



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

### РІШЕННЯ

від 27 липня 2021 року № 16–2

м. Київ

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

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання у 2020 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. За підсумками розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А:**

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

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

Неекономне та незаконне використання бюджетних коштів спричинено насамперед незабезпеченням Центральною виборчою комісією (далі – ЦВК) належного і обґрунтованого планування видатків на відповідні цілі; нездійсненням контролю розпорядників бюджетних коштів за їх

використанням розпорядниками нижчого рівня на всіх етапах підготовки та проведення місцевих виборів; недотриманням виборчими комісіями встановлених законодавством норм бюджетної дисципліни; недосконалістю нормативно-правової бази, яка врегульовує питання фінансового забезпечення підготовки та проведення місцевих виборів, а також неналежним виконанням рекомендацій Рахункової палати.

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

**Враховуючи законодавчі зміни та організаційно-правовий статус ЦВК як єдиного постійно діючого державного колегіального органу, що очолює систему виборчих комісій для організації підготовки та проведення виборів в Україні, доцільно змінити статус виборчих комісій у розумінні бюджетного законодавства на розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня у системі головного розпорядника коштів державного бюджету – ЦВК.**

**2. Нормативно-правова база, яка визначає повноваження учасників процесу підготовки та проведення в Україні місцевих виборів та регулює порядок використання коштів субвенції з державного бюджету на вказані цілі, має недоліки. Порядок здійснення закупівель товарів і послуг, необхідних для забезпечення підготовки та проведення місцевих виборів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2010 № 833, який передбачає здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для підготовки та проведення місцевих виборів без застосування конкурсних процедур, є застарілим та не відповідає Закону України “Про публічні закупівлі”. Це створює ризик порушень виборчими комісіями законодавства у сфері публічних закупівель. Порядок оплати або відшкодування вартості послуг, що надаються територіальним і дільничним виборчим комісіям, також потребує актуалізації.**

**Виборчий кодекс України та Закон України “Про Центральну виборчу комісію” не покладають на ЦВК, яка згідно із законом про державний бюджет на відповідний рік є головним розпорядником коштів субвенції з державного бюджету на підготовку та проведення місцевих виборів, здійснення контролю за цільовим використанням коштів місцевих бюджетів або контролю за виконанням ТВК вказаних функцій. Водночас норми статті 22 Бюджетного кодексу України не визначають повноважень головного розпорядника бюджетних коштів у частині контролю за міжбюджетними трансфертами. На ТВК здійснення такого контролю законодавством також не покладено. Нормативна неузгодженість питання здійснення контролю на усіх етапах**

підготовки та проведення місцевих виборів не сприяє ефективному використанню коштів субвенції, що виділяється з державного бюджету на заходи з підготовки та проведення в Україні місцевих виборів, чим створюються передумови для порушень бюджетного та іншого законодавства.

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

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

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

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

Внаслідок включення до розрахунку середніх норм більшого на 1 день терміну повноважень членів ТВК і ДВК, які виконують повноваження на платній основі, та більшої кількості членів ДВК у день проведення та у день встановлення підсумків місцевих виборів, видатки на оплату праці з нарахуваннями завищено на **59514,1 тис. гривень**. У результаті необґрунтованого збільшення у середніх нормах орієнтовної кількості та

вартості виготовлення протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців, видатки ДВК на вказані цілі завищено на **11584,8 тис. гривень**. Не існувало об'єктивної потреби у включенні до середніх норм видатків на суму **280,2 тис. грн** на виготовлення по 2 прим. бланків протоколів на кожну ТВК, необхідності яких ЦВК не досліджувала та які фактично виготовлялися ТВК самостійно із застосуванням наявних засобів автоматизації (персональний комп'ютер і принтер). Видатки на оплату транспортних послуг ТВК і ДВК на суму **149042 тис. грн** визначено ЦВК без належного економічного обґрунтування, що в умовах незабезпечення контролю **не сприяло ефективному використанню коштів субвенції на вказані цілі**.

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

Затверджені ТВК показники єдиних кошторисів за окремими напрямками видатків перевищили затверджені ЦВК середні норми видатків на загальну суму **115,4 тис. гривень**. Включені до єдиних кошторисів показники на суму **8376,5 тис. грн** не підтверджені належними економічними розрахунками та обґрунтуваннями. В умовах нестворення регіональних і територіальних представництв ЦВК, незабезпечення дієвого контролю за достовірністю обсягів обумовленої потреби, видатки місцевих бюджетів на проведення повторного голосування завищено на **151,9 тис. гривень**. Це створило передумови для неефективного та з недотриманням вимог бюджетного законодавства використання виборчими комісіями виділених коштів субвенції.

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

**4.1. Працівникам виборчих комісій надлишково сплачено при виплаті одноразової грошової винагороди **148,3 тис. гривень**. За послуги з облаштування кабін для голосування сплачено **49,6 тис. грн** з недотриманням умов укладених договорів та **159,1 тис. грн** на підставі документів, складених з ознаками недостовірності інформації. На оплату наданих відповідно до цивільно-правових договорів послуг з прибирання двома особами понад встановлені нормативи з обслуговування неекономно використано**

**35,8 тис. гривень.** Матеріальні цінності на суму **32,2 тис. грн**, придбані для забезпечення роботи виборчих комісій на дільницях, по завершенню виборів не передані на відповідальне зберігання, а списані, чим завдано матеріальної шкоди (збитків) місцевим громадам на вказану суму.

Існує ризик недостовірності інформації про здійснені Солом'янською районною у місті Києві ТВК видатки на суму **4770,7 тис. грн** за рахунок субвенції з державного бюджету на проведення місцевих виборів у зв'язку з відсутністю складених в установленому порядку меморіальних ордерів за всіма аналітичними рахунками бухгалтерського обліку, які згідно із Законом України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" призначені для систематизації на рахунках бухгалтерського обліку інформації, що міститься у прийнятих до обліку первинних документах, а отже, складання фінансової та бюджетної звітності розпорядників бюджетних коштів.

**4.2.** На виконання умов цивільно-правових договорів Київська міська ТВК сплатила залученим працівникам **145,7 тис. грн без документів**, які є обов'язковими для укладання таких угод (копії документів, що підтверджують спеціалізовану освіту та досвід роботи), а складені акти приймання наданих послуг не визначають характеру та обсягів фактично виконаних робіт (наданих послуг). Закупівлю послуг у ДП "Поліграфічний комбінат "Україна" по виготовленню цінних паперів" із виготовлення виборчих бюлетенів на суму **15231,2 тис. грн** здійснено з порушеннями Закону України "Про публічні закупівлі" без застосування конкурентної процедури закупівель.

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

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

**5.** Кабінетом Міністрів України і ЦВК не забезпечено врахування чотирьох із шести рекомендацій Рахункової палати (66,7 відс.), наданих за результатами попереднього контрольного заходу. Це спричиняє ризик подальшого неефективного використання коштів субвенції з державного бюджету, які виділяються на підготовку та проведення місцевих виборів. Потребує вирішення питання встановлення єдиних методичних засад розрахунку потреби у коштах на вказані цілі, відсутність яких призводить до

затвердження необґрунтованих бюджетних призначень та, як наслідок, до системних порушень розпорядників бюджетних коштів на етапі використання коштів. Ключовