між НАЗК та ТОВ «Алтаюр» на загальну суму 2 160,0 тис. грн, період дії договору 01.03.2017–31.12.2017, фактично сплачено – 2 160,0 тис. гривень.

У 2018–2019 роки для забезпечення належного функціонування ІТС Реєстр було укладено договори з ДП «УСС» та ТОВ «Алтаюр» щодо надання послуг з:

– адміністрування та програмно-технічного супроводження ПЗ Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (договори від 06.03.2018 № 22/18 та від 07.02.2019 № 11.159/19) між НАЗК та ДП «УСС» на загальну суму 8 275,8 тис. грн;

– розміщення на своєму технічному майданчику обладнання (договір від 25.01.2018 № 11.43/18/кл та від 07.02.2019 № 11.158/19/кл) між НАЗК та ДП «УСС» на загальну суму 6 074,6 тис. грн;

– оренди обладнання (договір від 25.01.2017 № 9/18 та від 07.02.2019 № 9/19) між НАЗК та ТОВ «Алтаюр» на загальну суму 9 336,0 тис. гривень.

За виконання зазначених послуг у 2018 році та за дев'ять місяців 2019 року НАЗК сплачено ДП «УСС» та ТОВ «Алтаюр» **19 010,0 тис. гривень**. Вказане свідчить про непродуктивне використання коштів державного бюджету, адже обладнання (сервери), які містять ІТС Реєстр, знаходиться не в приміщенні НАЗК, за яке сплачується орендна плата. При цьому існує ризик втрати інформації, розміщеної на них.

➤ *Програмне забезпечення Системи проведення логічного і арифметичного контролю декларацій* вартістю 1 523,2 тис. гривень. Відповідно до акта приймання-передачі від 20.08.2018 № 2 між ПАТ «Фінпорт Текнолоджіс Інк.» (підрядник)⁵¹, ПРООН⁵² та НАЗК (бенефіціар)⁵³:

– згідно з умовами договору про надання товарів та/або послуг між ПРООН та ПАТ «Фінпорт Текнолоджіс Інк.» UKR/2018/030 від 23.07.2018 (далі – договір UKR/2018/030) програмне забезпечення Системи проведення логічного і арифметичного контролю декларацій створено відповідно до Технічного завдання на створення Програмного забезпечення системи проведення логічного і арифметичного контролю декларацій (далі – Технічне завдання), затвердженого бенефіціаром та погодженого Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України⁵⁴, на основі програмного забезпечення Підсистеми контролю та перевірки системи електронного декларування України (модуль логічного та арифметичного контролю декларацій для ІТС Реєстр) шляхом його доопрацювання;

– вартість програмного забезпечення Системи проведення логічного і арифметичного контролю декларацій становить 58,050.00 дол. США (у гривневому еквіваленті 1 523 182,50 грн за офіційним курсом ООН). Ця сума складається з вартості програмного забезпечення Підсистеми контролю та

⁵¹ В особі Голови Правління ПАТ «Фінпорт Текнолоджіс Інк.» В. Баранова.

⁵² В особі Заступника Директора Блєрти Чєли.

⁵³ В особі в. о. Голови Національного агентства С. Патюка.

⁵⁴ Лист НАЗК № 93-05/14477/18 від 10.04.2018 до ПРООН.

перевірки системи електронного декларування України (модуль логічного та арифметичного контролю декларацій для ІТС Реєстр), яка становить 29 250,00 дол. США (745 582,50 грн за офіційним курсом ООН на момент оплати), і вартості послуг з його доопрацювання відповідно до Технічного завдання, яка становить 28 800,00 дол. США (777 600,00 грн за офіційним курсом ООН на момент оплати);

– результати щодо відповідності Технічному завданню наданих підрядником послуг з доопрацювання програмного забезпечення Системи проведення логічного і арифметичного контролю декларацій були перевірені та затверджені Групою контролю якості, що відображено в протоколах Групи контролю якості, які додаються;

– ПРООН передає, а бенефіціар приймає програмне забезпечення Системи проведення логічного і арифметичного контролю декларацій разом з усіма майновими та немайновими правами, включаючи права інтелектуальної власності, а також виключне право на володіння, користування, розпорядження майном, і відповідною технічною та проєктною документацію;

– сторони підтверджують, що ПРООН не має інших зобов'язань перед бенефіціаром щодо створення або доопрацювання програмного забезпечення Системи проведення логічного та арифметичного контролю декларацій, підготовки та/або затвердження документації для отримання сертифікатів, дозволів тощо, пов'язаних із таким створенням (доопрацюванням) програмного забезпечення, від інших державних та недержавних установ і організацій;

– бенефіціар повертає ПРООН раніше надане, відповідно до акта приймання - передачі від 10.11.2017 № 1, програмне забезпечення Підсистеми контролю та перевірки системи електронного декларування України (модуль логічного та арифметичного контролю декларацій для ІТС Реєстр), яке складалося з сирцевих кодів, технічного опису та комплексу організаційно-технічної документації програмного забезпечення.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 787-р «Про затвердження плану заходів з впровадження системи проведення логічного та арифметичного контролю декларацій та модернізації програмно-апаратного комплексу ІТС Реєстр (далі – план заходів 787-р) доручалося НАЗК погодити технічне завдання на доопрацювання та розширення функціональних можливостей системи проведення логічного та арифметичного контролю декларацій, вдосконалити систему.

Підпунктом 464 пункту 1 розділу IV Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 № 244-р, передбачалося НАЗК, Адміністрації Держспецзв'язку, ДКСУ до листопада 2018 року завершити модернізацію ІТС Реєстр, у т. ч. закупівлю серверного обладнання для забезпечення її функціонування (для впровадження модуля логічного та арифметичного контролю декларацій, а також забезпечення державної власності на серверне обладнання, здійснення державного контролю за безпекою реєстру).

НАЗК для аналізу роботи цієї системи на великих масивах публічних даних та доналаштування правил логічного та арифметичного контролю

отримало від адміністратора ІТС Реєстр – ДП «УСС» масив декларацій, які містять публічні дані, поданих до ІТС Реєстр станом на 01.12.2017⁵⁵.

Аудитом встановлено, що НАЗК уклало договір з ТОВ «АЛТАЮР» від 14.05.2018 № 38/18 на виконання робіт з модернізації серверного обладнання (сервера), згідно з яким передбачалося до 31.12.2018 здійснити його модернізацію на загальну суму 192,0 тис. гривень. Відповідно до акта наданих послуг від 09.07.2018 № 79⁵⁶ виконано роботи з модернізації сервера на суму 192,0 тис. гривень.

Довідково. Процедура закупівлі програмно-апаратного комплексу для ІТС Реєстр оголошена НАЗК у вересні 2017 року. Проте була відмінена відповідно до протоколу засідання тендерного комітету НАЗК від 09.11.2017 № 50. Підставою відміни торгів було доручення Прем'єр-міністра України від 12.10.2017 № 37210/1/1-17, відповідно до якого НАЗК необхідно було невідкладно провести технічну експертизу ІТС Реєстр, з метою визначення спроможності існуючої системи до подальшого її розвитку та модернізації, включно із запровадженням автоматизованого обміну інформацією між реєстрами та базами даних інших державних органів.

Разом з тим на виконання доручення Прем'єр-міністра України від 03.11.2017 № 43950/1/1-17 НАЗК подало Кабінету Міністрів України проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів з впровадження системи проведення логічного та арифметичного контролю декларацій та модернізації програмно-апаратного комплексу ІТС Реєстр, який був схвалений на засіданні уряду (розпорядження від 08.11.2017 № 787). Пунктом 10 Плану заходів зазначеного розпорядження зокрема передбачено проведення аудиту роботи ІТС Реєстр із залученням незалежних фахівців, її модернізацію та розширення прикладного програмного забезпечення (включаючи розробку необхідної документації), вжиття заходів щодо автоматизованого обміну з іншими державними реєстрами та інформаційними базами даних.

Аудитом встановлено, що НАЗК прийняло рішення від 05.04.2018 № 615 «Про систему проведення логічного та арифметичного контролю декларацій» (далі – Система), яким передбачалося після доопрацювання Системи відповідно до Технічного завдання здійснення пусконаладжувальних робіт в НАЗК; оформлення документації на Систему за рахунок міжнародної технічної допомоги; прийняття Системи у власність з усіма майновими та немайновими правами, а НАЗК забезпечити підготовку та подання документів для проведення державної експертизи комплексної системи захисту інформації (далі – КСЗІ) та після отримання позитивного експертного висновку за результатами державної експертизи в сфері технічного захисту інформації та атестату відповідності на КСЗІ Системи забезпечити введення Системи в постійну (промислову) експлуатацію.

Технічне завдання на створення програмного забезпечення системи проведення логічного та арифметичного контролю декларацій погоджено з

⁵⁵ Відповідно до доповідної записки керівника адміністративного департаменту НАЗК В. В. Башкатової від 05.04.2018 № 92-02/4477/18 Голові НАЗК О. А. Мангулу пропонувалося забезпечити проведення дооснащення існуючого серверного апаратного забезпечення відповідно до вимог Технічного завдання з метою забезпечення належного функціонування системи проведення логічного та арифметичного контролю декларацій.

⁵⁶ За підписом керівника управління інформаційно-аналітичних систем та захисту інформації НАЗК А. Г. Ковтуненко, затвердженого Головою НАЗК О.А Мангул, та директором ТОВ «АЛТАЮР» А. В. Мартиненко.

першим заступником Голови Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України О. М. Чаузовим та затверджено Головою НАЗК О. А. Мангулом 10.04.2018⁵⁷.

НАЗК для завершення робіт над Системою та оголошення відповідних тендерних процедур листом від 10.04.2018 № 93-05/14477/18 направило Програмі розвитку ООН в Україні погоджене Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України Технічне завдання на створення програмного забезпечення системи проведення логічного і арифметичного контролю декларацій.

Аудитом встановлено, що рішенням НАЗК (за підписом Голови О. А. Мангула) від 25.09.2018 № 2122 затверджено акт № 1 від 24.09.2018 про прийняття з 26.09.2018 в постійну (промислову) експлуатацію ІТС ЛАК. Також отримано Атестат відповідності⁵⁸, який засвідчує, що комплексна система захисту інформації ІТС ЛАК забезпечує захист інформації відповідно до вимог нормативних документів з технічного захисту інформації.

Крім того, між НАЗК та державними органами укладено договір № 11.449/19 від 04.10.2018 на надання послуг з організації та надання в користування захищених цифрових каналів зв'язку ІТС.

Довідково. Відповідно до рішення НАЗК від 19.10.2018 № 2342 утворено Робочу групу з вивчення технічної можливості застосування та тестування Правил логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, автоматизованої перевірки декларацій та їхніх вагових коефіцієнтів. За результатами роботи цієї робочої групи прийнято рішення на засіданні НАЗК від 21.12.2018 № 3206 та № 3207 щодо змін до: Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Правил логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, автоматизованої перевірки декларацій та їхніх вагових коефіцієнтів. Зазначені рішення зареєстровані в Міністерстві юстиції України від 14.01.2019.

Відповідно до рішення НАЗК від 15.01.2019 № 38 «Про забезпечення технічної можливості застосування логічного та арифметичного контролю декларацій, поданих суб'єктами декларування» розпочато застосування логічного та арифметичного контролю та використання Системи під час його проведення.

Слід зазначити, що на виконання пункту 6 плану заходів 787-р НАЗК затверджено відповідні протоколи автоматизованого обміну інформацією з

⁵⁷ У технічному завданні передбачалися вимоги до функціональних характеристик, щодо інформаційної безпеки, до середовища функціонування, до апаратної частини, конфігурації сервера, налаштування правил логічного та арифметичного контролю, етапи виконання розробки.

Метою розробки визначено, зокрема: проведення логічного і арифметичного контролю всього об'єму даних (в тому числі конфіденційних), що містяться в деклараціях; коригування існуючих та формування нових правил проведення логічного і арифметичного контролю декларацій, для визначення їх рейтингу ризику, оптимізація процедури визначення рейтингу ризику декларацій персоналом НАЗК; формування запитів та отримання інформації в автоматизованому режимі з інших – державних реєстрів та інформаційних баз даних.

⁵⁸ Зареєстрований в Адміністрації Держспецзв'язку 21.09.2018 за № 17528, виданий на підставі Експертного висновку, який надано організатором експертизи – ТОВ «Науково-дослідний інститут «Автопром».

13 державними реєстрами та інформаційними базами даних **пізніше встановленого терміну на 3–9 місяців, а з 3 реєстрами Міністерства юстиції України станом на 30.10.2019 взагалі відповідні протоколи не затверджені**⁵⁹ (Державний реєстр актів цивільного стану громадян та додатки до нього, Спадковий реєстр, Єдиний реєстр довіреностей).

Як наслідок, відсутність автоматизованого обміну з 3 реєстрами Міністерства юстиції України призводить до неможливості написання алгоритму порівняння інформації з даними цих реєстрів.

➤ *Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення*, вартістю 2 743,9 тис. гривень. Для забезпечення створення ЄДРОК НАЗК уклало договір від 08.12.2016 № 06/12-нп⁶⁰ з корпорацією Науковий парк «Київська політехніка» з розробки техніко-економічного обґрунтування створення інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення» (далі – ІТС «ЄДРОК»).

У розробленому техніко-економічному обґрунтуванні зроблено висновок про те, що серед аналогів, представлених на ринку, перш за все, варто відзначити систему «Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення», виконану на замовлення Міністерства юстиції України, і наявний програмний інструментарій для вирішення задач щодо побудови програмного забезпечення, призначеного для організації функціонування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, які **недоцільно використовувати, що зумовлює необхідність створення власного програмного забезпечення.**

На підставі техніко-економічного обґрунтування та в результаті проведення відкритих торгів визначена компанія переможець – приватне акціонерне товариство «Центр комп'ютерних технологій «Інфоплюс», з яким було укладено договір від 31.08.2017 № 73/17 на створення ІТС «ЄДРОК»⁶¹. **Аудитом встановлено, що вартість виконаних робіт з розробки нового реєстру становила 2 743,9 тис. гривень.**

Рішенням НАЗК (за підписом Голови О. А Мангула) від 01.02.2019 № 367 затверджено акт від 01.02.2019 № 1 про прийняття з 04.02.2019 в постійну (промислово) експлуатацію ІТС «ЄДРОК»⁶².

⁵⁹ Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2018 № 874-р внесено зміни до пункту 6 плану заходів 787-р, а саме передбачено розробити і затвердити відповідні протоколи протягом одного місяця після прийняття змін до законодавчих актів.

⁶⁰ За договором сплачено коштів у розмірі 48 000 гривень.

⁶¹ Відповідно до умов договору створена ІТС «ЄДРОК», комплект організаційно-технічної документації, побудована комплексна система захисту інформації, проведена її експертиза та отримано Атестат відповідності, зареєстрований в Адміністрації Держспецзв'язку 18.01.2018 за № 16156.

⁶² Атестат відповідності, зареєстрований в Адміністрації Держспецзв'язку 31.08.2016 за № 14264 та виданий на підставі Експертного висновку, який надано організатором експертизи – Державним центром кіберзахисту та протидії кіберзагрозам Держспецзв'язку.

При цьому слід відмітити, що Міністерством юстиції України та НАЗК підписано спільний наказ «Про передачу нематеріального активу – бази даних» від 16.01.2019 № 140/5/4/19, за яким утворено спільну комісію з приймання – передачі нематеріального активу – бази даних «Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення», та всіх майнових, немайнових прав на нього, включаючи права інтелектуальної власності, а також виключного права на володіння, користування та розпорядження майном⁶³, згідно з яким здійснено передання нематеріального активу – бази даних⁶⁴ від Міністерства юстиції України до НАЗК.

Довідково. Відповідно до пояснення керівника управління інформаційно-аналітичних систем та захисту інформації НАЗК А.Г. Ковтуненко «...безоплатно отримана у Мін'юсту база даних (з даними про фізичних осіб) НАЗК не використовується, оскільки НАЗК розроблено Інформаційно-телекомунікаційну систему «Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення», за допомогою якої здійснюється облік як фізичних, так і юридичних осіб, що вчинили корупційні правопорушення.

Отже, упродовж 2017–2018 років та січня 2019 року НАЗК спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад та передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, в частині наявності відомостей про кандидата на посаду у Єдиному державному реєстрі осіб, що вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, не здійснювало, оскільки ведення цього державного реєстру, дані якого є основою для здійснення таких спеціальних перевірок, продовжувало здійснювати Міністерство юстиції України. І тільки з 04.02.2019 НАЗК здійснює проведення спеціальних перевірок.

Аудитом встановлено, що висновок, здійснений Корпорацією Науковий парк «Київська політехніка» з розробки техніко-економічного обґрунтування створення інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення» **про необхідність створення нового реєстру у зв'язку з неможливістю використовувати відомості з бази даних Мін'юсту «Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення», на думку аудиторів, потребує додаткової оцінки незалежними ІТ фахівцями. Вартість виконаних робіт з розробки нового реєстру приватним акціонерним товариством «Центр**

⁶³ За інформацією НАЗК, для запуску ІТС «ЄДРОК» в постійну (промислову) експлуатацію необхідно було перенести відомості до ІТС ЄДРОК з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, ведення якого здійснювало Міністерство юстиції України. За результатами робочих нарад з представниками Міністерства юстиції України та ДП «Національні інформаційні системи» була узгоджена процедура передачі відомостей з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, ведення якого здійснює Міністерство юстиції України, до НАЗК.

⁶⁴ База даних «Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення» станом на 31.01.2019 містила 77 таблиць даних із вмістом 31,3 тис. записів, що становить: 168,2 тис. полів даних (з яких інформаційних – 102,5, нульових – 65,8), обліковується на балансі НАЗК у складі нематеріальних активів за № 121100007 та зберігається у сейфі в матеріально відповідальній особи О. Є. Онищука. Кількість зареєстрованих записів за період з 02.01.2012 по 30.01.2019 становить 23 911 одиниць.

комп'ютерних технологій «Інфоплюс» становить **2 743,9 тис. грн.** За наслідком такого незалежного ІТ аудиту можна зробити висновок про доцільність та обґрунтованість використання коштів на ці цілі.

➤ *Вебсайт НАЗК*, вартістю 637,6 тис. гривень. У травні 2018 року НАЗК перейшло на нову платформу офіційного вебсайту з акцентом на найбільш запитуваній інформації: реєстри, новини, рішення НАЗК. Вебсайт отримано НАЗК від ПРООН відповідно до акта приймання-передачі від 26.12.2018 № 3⁶⁵.

Як встановлено аудитом, НАЗК прийняло вебсайт від ПРООН разом з усіма майновими і немайновими правами, включаючи право інтелектуальної власності, а також виключне право на володіння, користування, розпорядження майном та відповідним технічним описом і комплектом організаційно-технічної документації програмного забезпечення вебсайту. Технічна підтримка (гарантійне обслуговування) здійснюється протягом 2 років з дня передачі вебсайту НАЗК.

Довідково. При розробці архітектури вебсайту та структури його сторінок враховані обов'язкові пункти постанови Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» (в редакції, чинній на період створення вебсайту), зокрема враховано вимоги, які передбачають: зручність у користуванні вебсайтом, представлення на ньому необхідної інформації у відповідних рубриках, а також її пошуку користувачами мережі Інтернет, розширення його функціональних можливостей та оновлення змістовного наповнення, забезпечення дотримання інших вимог законодавства щодо функціонування вебсайтів органів державної влади.»

7. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ І ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ

Відповідно до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організовують внутрішній контроль та внутрішній аудит і забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

Аудитом встановлено, що сектор внутрішнього аудиту НАЗК утворено 28.04.2016, який функціонував до 02.05.2018 в кількості 2 штатних одиниць⁶⁶. У зв'язку із введенням в дію нової структури НАЗК (01.03.2018), сектор внутрішнього аудиту ліквідовано, натомість введено посаду головного спеціаліста із внутрішнього аудиту⁶⁷. Слід відмітити, що протягом півтора року функції внутрішнього аудиту в НАЗК виконує один працівник. Фактично, в порушення вимог підпункту 2 пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України

⁶⁵ Відповідно до Угоди між Урядом України і ПРООН від 18.06.1993, реєстраційної картки № 3405-02 проєкту «Прозорість і доброчесність публічного сектору України» (кошторисна вартість: 3 254,97 тис. доларів США), виданої Міністерством економічного розвитку і торгівлі України 02.05.2018, уклали цей Акт про те, що згідно з умовами Договору про надання товарів та/або послуг між ПРООН та ТОВ «Служба Мобільних Новин» від 18.09.2018 № 18-2018-UNDP-UKR-RFQ-ETI розроблено вебсайт НАЗК. Вартість вебсайту становить 22,49 тис. доларів США, або 637,59 тис. грн за офіційним курсом ООН.

⁶⁶ Завідувача сектора та головного спеціаліста із внутрішнього аудиту.

⁶⁷ Накази від 02.05.2018 № 315-к/тр, від 04.10.2019 № 785-к/тр та від 08.10.2018 № 798-к/тр.

від 28.09.2011 № 1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» (далі – Порядок 1001) ліквідовано та не створено новий структурний підрозділ внутрішнього аудиту в межах граничної чисельності працівників апарату НАЗК.

17.01.2019 між Головою НАЗК та головним спеціалістом підписано декларацію внутрішнього аудиту, якою визначено, що головний спеціаліст із внутрішнього аудиту офіційно звітує про результати виконання аудиторських завдань Керівнику. Звіт має містити знахідки (аудиторські докази) та рекомендації за результатами внутрішнього аудиту, а також оцінку системи внутрішнього контролю або окремих її елементів.

Аудитом встановлено, що План проведення внутрішнього аудиту НАЗК на I півріччя 2017 року не складався та не оприлюднювався на офіційному вебсайті НАЗК, чим порушено вимоги пункту 6 Порядку 1001 та пункту 2.2. глави 2 розділу III Стандартів внутрішнього аудиту, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 20.10.2011 за № 1219/19957⁶⁸. Проте до аудиту представлені накази НАЗК⁶⁹ про проведення планових внутрішніх аудитів, зокрема: аудиту ефективності «Оцінка діяльності установи щодо ефективності планування і виконання бюджетної програми за КПКВК 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» та аудит відповідності «Оцінка діяльності установи щодо дотримання актів законодавства, планів, процедур контрактів з питань стану збереження активів, інформації та управління державним майном».

План проведення внутрішнього аудиту НАЗК на II півріччя 2017 року⁷⁰ передбачав проведення: фінансового аудиту «Оцінка діяльності установи щодо достовірності та законності використання коштів НАЗК на службові відрядження» та аудит відповідності «Оцінка діяльності установи щодо дотримання НАЗК процедури надання установою інформації запитувачам».

Аудитом встановлено, що в НАЗК **всі матеріали за 2017 рік щодо здійснених внутрішніх аудитів відсутні, що є порушенням вимог підпункту 3 пункту 5 та пункту 10 Порядку № 1001.**

План проведення внутрішнього аудиту НАЗК на I півріччя 2018 року⁷¹ передбачав проведення одного аудиту – «Оцінка ризиків, які негативно впливають на виконання Національним агентством державного контролю за діяльністю політичних партій». **Матеріали вказаного внутрішнього аудиту НАЗК відсутні, що є порушенням вимог підпункту 3 пункту 5 Постанови № 1001.**

План проведення внутрішнього аудиту НАЗК на II півріччя 2018 року⁷² передбачав проведення таких аудитів: «Оцінка процедури проходження

⁶⁸ Редакція діяла протягом періоду, що підлягав аудиту.

⁶⁹ Накази від 06.04.2017 № 63/17 та від 08.06.2017 № 91/17.

⁷⁰ Затверджений 14.06.2017 Головою НАЗК Н. М. Корчак, за підписом завідувача сектору внутрішнього аудиту О. І. Дивнич.

⁷¹ Затверджено Головою НАЗК Н. М. Корчак 06.12.2017 та підписано в. о. керівника апарату О. О. Писаренком (зі змінами), зміни 14.06.2018, затверджено Головою НАЗК О. А. Мангулом.

⁷² Затверджено Головою НАЗК О. А. Мангулом 14.06.2019 та підписано головним спеціалістом із внутрішнього аудиту Н. Л. Тонковид.

стажування в НАЗК» та «Оцінка процедури контролю за своєчасністю подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування щодо дотримання норм законодавства».

Довідково. Під час проведення внутрішнього аудиту «Оцінка процедури проходження стажування в Національному агентстві з питань запобігання корупції» виявлено проблемне питання в окремому компоненті внутрішнього контролю, а саме відсутній Порядок стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті НАЗК. За результатами проведення моніторингу впровадження аудиторських рекомендацій щодо удосконалення системи внутрішнього контролю встановлено, що у 2018 році з 32 рекомендацій, які були схвалені Національним агентством, впроваджено 26. Термін впровадження шести останніх рекомендацій мав визначитися у 2019 році.

Стратегічним планом діяльності з внутрішнього аудиту на 2019–2021 роки НАЗК⁷³ передбачалося складання Операційного плану на календарний рік з урахуванням завдань та результатів виконання стратегічного плану.

На виконання пунктів 1,2 розділу I Операційного плану діяльності внутрішнього аудиту на 2019 рік головним спеціалістом із внутрішнього аудиту проведено аудити⁷⁴, зокрема: департаменту організації роботи із запобігання та виявлення корупції в НАЗК та департаменту перевірки декларацій та моніторингу способу життя.

Довідково. За результатами цих аудитів виявлені порушення, а саме: представництво у судових справах та судових процесах здійснюється без участі представників Управління правового забезпечення Національного агентства, а тільки за участі працівників відділу з питань у сфері захисту викривачів, що є порушенням вимог абзацу другого пункту 2 Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1040.

Аудитом встановлено, що протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року такі питання, як ефективність планування і використання бюджетних коштів, достовірність фінансової та бюджетної звітності, правильність ведення бухгалтерського обліку, законність проведення господарських операцій НАЗК, не планувалися та внутрішнім аудитом не охоплювалися.

Як наслідок, оцінити діючу систему внутрішнього контролю фактично неможливо. Крім того, інформація про здійснені у 2017–2018 роках та за 9 місяців 2019 року внутрішні аудити переважно відсутня.

За відсутності належного контролю керівництва НАЗК за укомплектованістю штатної чисельності працівників внутрішнього аудиту існують ризики невиконання планів проведення внутрішніх аудитів або зниження якості їх проведення, а також надання необ'єктивних висновків та рекомендацій стосовно функціонування й удосконалення системи внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів.

⁷³ Затверджено Головою НАЗК О. А. Мангулом 16.01.2019 та підписано головним спеціалістом із внутрішнього аудиту Є. В. Говорко.

⁷⁴ На підставі наказу НАЗК від 15.02.2019 № 26/19.

ГЛАВА II. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ФІНАНСУВАННЯ СТАТУТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

1. ФІНАНСУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ АГЕНТСТВОМ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ СТАТУТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

1.1. Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють відносини, пов'язані з фінансуванням Національним агентством з питань запобігання корупції статутної діяльності політичних партій

З метою забезпечення належного виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, досягнення відповідності політичній складовій Копенгагенських критеріїв щодо набуття членства в Європейському Союзі та беручи до уваги Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи⁷⁵ (далі – ПАРЕ) 1466 (2005) (994_611), 1755 (2010) (994_a19) і Рекомендацію Парламентської Асамблеї Ради Європи 1722 (2005) (994_612), Указом Президента України від 12.01.2011 № 24 затверджено План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи.

Підпунктом 2 пункту 1 вказаного Плану доручено Міністерству юстиції України в термін до 01.08.2013 розробити з урахуванням європейських стандартів та подати в установленому порядку для внесення Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України проект 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), що повністю відповідає би 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 про приєднання до Статуту Ради Європи. Урочиста церемонія вступу України до Ради Європи, де підписано Спільну програму Комісії європейських співтовариств та Ради Європи щодо

⁷⁵ Рада Європи (англ. Council of Europe, фр. Conseil de l'Europe) – міжнародна організація 47 держав-членів у 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.

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 Комісією⁷⁶ (09-10).03.2001 (CDL_INF(2001)008)⁷⁷, 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 викликати санкції пропорційно до серйозності правопорушення, які можуть полягати у втраті всього або частини публічного фінансування на наступний рік.

2. Рекомендація ПАРЄ «Фінансування політичних партій» від 22.05.2001 № 1516(2001)⁷⁸ (далі – Рекомендація ПАРЄ 1516), якою рекомендовано з метою підтримання та підвищення довіри громадян до своїх політичних систем державам – членам Ради Європи прийняти правила, що регулюють фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Крім того, Асамблея вважає, що правила фінансування політичних партій та виборчих кампаній 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 залежність 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, оцінюватись за об'єктивними критеріями, такими як кількість поданих голосів або кількість виграних депутатських місць, а з іншого

⁷⁶ Незважаючи на те, що документи Венеціанської комісії хоча й не мають нормативної сили та є за своєю суттю рекомендаціями («soft law»), вони містять універсальні стандарти, сформовані на підставі багаторічного європейського досвіду. Ця комісія 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.

⁷⁷ Офіційний вебсайт Венеціанської комісії Ради Європи (електронний ресурс: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e)).

⁷⁸ Офіційний вебсайт Парламентської асамблеї Ради Європи (електронний ресурс: www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en).

боку, 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 таких цілей, оскільки надмірна залежність від державного фінансування може призвести до ослаблення зв'язків між сторонами та їхнім електоратом.

3. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 08.04.2003 Рес 2003(4) «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній», 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, **головною метою фінансування партій відповідно до міжнародних документів є: запобігання встановленню залежності політичних партій від приватних донорів та гарантування рівності можливостей для усіх політичних партій. Важливою метою є підтримання та підвищення довіри громадян до своїх політичних систем та заохочення участі громадян у діяльності політичних партій.**

Статтею 2 Закону України від 05.04.2001 № 2365-III «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон № 2365) **політична партія** визначена як зареєстроване згідно з законом 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.

Відповідно до статті 3 Закону № 2365 політичні партії провадять свою діяльність відповідно до Конституції України, цього Закону а також інших законів України та згідно з партійним статутом, прийнятим у визначеному цим законом порядку, що створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом.

Порядок створення політичної партії визначений в статті 10 Закону № 2365. Так, згідно з частиною першою цієї статті Закону рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (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.

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 за іншим правом 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» (далі – Закон № 731) 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 їх статутної діяльності.

Частиною п'ятою статті 20 Бюджетного кодексу України 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. А відповідно до статті 4 Закону № 1700 НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Отже, з одного боку, **НАЗК забезпечує використання коштів для досягнення цілей державної політики фінансування політичних партій, з іншого – відповідно до статті 17⁹ Закону № 2365 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 ПАРЕ 1516) **виступає незалежним аудиторським органом, наділеним повноваженнями контролювати рахунки політичних партій та витрати, пов'язані з виборчими кампаніями. Таким чином на законодавчому рівні закладено потенційний конфлікт інтересів, що за міжнародними стандартами є неприпустимим, оскільки функції державного регулятора певної сфери не можуть бути поєднані в одному органі з функціями державного контролю.**

Частиною першою статті 17¹ Закону № 2365 передбачено фінансування статутної діяльності політичних партій **в порядку, передбаченому законодавством**. Проте законами України про Державний бюджет України на відповідний рік **не встановлено вимоги щодо використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою 6331020 у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.**

Водночас порядок визначення щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій, а також умови, 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 України.**

Зазначене стало причиною для подальшого протиріччя та неузгодженості з нормами бюджетного законодавства і фактично заклало неможливість застосування єдиної правової бази з питань бюджетування. Як наслідок, сфера фінансування політичних партій на законодавчому рівні була виведена за межі бюджетного законодавства.

Статтею 2 Бюджетного кодексу України визначено термін «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.

Пункт 6 статті 22 Бюджетного кодексу України визначає, 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.

Проте Закон № 2365 не передбачає процедуру 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.

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.

Зазначене не узгоджується з принципом обґрунтованості (бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил) **та принципом ефективності та результативності** (при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів), визначених статтею 7 Бюджетного кодексу України.

Як результат, **напрями використання політичними партіями коштів державного бюджету за вказаною бюджетною програмою залишаються невизначеними.**

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 України та не внесені в мережу НАЗК як одержувачі бюджетних коштів, що дозволило політичним партіям **не застосовувати норми законодавства про публічні закупівлі при витрачанні бюджетних коштів.** При використанні коштів державного бюджету політичними партіями у зазначений спосіб обмеження, встановлені Кабінетом Міністрів України в частині обмеження граничних витрат при здійсненні закупівлі робіт, товарів та послуг за кошти державного бюджету, не є обов'язковими та мають рекомендаційний характер.

У цілому Закон № 2365 призводить до порушення принципу єдності бюджетної системи України (стаття 7 Бюджетного кодексу України), оскільки бюджетна система не забезпечується єдиними правовою базою, регулюванням бюджетних відносин, бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності.

Крім того, встановлено, що у законодавчих⁷⁹ актах відсутнє визначення «статутна діяльність партії». У чинному законодавстві України **відсутній перелік тих видів витрат політичних партій, які можна здійснювати за рахунок коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності; відсутній перелік тих видів витрат партій, які не можна здійснювати за рахунок цих коштів.** Отже, **порядок і напрями використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій законодавчо не врегульовано.**

За відсутності визначення терміна «статутна діяльність партії» в Законі № 2365 та статутах партій, надання висновку щодо цільового використання політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, є неможливим.

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 Закон № 2365 вимагає, що статут політичної партії має містити порядок здійснення витрат, а не закріплення механізму чи розподілу повноважень затвердження такого порядку, або визначення джерел матеріальної та фінансової підтримки політичної партії.

Відповідно до частини першої статті 11 Закону № 2365 реєстрація політичних партій, їхніх обласних, міських і районних організацій, первинних

⁷⁹ Зокрема, в Законах України «Про політичні партії в Україні», «Про запобігання корупції», Бюджетному та Податковому кодексах України.

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 положеннями абзацу другого 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 політичних партій не містили порядки здійснення витрат. При цьому слід зазначити, що трьома із шести політичних партій, які отримали право на державне фінансування, затверджено окремі порядки використання коштів державного фінансування: зокрема, політичними партіями «НАРОДНИЙ ФРОНТ», «Об'єднання «САМОПОМІЧ» та «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК», що не узгоджується з нормами статті 8 Закону № 2365 та статті 35 Закону № 755⁸⁰.

Невизначеність (прогалина) 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 **відсутність затвердженого порядку використання коштів за бюджетною програмою 6331020 унеможливили здійснення НАЗК ефективного контролю за законним і цільовим використанням політичними партіями коштів державного бюджету**. Вимоги Закону № 2365 в частині визначення порядків здійснення політичними партіями витрат безпосередньо у їх статутах також не виконані.

1.1.1. Стан виконання повноважень Національним агентством з питань запобігання корупції щодо здійснення державного контролю за законним і 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 в Законі відсутнє визначення поняття «статутна діяльність політичних партій», що створює передумови для позбавлення НАЗК підстав щодо надання висновків цільового використання коштів державного бюджету політичними партіями та потребує нормативно-правового врегулювання.

Крім того, як засвідчив аудит, НАЗК надавались роз'яснення політичним партіям з питань здійснення ними витрат за рахунок коштів, виділених з

⁸⁰ В 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».

державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності. Зазначене **не узгоджується з визначеними статтями 11, 12 Закону № 1700 повноваженнями та правами НАЗК.**

Відповідно до пункту 8¹ частини першої статті 11 Закону 1700 до повноважень НАЗК віднесено, зокрема, здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності⁸¹.

Проте НАЗК не виконувало в повному обсязі покладені на нього повноваження. Розроблення порядку здійснення контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, НАЗК не ініціювалося.

Статтею 17 Закону № 2365 визначено, що аналіз звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру передбачає встановлення відповідності оформлення звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства, своєчасності подання звіту, повноти та достовірності відображеної у звіті інформації, встановлення наявності або відсутності порушень законодавства щодо фінансування політичних партій або передвиборної агітації.

Здійснення НАЗК державного контролю при аналізуванні звітів згідно із пунктом 4 частини першої статті 18 цього Закону полягає у контролі за своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей. Отже, вимоги щодо виокремлення при проведенні аналізу такого звіту встановлення факту нецільового використання коштів державного фінансування цей Закон не передбачає. Відповідно, не встановлюють таких вимог і нормативні акти НАЗК.

Аналіз законного та цільового використання політичною партією коштів державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності є одним з етапів проведення аналізу Звітів політичних партій в частині встановлення наявності або відсутності фактів порушень законодавства щодо фінансування політичних партій, передбачених 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 № 26 (далі – Положення 26).

Крім того, затверджені рішенням НАЗК від 08.09.2016 № 26 форми Акта та Висновку про результати аналізу Звіту політичної партії про майно, доходи,

⁸¹ Завданням із здійснення державного контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, покладено на департамент з питань запобігання політичній корупції, згідно з пунктом 1 розділу III Положення про департамент з питань запобігання політичній корупції, затвердженого рішенням НАЗК від 13.04.2018 № 722.

витрати і зобов'язання фінансового характеру не передбачають окремого пункту для фіксування відсутності чи наявності факту встановлення перевірки НАЗК нецільового використання коштів державного бюджету політичними партіями.

В ході аудиту досліджено Акти та Висновки НАЗК про результати аналізу квартальних звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру політичних партій, які отримували бюджетне фінансування в період 2017–2019 років. За результатами аналізу висновки НАЗК щодо наявності/відсутності встановлення фактів нецільового використання коштів державного бюджету політичними партіями відсутні.

Довідково. У Верховній Раді України 29.10.2019 за № 2336 зареєстрований проєкт закону про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції (суб'єкт права законодавчої ініціативи: народні депутати України), яким передбачається внесення низки змін до Закону № 2365, зокрема щодо заміни «паперової» фінансової звітності партій електронною звітністю.

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, належним чином не здійснюються. Закон № 2365 не передбачає вимог щодо заміни «паперової» фінансової звітності партій електронною звітністю, щодо виокремлення при проведенні аналізу Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру встановлення факту нецільового використання коштів державного фінансування. Як наслідок, і нормативні акти НАЗК не встановлюють таких вимог.

Рішеннями НАЗК від 26.01.2017 № 33, від 02.02.2018 № 114, від 01.03.2019 № 606 затверджено плани роботи НАЗК на 2017, 2018 та 2019 роки відповідно. Згідно з планами, департаменту з питань запобігання політичній корупції необхідно було підготувати у встановлені терміни два проєкти законів України:

- проєкт Закону України щодо змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» з метою впровадження електронної системи звітності для політичних партій;

- проєкт Закону України щодо удосконалення порядку притягнення до відповідальності за порушення законодавства в частині фінансування та подання звітності політичними партіями.

Як засвідчив аудит, із двох законопроєктів, розроблення яких передбачалось Планами роботи НАЗК на 2017 рік, на 2018 рік та на 2019 рік, у Верховній Раді України 13.07.2018 за № 8597 зареєстровано лише один – проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку притягнення до відповідальності за порушення, пов'язані з наданням фінансової підтримки політичним партіям та їх фінансовою звітністю» (далі – законопроєкт № 8597). Постановою Верховної Ради України від 07.02.2019 № 2679-VIII законопроєкт № 8597 включено до розділу I «Питання, підготовлені до розгляду на пленарних засіданнях» Порядку денного десятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання.

Згідно з інформацією, розміщеною на офіційному сайті Верховної Ради України (картка законопроекту), законопроект № 8597 відкликано 29.08.2019.

На момент складання звіту проєкт Закону України щодо змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (з метою впровадження електронної системи звітності для політичних партій) до Кабінету Міністрів України не подано.

Отже, внаслідок неякісного планування та неналежної організації роботи з виконання Планів роботи НАЗК на 2017 рік, на 2018 рік та на 2019 рік затверджені з метою удосконалення звітування політичних партій завдання з року в рік не виконуються.

Таким чином, діяльність НАЗК у період 2017 рік – 9 місяців 2019 року в частині розроблення проєктів нормативно-правових актів з питань фінансування політичних партій, законного та цільового використання політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, не мала належного впливу на вирішення нагальних проблем у повному обсязі.

Аудитом встановлено, що у 2016 році НАЗК затверджено своїми рішеннями низку нормативно-правових актів зареєстрованих в Мін'юсті, зокрема: форму заяви до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку; форму Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори; Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, які не мали дієвого впливу на вирішення нагальних проблем у повному обсязі.

При цьому в ході аудиту встановлено, що НАЗК у 2018 році проводилась нормотворча робота щодо вдосконалення законодавчих актів, зокрема: розроблено пропозиції щодо змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» в частині визначення напрямів використання політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету; розроблено у новій редакції форму Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» в частині державного фінансування. Проте ці законопроекти на розгляд до Кабінету Міністрів України не подавалися.

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 були унормовані**, зокрема: Закон № 2365 не дає визначення терміна «статутна діяльність»; пунктом 8 частини першої статті 8 Закону 2365 передбачено, що статут політичної партії має містити, зокрема, порядок здійснення витрат політичної партії, проте у статутах політичних партій відсутній; потребує правового врегулювання питання зарахування коштів державного бюджету, виділених на фінансування статутної діяльності

партії на рахунки, відкриті в установах банків; потребує правового врегулювання питання застосування норм Закону України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі» (далі – Закон № 922) тощо.

Слід зазначити, що в період 2016–2017 років у Верховній Раді України зареєстровано низку законопроектів «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій, переліку видів статутної діяльності політичних партій, звітування політичних партій, які були подані народними депутатами України (24.11.2016 за № 5446; 03.02.2017 за № 6026; 09.02.2017 за № 6067). Проте згідно з інформацією, розміщеною на офіційному сайті Верховної Ради України (картка законопроекту), ці законопроекти 29.08.2019 були відкликані.

Отже, НАЗК як центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики, не забезпечено в повному обсязі виконання повноважень, визначених пунктом 4 частини першої статті 11 Закону № 1700, щодо розроблення проєктів нормативно-правових актів з питань фінансування політичних партій, законного та цільового використання політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності. Як наслідок, наявна нормативно-правова база у цій сфері містить значні недоліки, прогалини та є недосконалою.

1.2. Аудит планування і виконання бюджетної програми за КПКВК 6331020 «Фінансування статутної діяльності політичних партій»

Згідно з пунктом 20³ частини першої статті 87 Бюджетного кодексу України до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, включені видатки на державне фінансове забезпечення політичних партій у формах, визначених законом. У той же час в Законі № 2365 застосовується поняття «державне фінансування політичних партій» (див. розділ VI-1), що не узгоджується з положеннями Бюджетного кодексу України.

Фінансування статутної діяльності політичних партій у 2017–2019 роках здійснювалось НАЗК в межах коштів, затверджених у Державному бюджеті України за КПКВК 6331020.

Стратегічною ціллю головного розпорядника (НАЗК), на досягнення якої спрямована реалізація бюджетної програми, визначеної у паспорті бюджетної програми, передбачено 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 про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; нормативно-правове забезпечення впровадження механізмів державного фінансування статутної діяльності політичних партій.

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

Як засвідчив аудит, у 2017–2019 роках за рахунок коштів бюджетної програми КПКВК 6331020 здійснювалось фінансування статутної діяльності лише шістьох політичних партій. При цьому **видатки на виконання НАЗК повноважень** щодо «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.**

Схема руху коштів Державного бюджету України, виділених за КПКВК 6331020 протягом 2017–2019 років (9 місяців), наведена у додатку.

1.2.1. Аудит планування коштів державного бюджету за КПКВК 6331020

Потреба в коштах державного бюджету на 2017–2019 роки за КПКВК 6331020 розрахована НАЗК в бюджетних запитах в 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 **в загальному обсязі 1 521 751,2 тис. грн:** з них, на 2017 рік в сумі 442 399,4 тис. грн, на 2018 рік – 513 671,3 тис. грн, на 2019 рік – 565 680,5 тис. гривень.

Аналізом показників бюджетних запитів на 2017–2019 роки встановлено, що обсяг державного фінансування статутної діяльності шістьом політичним партіям обраховано відповідно до пункту 2 частини першої статті 17⁵ Закону № 2365. Крім того, політичній партії «Об’єднання «САМОПОМІЧ» враховано вимоги пункту 1 частини першої статті 17⁵ Закону № 2365.

Дані щодо напрямів використання бюджетних коштів, визначених в бюджетних запитах (форми 2017-2, 2018-2, 2019-2) за бюджетною програмою 6331020, наведено у таблиці 8.

Таблиця 8

Напрями використання коштів за бюджетною програмою 6331020

тис. грн

Напрямок використання бюджетних коштів	Підстава	2017 рік	2018 рік	2019 рік	разом
державне фінансування статутної діяльності політичної партії «РАДИКАЛЬНА ПАРТІЯ ОЛЕГА ЛЯШКА»	п. 2 част. I ст. 17 ⁵ Закону № 2365	38257,9	44427,4	48925,7	131611,0
державне фінансування статутної діяльності політичної партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК»	п. 2 част. I ст. 17 ⁵ Закону № 2365	48467,7	132080,3	61959	242507,0
державне фінансування статутної діяльності політичної партії «НАРОДНИЙ ФРОНТ»	п. 2 част. I ст. 17 ⁵ Закону № 2365	113753,5	56262,4	145453,4	315469,3

Продовження таблиці 8

Напрямок використання бюджетних коштів	Підстава	2017 рік	2018 рік	2019 рік	разом
державне фінансування статутної діяльності політичної партії «Об'єднання «САМОПОМІЧ»	п. 2, п. 1 част. I ст. 17 ⁵ Закону № 2365	100634,5 (44239,94+ 56394,56)	116829,4 (51367,1+ 65462,3)	128658,4 (56568,1+ 72090,3)	346122,3 (152175,2+ 193947,1)
державне фінансування статутної діяльності політичної партії «ПАРТІЯ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА «СОЛІДАРІСТЬ»	п. 2 част. I ст. 17 ⁵ Закону № 2365	112103,6	130184,9	143366,1	385654,6
державне фінансування статутної діяльності політичної партії «ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ «БАТЬКІВЩИНА»	п. 2 част. I ст. 17 ⁵ Закону № 2365	29182,2	33886,9	37317,9	100387,0
Всього		442 399,4	513 671,3	565 680,5	1 521 751,2

Дані таблиці 8 свідчать, що у 2017–2019 роках видатки за напрямками використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 6331020 передбачено бюджетними запитами на фінансування статутної діяльності лише шістьох політичних партій та не забезпечують виконання завдань, визначених пунктом 3.2. бюджетних запитів форми 2017-2, 2018-2, 2019-2. Окремих напрямів використання коштів в бюджетному запиті за КПКВК 6331020, зокрема на: організацію роботи із фінансування статутної діяльності політичних партій; забезпечення контролю та перевірки даних звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, нормативно-правове забезпечення впровадження механізмів державного фінансування статутної діяльності політичних партій, НАЗК не визначалося.

Законами України про Державний бюджет України на 2017–2019 роки НАЗК як головному розпоряднику бюджетних коштів затверджено бюджетні призначення за КПКВК 6331020 за загальним фондом в загальному обсязі 1 521 751,2 тис. грн, або 100 відс. визначеної потреби: на 2017 рік в сумі 442 399,4 тис. грн, на 2018 рік – 513 671,3 тис. грн, на 2019 рік – 565 680,5 тис. гривень.

Розподіл виділених з Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності політичних партій у 2017–2019 роках коштів між шістьма політичними партіями, на підтримку виборчих списків яких під час останніх позачергових виборів народних депутатів України у 2014 році в єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі було подано не менше п'яти відсотків дійсних голосів виборців, проведено НАЗК згідно з рішеннями від 12.01.2017 № 7; від 19.01.2018 № 1; від 21.01.2019 № 111 в межах затверджених законами України про Державний бюджет України на 2017–2019 роки бюджетних призначень.

Як засвідчив аудит, 90 відс. загального затвердженого обсягу фінансування на 2017–2019 роки, що становить 1 369 576,1 тис. грн, розподілено між шістьма політичними партіями пропорційно кількості голосів, а 10 відс. загального фінансування відповідно до статті 17⁵ Закону № 2365 додатково виділено Політичній партії «Об'єднання «САМОПОМІЧ» 152 175,1 тис. гривень.

Довідково. За результатами позачергових виборів народних депутатів України, які відбулись 26.10.2014, політична партія «Об'єднання «САМОПОМІЧ», відповідно до статті 17⁵ Закону 2365, отримала право на додаткове фінансування з державного бюджету в розмірі 10 відсотків щорічного обсягу державного фінансування статутної

діяльності політичних партій, оскільки станом на момент оголошення результатів виборів кількість представників однієї статі серед обраних від партій народних депутатів України, які набули своїх повноважень, не перевищувала двох третин від загальної кількості народних депутатів України, обраних від цієї партії. За результатами виборів народних депутатів України політична партія «Об'єднання «САМОПОМІЧ» отримала 32 депутатські мандати за партійним списком, з яких 11 мандатів отримали жінки.

Аудитом встановлено, що право на додаткове фінансування політична партія «Об'єднання «САМОПОМІЧ» отримала в результаті внесення 08.10.2015 змін до Закону № 2365. Однак на момент внесення цих змін з лав фракції політичної партії «Об'єднання «САМОПОМІЧ», створеної у Верховній Раді України, було виключено ряд народних депутатів, і як наслідок, на дату голосування за ці зміни склад фракції Партії не відповідав умовам отримання додаткового фінансування. Всього станом на 08.10.2015 фракція політичної партії «Об'єднання «САМОПОМІЧ» у своєму складі налічувала 26 депутатів, обраних за партійним списком, у тому числі лише 7 жінок.

Таким чином, **включення норм статті 17⁵ до Закону № 2365 створило підстави для отримання політичною партією «Об'єднання «САМОПОМІЧ» додаткового фінансування в розмірі 152 175,1 тис. грн**, оскільки право на таке фінансування визначається за результатами виборів і не переглядається в момент розрахунку суми фінансування на кожний відповідний період. Зазначене створило передумови зменшення розміру фінансування статутної діяльності інших п'яти політичних партій. Фактично мова йде про поширення дії Закону на правовідносини, які виникли раніше та про які знав законодавець, що є зворотною дією в часі та за загальними правилами не може застосовуватися.

Зокрема, частиною першою статті 58 Конституції України встановлено, що **закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі**, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. У випадку **включення норм статті 17⁵ до Закону № 2365, зворотня дія Закону створила підстави для отримання політичною партією «Об'єднання «САМОПОМІЧ» додаткового фінансування в розмірі 152 175,1 тис. гривень.**

Довідково. 24.11.2016 у Верховній Раді України за № 5446 був зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій» (далі – законопроект № 5446), яким зокрема передбачалось, що рішення щодо розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, які мають право на отримання такого фінансування згідно з цим Законом, приймається НАЗК щоквартально. При цьому сума, що визначається для фінансування статутної діяльності політичної партії у черговому кварталі, збільшується на 10 відсотків, якщо від цієї політичної партії були обрані, набули повноважень та є членами депутатської фракції у Верховній Раді України народні депутати України, серед яких кількість представників однієї статі не перевищує двох третин від загальної кількості народних депутатів України, які були обрані від цієї партії та є членами відповідної депутатської фракції у Верховній Раді України станом на день, що передує дню прийняття рішення про розподіл коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій.

Згідно з інформацією, розміщеною на офіційному сайті Верховній Раді України (картка законопроекту), законопроект № 5446 відкликано 29.08.2019.

Відповідно до планів асигнувань на 2017–2019 роки, квартальні розподіли обсягу асигнувань за КПКВК 6331020 затверджені НАЗК в розмірі 25 відс. загального розміру щорічного державного фінансування для кожної політичної партії на початку кожного кварталу, що відповідає умовам частини шостої 17⁵ Закону № 2365 та становить на 2017 рік – 9 місяців 2019 року загалом 1 380 331,0 тис. гривень.

Як засвідчив аудит, у 2017–2018 роках квартальний розподіл коштів між шістьма політичними партіями здійснено на підставі рішень НАЗК в межах затверджених планами асигнувань бюджетних призначень (у 2017 році 442 399,4 тис. грн; у 2018 році 513 671,3 тис. гривень). На 9 місяців 2019 року за КПКВК 6331020 відкрито асигнувань в сумі 424 260,3 тис. грн, з яких спрямовано шести політичним партіям на державне фінансування їх статутної діяльності лише 85 відс., або 359 581,0 тис. гривень.

Загалом за 2017 рік – 9 місяців 2019 року НАЗК розподілено шести політичним партіям на державне фінансування їх статутної діяльності 1 315 651,7 тис. грн, що **менше на 64 679,3 тис. грн** від затверджених планами асигнувань бюджетних призначень.

Внаслідок призупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК» у розмірі 15 489,7 тис. грн у I кварталі 2019 року⁸² та зменшення державного фінансування статутної діяльності шістьох політичних партій на 49 189,6 тис. грн у III кварталі 2019 року⁸³, розмір невикористаних асигнувань за 9 місяців 2019 року становив 64 679,3 тис. гривень.

Отже, внаслідок проведення 21.07.2019 позачергових виборів народних депутатів України загалом за 2019 рік за КПКВК 6331020 утворилась економія бюджетних коштів у сумі 190 609,8 тис. грн, які підлягають перерахуванню до державного бюджету.

Припинення НАЗК державного фінансування статутної діяльності шістьох політичних партій з 29.08.2018 не узгоджується з вимогами частини четвертої статті 17⁵ Закону № 2365, згідно з якою право на державне фінансування статутної діяльності політичних партій припиняється з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання, крім випадку, якщо такі політичні партії за результатами виборів народних депутатів України отримали це право повторно.

⁸² Рішенням НАЗК від 01.02.2019 № 366 призупинено перерахування політичній партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК» коштів, наданих для державного фінансування її статутної діяльності відповідно до раніше прийнятого рішення НАЗК від 25.01.2019 № 115 «Про надання політичній партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК» державного фінансування її статутної діяльності у I кварталі 2019 року у розмірі 15 489,7 тис. гривень». Підстава – листи від політичної партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК» від 24.01.2019 № 7, від 25.01.2019 № 21, від 28.01.2019 № 23, від 29.01.2019 № 25 та ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 12.12.2018 № 640/20930/18.

⁸³ Згідно з рішенням НАЗК від 30.08.2019 № 2735 «Про затвердження Змін до деяких рішень Національного агентства з питань запобігання корупції» державне фінансування статутної діяльності шістьох політичних партій у III кварталі 2019 року здійснено за період з 01.07.2019 по 29.08.2019 (по день відкриття першого засідання Верховної Ради України дев'ятого скликання).

За результатами позачергових виборів народних депутатів України, які відбулись 21.07.2019, повторне право на державне фінансування статутної діяльності отримали політичні партії «ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ «БАТЬКІВЩИНА» та «Європейська Солідарність».

Водночас, згідно з вимогами абзацу дев'ятого 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.

Отже, питання державного фінансування статутної діяльності політичних партій, які отримали це право повторно, потребує правового врегулювання з метою усунення установлені невідповідності та належного фінансування.

1.2.2. Стан затвердження та виконання паспортів бюджетної програми за КПКВК 6331020

Паспорти бюджетної програми 6331020 на 2017–2019 роки затверджено за загальним фондом в розмірі на 2017 рік – 442 399,4 тис. грн, на 2018 рік – 513 671,3 тис. грн, на 2019 рік – 565 680,5 тис. грн за напрямом використання бюджетних коштів: державне фінансування статутної діяльності політичних партій: «РАДИКАЛЬНА ПАРТІЯ ОЛЕГА ЛЯШКА», «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК», «НАРОДНИЙ ФРОНТ», «Об'єднання «САМОПОМІЧ», «ПАРТІЯ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА «СОЛІДАРНІСТЬ»⁸⁴, «ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ «БАТЬКІВЩИНА».

Як засвідчив аудит, паспортами бюджетної програми за КПКВК 6331020 на 2017–2019 роки не передбачені напрями та відповідно видатки на виконання завдань із забезпечення контролю та перевірки даних звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та нормативно-правового забезпечення впровадження механізмів державного фінансування статутної діяльності політичних партій. Ці завдання виконуються НАЗК за рахунок коштів бюджетної програми за КПКВК 6331010 та фінансуються за напрямом «Забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на Національне агентство з питань запобігання корупції».

Отже, в паспортах бюджетної програми за КПКВК 6331020 на 2017–2019 роки відсутній зв'язок між напрямом використання бюджетних коштів та завданнями бюджетної програми, чим не дотримано принципи програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Відповідно до Звітів про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2018 року та на 1 січня 2019 року касові видатки за загальним фондом за КПКВК 6331020 становили відповідно 442 399,4 тис. грн та 513 671,3 тис. грн, або

⁸⁴ Рішенням XII позачергового з'їзду ПАРТІЇ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА «СОЛІДАРНІСТЬ» (протокол від 24.05.2019) найменування партії змінено на Політична партія «Європейська Солідарність».

100 відс. затверджених у паспортах. За напрямками використання бюджетних коштів касові видатки відповідають видаткам, затвердженим у паспорті.

Аудитом встановлено, що у 2017–2018 роках із 14 результативних показників, які містяться у затверджених Звітах про виконання паспортів бюджетної програми за КПКВК 6331020, 12 не характеризують хід реалізації програми, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та реалізацію якої покладено на НАЗК, а саме подолання політичної корупції.

Слід зазначити, що у Звітах про виконання паспортів бюджетної програми КПКВК 6331020 за 2017–2018 роки міститься інформація про виконання 9 показників «затрат», які фактично є даними протоколу ЦВК «Про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі 26 жовтня 2014 року». Як наслідок, **планові та фактичні показники «затрат» Звітів є аналогічними і ніяким чином не характеризують діяльність НАЗК як державного органу, на який покладено завдання з подолання політичної корупції.**

Три із чотирьох показників «продукту» також характеризують виконання функцій НАЗК, які фінансуються за рахунок коштів бюджетної програми КПКВК 6331010, а саме: «Кількість опрацьованих звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру політичних партій, які отримали право на державне фінансування»; «Кількість затверджених та оприлюднених на офіційному вебсайті НАЗК висновків за результатами аналізу звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру політичних партій, які отримали право на державне фінансування своєї статутної діяльності»; «Кількість розроблених та затверджених нормативно-правових актів з питань контролю за діяльністю».

Застосування таких результативних показників не дає змоги чітко оцінити ефективність використання НАЗК бюджетних коштів, а також порівняти результати виконання бюджетної програми у динаміці. Вказане свідчить про формальний підхід НАЗК до застосовування програмно-цільового методу.

Отже, недотримання НАЗК протягом 2017–2019 років, як головним розпорядником бюджетних коштів, принципів програмно-цільового методу не дає змоги оцінити ефективність використання бюджетних коштів у загальному обсязі 1 521 751,2 тис. грн затверджених НАЗК за КПКВК 6331020 на фінансування статутної діяльності політичних партій.

1.2.3. Аудит ефективності використання коштів державного бюджету за КПКВК 6331020

Відповідно до звітів про надходження та використання коштів загального фонду за 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року (КПКВК 6331020) на фінансування статутної діяльності політичних партій із загального фонду державного бюджету НАЗК спрямовано і використано шістьма політичними партіями 1 315 651,7 тис. грн, у тому числі у 2017 році – 422 399,4 тис. грн (100 відс. планових призначень), у 2018 році – 513 671,3 тис. грн (100 відс.), за

9 місяців 2019 року – 359 581,0 тис. грн (85 відс.). Невикористані асигнування станом на 01.10.2019 становили 64 679,3 тис. гривень.

Згідно зі статтею 17-³ 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.

Запровадження такого порядку фінансування статутної діяльності політичних партій в рамках бюджетної програми за КПКВК 6331020 **не узгоджується з вимогам статті 43 Бюджетного кодексу України**, відповідно до якої при виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування⁸⁵ бюджетних коштів.

Таким чином, **незастосування казначейської форми обслуговування цих бюджетних коштів та визначення порядку, відмінного від базового, призвело фактично до втрати попереднього контролю за здійсненням бюджетних повноважень при взятті бюджетних зобов'язань⁸⁶ та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями.**

Відповідно до абзацу другого частини другої статті 4 Бюджетного кодексу України у разі, якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу.

Отже, **питання зарахування коштів державного бюджету, виділених на фінансування статутної діяльності партії на рахунки, відкриті в установах банків, потребує правового врегулювання з метою усунення виявленої невідповідності.**

Рахунковою палатою проведено аудити ефективності використання коштів державного бюджету, виділених НАЗК на фінансування статутної діяльності у політичних партіях: «Об'єднання «САМОПОМІЧ», «ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ «БАТЬКІВЩИНА», «НАРОДНИЙ ФРОНТ», «РАДИКАЛЬНА ПАРТІЯ ОЛЕГА ЛЯШКА», «Європейська

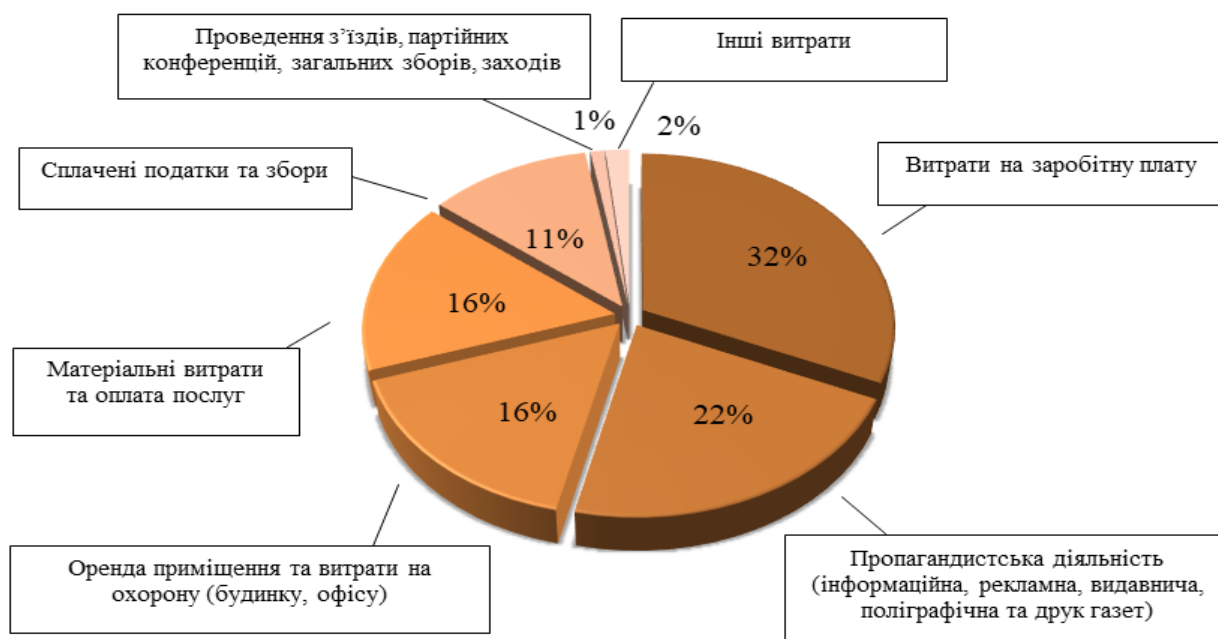
⁸⁵ Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає: розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства; контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями; ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України; здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

⁸⁶ Бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому (ст. 2 Бюджетного кодексу України).

Солідарність» («ПАРТІЯ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА «СОЛІДАРНІСТЬ»), «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК»⁸⁷.

Структура видатків загального фонду за 2017 рік – 9 місяців 2019 року за напрямками використання політичними партіями бюджетних коштів за КПКВК 6331020 наведена у діаграмі 1.

Діаграма 1. Структура видатків загального фонду



За 2017 рік – 9 місяців 2019 року найбільшу питому вагу у здійснених політичними партіями та їх місцевими організаціями видатках на статутну діяльність становили витрати на заробітну плату (без нарахувань) – 32 відс. загальних видатків, або 352 931,6 тис. грн; на пропагандистську діяльність (інформаційна, рекламна, видавнича, поліграфічна, друк газет) витрачено 22 відс., або 247 363,5 тис. грн; на оренду приміщень та витрати на охорону (будинку, офісу) спрямовано 16 відс. загальних видатків, або 180 006,1 тис. грн; матеріальні витрати та оплата послуг – 16 відс., або 352 931,6 тис. гривень.

Результати аудиту засвідчили, що за 2017 рік – 9 місяців 2019 року кошти державного бюджету, надані НАЗК політичним партіям на статутну діяльність, фактично витрачались без законодавчо визначених обмежень та заборон.

Аналізом напрямків використання бюджетних коштів за укладеними політичними партіями договорами встановлено відсутність розрахунків вартості отриманих послуг. Як наслідок, процес визначення вартості (ціноутворення) є непрозорим.

Наприклад. Політичною партією «НАРОДНИЙ ФРОНТ» за період 2017 року – І квартал 2019 року згідно з договорами оренди нежитлових приміщень площею 750,8 м² та 327,1 м² для розміщення Головного офісу партії за адресою: м. Київ, Кловський узвіз, 7, сплачено фізичним особам В.В. Писаренко та Д.В. Яценко за договірними цінами без розрахунку вартості оренди 27 513,4 тис. гривень.

⁸⁷ Акти аудитів відповідно від 05.06.2019 № 8-34/7, від 27.06.2019 № 8-34/13, від 26.07.2019 № 8-33/16, від 09.08.2019 № 8-33/18, від 20.09.2019 № 8-34/26, від 11.10.2019 № 8-34/33.

Політичною партією «ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ «БАТЬКІВЩИНА» в період 2017–2018 років згідно з договорами оренди автомобіля марки Mercedes-Benz, модель S 600, сплачено ТОВ «Інтернаціональні індустріальні проєкти» за договірними цінами без розрахунку вартості оренди 1 906,54 тис. гривень.

Політичною партією «Європейська Солідарність» за 2017 рік – І півріччя 2019 року згідно з договорами оренди нежитлових приміщень за адресою м. Київ, вул. Лаврська, 16, для розміщення центрального офісу партії площею 239 м² та 1533,95 м² сплачено ТОВ «Підприємство «Київ» та ТОВ «Комплекс Інвест» за договірними цінами без розрахунку вартості оренди відповідно 1 874,2 тис. грн та 15 251,1 тис. гривень. Крім того, за послуги з охорони зазначених приміщень сплачено ПП «Агентство безпеки «Леопард» 5 833,2 тис. гривень.

Політичною партією «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК» за 2017 рік – 9 місяців 2019 року згідно з договорами оренди нежитлових приміщень площею 1028,8 м² за адресою м. Київ, вул. Волоська, 6/14, для розміщення центрального офісу партії сплачено фізичній особі М. Португалов за договірними цінами без розрахунку вартості оренди 14 420 тис. гривень.

В окремих договорах про надання послуг з розміщення пропагандистських матеріалів у засобах масової інформації, укладених політичними партіями, **відсутня погоджена сторонами ціна**, що є істотною умовою договору та не відповідає вимогам частин третьої статті 180 та частини другої статті 189 Господарського кодексу України. Вартість послуг визначалась у протоколах узгодження вартості послуг на разовий тираж за домовленістю сторін; в додатках до договору та актах приймання-передачі наданих послуг без розрахунків їх вартості.

Довідково. За 2017–І півріччя 2019 року політичною партією «Європейська Солідарність» сплачено ТОВ «ДРУКАРНЯ ПРЕС АРТ» за надані послуги з видавництва та виготовлення газети 4 994,7 тис. грн; ТОВ «Постмен-Україна» за надання маркетингових, інформаційних, консультаційних та рекламних послуг – 7 336,4 тис. грн; ТОВ «Агентство підтримки бізнесу «Хелп.Біз.Уа» за розміщення рекламних матеріалів – 1 973,6 тис. грн; ТОВ «Медіа Старт» за надання рекламно-інформаційних послуг – 869,4 тис. грн; ТОВ «Старлайт Бренд Контент» за надання послуги з розміщення рекламних матеріалів – 1 100,0 тис. гривень.

Також за 2017–І півріччя 2019 року Політичною партією «Європейська Солідарність» сплачено ФОП Я.В. Максимчук 5 040,0 тис. грн за надані послуги з **проведення односторонніх тренінгів** на тему «Децентралізація та місцеве самоврядування» та «Децентралізація влади та інші актуальні реформи. Місцеве самоврядування». Учасники тренінгу – депутати обласних, районних, місцевих та районних у містах рад, обрані за списками територіальних та місцевих організацій партії. Відповідно до умов договору вартість проведення одного тренінгу становить 10,0 тис. грн, з яких заробітна плата 5,5 тис. гривень.

Як засвідчив аудит, в період 2017 рік – 9 місяців 2019 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 та НАЗК не вимагались.** Як наслідок, оплата праці працівників апарату політичних партій значно відрізняється між собою.

Довідково. На момент проведення аудиту, останній штатний розпис центрального апарату політичної партії «РАДИКАЛЬНА ПАРТІЯ ОЛЕГА ЛЯШКА» затверджений станом на 01.08.2018 в кількості 110 штатних одиниць з місячним фондом заробітної плати 1 242,15 тис. грн (середньомісячний фонд на 1 працівника 11,3 тис. грн);

останній штатний розпис центрального апарату Партії «Європейська Солідарність» затверджений станом на 03.06.2019 в кількості 62 штатні одиниці з

місячним фондом заробітної плати 1 118,0 тис. грн (середньомісячний фонд на 1 працівника 18,0 тис. грн);

останній штатний розпис центрального апарату політичної партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК» затверджений 17.09.2019 в кількості 37 штатних одиниць з місячним фондом оплати праці 936,0 тис. грн (середньомісячний фонд на 1 працівника 25,3 тис. грн);

останній штатний розпис Центрального штабу політичної партії «НАРОДНИЙ ФРОНТ» затверджений 28.12.2018 в кількості 32 штатні одиниці з місячним фондом заробітної плати 227,0 тис. грн (середньомісячний фонд на 1 працівника 7,1 тис. гривень).

Крім того, за рішенням керівника партії працівникам надавалися надбавки, доплати та премії в розмірах на власний розсуд.

Згідно з пунктом 38 статті 2 Бюджетного кодексу України 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.

Відповідно до норм статті 1 Закону № 922, якщо юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, є одержувачами бюджетних коштів, вони підпадають під дію норм цього закону.

Як засвідчив аудит, листами від 14.02.2017 № 60-15/3260/17; 22.02.2017 № 60-15/3982/17; 20.03.2017 № 60-15/7119/17; 10.07.2017 № 60-15/23150/17 за підписом Голови НАЗК Н. М. Корчак надано роз'яснення, що політичні партії не внесені в мережу НАЗК як одержувачі бюджетних коштів. Як наслідок, за результатами проведених аудитів встановлено, що **всі шість політичних партій в періоді, який підлягав аудиту, при використанні коштів державного бюджету, виділених НАЗК на фінансування їх статутної діяльності не застосовували норми Закону № 922.**

Аналізом стану виконання укладених партіями договорів, за якими проводились розрахунки за бюджетною програмою КПКВК 6331020, та Звітів політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2017 рік – 6 місяців 2019 року (за 9 місяців 2019 року оперативні дані) встановлено, що шістьма політичними партіями за договорами про надання робіт чи послуг, вартість предмета закупівлі товару за якими становила більше 200,0 тис. грн, сплачено загалом 392 417,2 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що з шести політичних партій, які отримували бюджетні кошти на фінансування їх статутної діяльності, лише Політична партія «НАРОДНИЙ ФРОНТ» зверталась до Мінекономрозвитку за роз'ясненням щодо поширення дії Закону № 922 та інших нормативно-правових актів стосовно публічних закупівель на політичні партії при використанні ними коштів державного бюджету. Мінекономрозвитку листом за підписом Першого заступника Міністра М. Нефьодова⁸⁸ повідомлено політичну партію «НАРОДНИЙ ФРОНТ», що юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання самостійно визначають свою приналежність до замовників у розумінні Закону № 922.

⁸⁸ Лист Мінекономрозвитку від 01.12.2016 № 3302-02/38846-02.

Таким чином, внаслідок відсутності у політичних партій статусу одержувачів бюджетних коштів та незастосування казначейської форми обслуговування при отриманні та використанні коштів за бюджетною програмою КПКВК 6331020, з-під дії норм бюджетного законодавства виведено загалом 1 315 651,7 тис. грн; з-під дії норм Закону про публічні закупівлі – 392 417,2 тис. гривень. У результаті НАЗК як головним розпорядником бюджетних коштів не забезпечено у повному обсязі належного контролю за цільовим використанням коштів за бюджетною програмою КПКВК 6331020.

Як засвідчив аудит, у структурі всіх шістьох політичних партій, що отримували кошти державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності, створено територіальні та місцеві організації політичної партії, які утримувалися за рахунок коштів, виділених з державного бюджету. Проте лише територіальні та місцеві організації трьох політичних партій – «ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ «БАТЬКІВЩИНА», «Європейська Солідарність» та «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК» – мають статус юридичної особи.

За 2017 рік – 9 місяців 2019 року з окремого рахунку політичної партії «Європейська Солідарність», відкритого в установі банку України для отримання коштів з державного бюджету, спрямовано територіальним та місцевим організаціям 186 097,2 тис. грн, що становить 60,6 відс. загальної суми фінансування статутної діяльності Партії. Регіональним організаціям політичної партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК» спрямовано 55 144,7 тис. грн, що становить 51,7 відс. загальної суми фінансування статутної діяльності Партії. «Всеукраїнському об'єднанню «Батьківщина» в період, що підлягав аудиту, бюджетні кошти на фінансування статутної діяльності місцевих організацій Партії не направлялись.

НАЗК рішенням від 09.06.2016 № 3 затвердило форму Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, яка розкривала види витрат на здійснення статутної діяльності, зокрема за рахунок коштів державного бюджету. Водночас ця форма Звіту не передбачає окремих розділів для заповнення їх місцевими організаціями політичних партій. Як наслідок, політичні партії та їх місцеві організації звітують про використання коштів за однією формою.

Крім того, Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджене рішенням НАЗК від 28.07.2016 № 2, не дає чіткого порядку заповнення розділів звіту місцевими організаціями партій.

Аудитом встановлено, що місцеві організації політичної партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК» при звітуванні про використання отриманих коштів державного бюджету за 2017–перше півріччя 2019 року заповнювали форму 1.5 «Відомості про здійснення платежів з рахунку для отримання коштів з державного бюджету, виділених на фінансування статутної діяльності політичної партії, залежно від особи, на користь якої їх було зроблено» розділу IV «Відомості про здійснення платежів з рахунків політичної партії залежно від виду рахунку» Звіту. У зв'язку з цим витрати, здійснені за рахунок

коштів державного бюджету загалом на суму 55 144,74 тис. грн, відокремлені від витрат, здійснених за рахунок власних коштів партії.

Водночас місцеві організації політичної партії «Європейська Солідарність», які отримували державне фінансування статутної діяльності, при звітуванні про використання отриманих бюджетних коштів **не заповнюють зазначену форму 1.5**. Натомість вони заповнюють форму 1.1 *«Відомості про здійснення платежів з рахунків політичної партії»* розділу IV Звіту. У зв'язку з цим у звітності витрати, здійснені за рахунок коштів державного бюджету, загалом на суму 186 097,19 тис. грн, **не відокремлені від витрат здійснених за рахунок власних коштів партії**. Як наслідок, на основі даних звітності місцевих організацій Партії неможливо встановити, на які цілі були використані кошти державного бюджету.

Крім того, Законом № 2365 не унормовано питання отримання коштів державного бюджету місцевими організаціями політичних партій, в результаті чого місцеві організації політичної партії «Європейська Солідарність», які отримували державне фінансування статутної діяльності та мають статус юридичної особи **не відкривали окремі рахунки** в установах банків України для отримання коштів державного бюджету. Вказані кошти зараховувались на поточні рахунки місцевих організацій політичної партії, що ускладнює контроль за їх цільовим використанням.

Внаслідок відсутності у політичних партій статусу одержувачів бюджетних коштів та незастосування казначейської форми обслуговування при отриманні та використанні коштів за бюджетною програмою КПКВК 6331020, з-під дії норм бюджетного законодавства виведено загалом 1 315 651,7 тис. гривень. За відсутності визначення поняття «статутна діяльність» у Законі № 2365 та статутах партій, надання висновку щодо цільового використання політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, є неможливим.

ВИСНОВКИ

1. Національним агентством з питань запобігання корупції не забезпечено ефективного управління, продуктивного, економного, результативного та законного використання коштів державного бюджету, виділених на керівництво та управління у сфері запобігання корупції та на фінансування статутної діяльності політичних партій.

За бюджетною програмою 6331010 «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» упродовж 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року спрямовано 382 360,0 тис. грн бюджетних призначень, з яких допущено порушень і недоліків на 178 408,5 тис. гривень. У тому числі заплановано та використано:

57 991,4 тис. грн з порушенням бюджетного законодавства, з них: 54 085,0 тис. грн внаслідок визначення у бюджетних запитах потреби у видатках, які не підтверджено розрахунками та економічними обґрунтуваннями;

3 906,4 тис. грн внаслідок визначення у проєктах кошторисів показників видатків, які не обґрунтовано відповідними розрахунками;

2 127,8 тис. грн у порушення вимог законодавства внаслідок нарахування та виплати заробітної плати в. о. керівника апарату НАЗК без наявних законодавчих підстав його призначення;

33 783,9 тис. грн нерезультативно внаслідок виплати стимулюючих надбавок та премії при незабезпеченні досягнення результативних показників бюджетної програми;

19 010,0 тис. грн непродуктивно внаслідок додаткових витрат з державного бюджету на оплату послуг з оренди обладнання (серверів з інформаційно-телекомунікаційною системою «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»), майданчиків для його розміщення, а також адміністрування цієї системи.

Також **не використано 65 495,4 тис. грн бюджетних асигнувань** внаслідок неефективного управління бюджетними коштами.

2. Встановлено, що проєкт Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки Верховною Радою України VIII скликання не розглядався.

Враховуючи, що Антикорупційна стратегія на 2015–2017 роки розрахована до 2018 року, у 2019 році залишилися невизначеними засади державної антикорупційної політики.

Крім того, національні доповіді щодо ефективності реалізації антикорупційної політики у 2017 та 2018 роках Верховною Радою України не розглядалися і на офіційному вебсайті не оприлюднювалися.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 № 231-р при НАЗК утворено Громадську раду, проте жодного щорічного звіту НАЗК нею не розглянуто та висновків щодо них не затверджено. Громадська рада протягом 2019 року фактично не функціонувала.

Отже, координація і співпраця між НАЗК та Громадською радою – не здійснювалася. Фактично незалежний громадський контроль ефективності роботи НАЗК, маючи нормативне врегулювання, у 2019 році не працював.

3. У порушення вимог пунктів 1.5 та 2.8 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 26.06.2012 за № 1057/21369, у 2017–2019 роках за КПКВК 6331010 заплановано видатки на суму **54 085,0 тис. грн** (у тому числі на 2017 рік – 10 517,1 тис. грн, на 2018 рік – 20 748,3 тис. грн, на 2019 рік – 22 819,6 тис. грн), які **не підтверджені детальними розрахунками та за відсутності проєктно-кошторисної документації, що відповідно до пункту 40 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.**

У порушення пункту 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, до проєктів кошторисів на 2017–2019 роки НАЗК **включено видатки без відповідного обґрунтування та деталізованих розрахунків на суму 3 906,4 тис. грн, що**

відповідно до вимог пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

Результативні показники паспорта бюджетної програми протягом 2017–2018 років не виконано у повному обсязі та, як наслідок, не забезпечено досягнення мети бюджетної програми – формування і реалізації державної антикорупційної політики. Вказане свідчить про формальний підхід НАЗК до застосовування програмно-цільового методу.

4.3 01.05.2016 норми Закону № 1700 в частині визначення правового статусу та оплати праці Голови та членів НАЗК (щодо виплати надбавки за вислугу років та доплати за ранг, премій та інших надбавок) не узгоджувалися з нормами Закону № 889.

Як встановлено аудитом, за відсутності єдиних законодавчо визначених умов оплати праці та застосування керівництвом НАЗК різних нормативних документів заробітна плата з нарахуваннями Голови та членів НАЗК включала посадовий оклад Голови і членів НАЗК, який визначений Законом № 1700 та затверджений штатним розписом на 2017–2019 роки, а також надбавки за вислугу років та інтенсивність праці, матеріальну допомогу на оздоровлення та вирішення соціально-побутових питань, які визначені Постановою № 304, незважаючи на той факт, що цією ж постановою встановлені інші оклади для такої категорії працівників органів державної влади.

Фактично НАЗК при встановленні та нарахуванні заробітної плати Голови та членів НАЗК застосовувалися різні умови оплати праці, які визначені різними нормативними документами, та саме Закон № 1700 і Постанова № 304. Як наслідок, упродовж 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року фонд заробітної плати Голови та членів НАЗК, за розрахунками аудиторів, завищено на загальну суму: за КЕКВ 2110 – 9 247,0 тис. грн та за КЕКВ 2120 – 2 034,3 тис. грн, у т. ч. у 2017 році за КЕКВ 2110 – 2 323,7 тис. грн та за КЕКВ 2120 – 511,2 тис. грн; у 2018 році за КЕКВ 2110 – 3 950,3 тис. грн та за КЕКВ 2120 – 869,1 тис. грн; за 9 місяців 2019 року за КЕКВ 2110 – 2 973,0 тис. грн та за КЕКВ 2120 – 654,1 тис. гривень.

З моменту набрання чинності Законом № 889 (з 01.05.2016) і по 20.09.2019 питання щодо статусу та покладання виконання обов'язків керівника апарату НАЗК як керівника державної служби (в розумінні законодавства про державну службу) та його заступника, суперечило вимогам статті 31 Закону № 889, якою визначено, що рішення про призначення на посади державної служби категорій «Б» і «В» приймається керівником державної служби.

Отже рішення щодо призначення О. О. Писаренка заступником керівника апарату та покладення на нього виконання обов'язків керівника апарату НАЗК є перевищенням службових повноважень з боку членів та Голови НАЗК Н. М. Корчак які не є державними службовцями і не могли приймати відповідне рішення щодо призначення на посаду державної служби категорії «Б» та призначати в. о. керівника апарату без оголошення НАЗК конкурсу на посаду державної служби категорії «А».

Фактично, заступнику керівника апарату О. Писаренку без наявних законодавчих підстав щодо його призначення нараховано заробітну плату у

загальній сумі **2 127,8 тис. грн**, у т. ч. за період з 10.10.2017 по 31.12.2017 – 163,4 тис. грн (у т. ч. нарахування – 29,4 тис. грн); за 2018 рік – 1041,0 тис. грн (у т. ч. нарахування – 145,4 тис. грн); за 9 місяців 2019 року – 923,4 тис. грн (у т. ч. нарахування – 121,1 тис. гривень).

5. Встановлено, що два структурні підрозділи НАЗК (департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції й департамент перевірки декларацій та моніторингу способу життя) протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року не забезпечили виконання завдань, що визначені як показники паспорта бюджетної програми.

Проте працівниками цих департаментів нараховано надбавку за інтенсивність праці та премію у загальній сумі 33 783,9 тис. грн (у 2017 році – 8 080,0 грн; у 2018 році – 17 260,4 тис. грн; за 9 місяців 2019 року – 8 443,6 грн), що є **нерезультативним використанням бюджетних коштів**.

6. Як встановлено аудитом, два етапи з доопрацювання Системи електронного декларування України для функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, ТОВ «Міранда» не були виконані. **Невиконання робіт з інтеграції системи реєстру із зовнішніми реєстрами унеможливило в подальшому здійснення НАЗК повної перевірки достовірності відомостей, зазначених у електронних деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.**

У 2017 році НАЗК з ДП «Українські спеціальні системи» та ТОВ «Алтаюр» укладено 11 договорів про оренду обладнання (серверів з ІТС Реєстр), майданчиків для його розміщення, а також адміністрування цієї системи, на виконання яких за 2018 рік та 9 місяців 2019 року сплачено **19 010,0 тис. гривень**. Тим самим допущено **непродуктивне використання коштів державного бюджету, оскільки це обладнання знаходилося не в приміщенні НАЗК, за яке сплачувалася орендна плата.**

На виконання пункту 6 Плану заходів з впровадження системи проведення логічного та арифметичного контролю декларацій та модернізації програмно-апаратного комплексу ІТС Реєстр, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 787-р, НАЗК затверджено протоколи автоматизованого обміну інформацією з 13 державними реєстрами та інформаційними базами даних **пізніше встановленого терміну** на 3–9 місяців, а з трьома реєстрами Мін'юсту, станом на 30.10.2019 взагалі відповідні протоколи **не були затверджені** (Державний реєстр актів цивільного стану громадян, Спадковий реєстр, Єдиний реєстр довіреностей). Як наслідок, відсутність автоматизованого обміну з трьома реєстрами Мін'юсту призводила до неможливості написання алгоритму порівняння інформації з даними з цих реєстрів.

Упродовж 2017–2018 років та січня 2019 року НАЗК спеціальних перевірок стосовно осіб, що претендували стати службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, та посад з підвищеним корупційним ризиком, в частині наявності відомостей про кандидата на посаду у

Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, не здійснювало, оскільки ведення цього державного реєстру, дані якого є основою для здійснення таких спеціальних перевірок, продовжував здійснювати Мін'юст.

7. Протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року внутрішнім аудитом не охоплювалися питання ефективності планування і використання бюджетних коштів, достовірності фінансової та бюджетної звітності, правильності ведення бухгалтерського обліку, законності проведення господарських операцій НАЗК.

За відсутності належного контролю керівництвом НАЗК за укомплектованістю штатної чисельності працівників внутрішнього аудиту були наявні ризики невиконання планів проведення внутрішніх аудитів або зниження якості їх проведення, а також надання необ'єктивних висновків та рекомендацій стосовно функціонування й удосконалення системи внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів.

8. Без належного врахування залишилися рекомендації Рахункової палати, надані за результатами попередніх контрольних заходів: необхідність здійснення комплексу заходів з розроблення якісних критеріїв для прийняття послуг адміністрування ІТС Реєстру, які надає ДП «УСС», удосконалення роботи служби захисту інформації НАЗК, планування та реалізації комплексу організаційно-технічних заходів щодо ІТС Реєстру на випадок виникнення надзвичайних подій, підвищення результативності контролю за достовірністю та повнотою даних звітів політичних партій про використання коштів отриманого державного фінансування, а також підвищення ефективності внутрішнього контролю та забезпечення реагування на висновки і рекомендації, надані за результатами внутрішнього аудиту.

9. Незастосування казначейської форми обслуговування коштів державного бюджету, що виділяються на державне фінансування статутної діяльності політичних партій, та відсутність затвердженого порядку їх використання призвело до втрати контролю НАЗК за їх витрачанням. Як наслідок, у 2017 – 9 місяців 2019 року кошти державного бюджету, надані НАЗК політичним партіям на статутну діяльність за бюджетною програмою КПКВК 6331020, фактично витрачались без обмежень та заборон. Як наслідок, з-під дії норм бюджетного законодавства виведено загалом 1 315 651,7 тис. грн; з-під дії норм Закону № 922 – 392 417,2 тис. гривень.

Незважаючи на те, що статтею 17² Закону № 2365 передбачено щорічне надання державного фінансування статутної діяльності політичних партій, в Законах № 2365 і № 1700, Бюджетному та Податковому кодексах України та статутах політичних партій визначення «статутна діяльність партії» відсутнє.

10. НАЗК як центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, не забезпечено в повному обсязі виконання повноважень, визначених пунктом 4 частини першої статті 11 Закону № 1700, щодо розроблення проєктів нормативно-правових актів з питань фінансування політичних партій, законного та цільового використання політичними

партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності. Як наслідок, **наявна нормативно-правова база у цій сфері містить недоліки, прогалини та є недосконалою.**

Із двох законопроектів, розроблення яких передбачалось планами роботи НАЗК на 2017–2019 рік, Верховною Радою України на час проведення контрольного заходу не було прийнято жодного.

Розроблені НАЗК у 2018 році зміни до Закону № 2365 в частині визначення напрямів використання політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету; форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; державного фінансування не затверджені.

11. В паспортах бюджетної програми за КПКВК 6331020 на 2017–2019 роки відсутній зв'язок між напрямками використання бюджетних коштів та завданнями бюджетної програми, чим не дотримано принципи програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Паспортами бюджетної програми за КПКВК 6331020 на 2017–2019 роки не передбачені напрями та відповідно видатки на виконання завдань із забезпечення контролю та перевірки даних звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та нормативно-правового забезпечення впровадження механізмів державного фінансування статутної діяльності політичних партій. Ці завдання виконуються НАЗК за рахунок коштів бюджетної програми КПКВК 6331010.

12. Недотримання НАЗК протягом 2017–2019 років, як головним розпорядником бюджетних коштів, принципів програмно-цільового методу не дає змоги оцінити ефективність використання НАЗК бюджетних коштів, затверджених політичним партіям за КПКВК 6331020 на фінансування їх статутної діяльності в загальному обсязі 1 521 751,2 тис. гривень.

У 2017–2018 роках із 14 результативних показників, які містяться у затверджених звітах про виконання паспортів бюджетної програми за КПКВК 6331020, 12 не характеризують хід реалізації програми, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та реалізацію якої покладено на НАЗК, а саме подолання політичної корупції.

При цьому три із чотирьох показників «продукту» характеризують виконання функцій НАЗК, які фінансуються за рахунок коштів бюджетної програми КПКВК 6331010.

Затверджені паспортом бюджетної програми КПКВК 6331020 результативні показники не характеризують діяльність НАЗК як державного органу, на який покладено завдання з подолання політичної корупції.

13. Включення до Закону № 2365 норм статті 17⁵, в момент відсутності у складі політичної партії «Об'єднання «САМОПОМІЧ» третини представників однієї статі серед обраних народних депутатів України, створило підстави для отримання партією додаткового фінансування з державного бюджету в розмірі 152 175,1 тис. гривень.

Оскільки право на таке фінансування визначається за результатами виборів і не переглядається в момент розрахунку суми фінансування на

кожний відповідний період, створено передумови зменшення розміру фінансування статутної діяльності інших п'яти політичних партій.

14. Внаслідок неунормованості звітування місцевих організацій та перерахування політичними партіями своїм місцевим організаціям коштів державного фінансування статутної діяльності ускладнено контроль за цільовим використанням цих коштів.

Місцеві організації політичної партії «Європейська Солідарність» при звітуванні про витрати здійснені за рахунок бюджетних коштів, не відокремлювали їх від витрат здійснених за рахунок власних коштів партії. Крім того, місцеві організації політичної партії «Європейська Солідарність» не відкривали окремі рахунки в установах банків України для отримання коштів державного фінансування статутної діяльності, такі кошти зараховувались на поточні рахунки організацій. Фактично втрачався контроль за використанням таких коштів.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству з питань запобігання корупції 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. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати доручити НАЗК розробити та в установленому порядку внести на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт 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;

звітування місцевих організацій політичних партій за витрачанням коштів державного фінансування та зарахування коштів державного фінансування на окремі рахунки місцевих організацій для покращення контролю за цільовим використання цих коштів.

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

забезпечити ефективне управління бюджетними коштами;

забезпечити за КПКВК 6331010 дотримання принципів програмно-цільового методу у бюджетному процесі;

здійснювати ефективне управління бюджетними коштами та не допускати утворення залишку невикористаних асигнувань за КПКВК 6331010;

забезпечити при складанні бюджетних запитів на наступні бюджетні періоди обґрунтування потреби у бюджетних коштах;

при складанні паспортів бюджетної програми за КПКВК 6331010 та за КПКВК 6331020 на наступні бюджетні періоди забезпечити включення результативних показників, які б дали змогу належно оцінити ступінь досягнення мети бюджетної програми;

усунути виявлені порушення і недоліки;

розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України:

проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку притягнення до відповідальності за порушення, пов'язані з наданням фінансової підтримки політичним партіям та їх фінансовою звітністю»;

проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» в частині:

визначення поняття «статутна діяльність політичної партії»;

звітування місцевих організацій політичних партій за витрачанням коштів державного фінансування та зарахування коштів державного фінансування на окремі рахунки місцевих організацій для покращення контролю за цільовим використанням цих коштів.

5. Про виявлені під час аудиту порушення вимог законодавства, зокрема за наслідками нарахування та виплати заробітної плати в. о. керівника апарату НАЗК без наявних законодавчих підстав для його призначення, що мають ознаки кримінального правопорушення, повідомити Національне антикорупційне бюро України шляхом надсилання рішення Рахункової палати та копії акта, складеного за результатами аудиту в НАЗК.

Член Рахункової палати

Андрій ДІДИК

**Схема. Рух коштів Державного бюджету України, виділених за КПКВК 6331020
«Фінансування статутної діяльності політичних партій»
протягом 2017 року – 9 місяців 2019 року**

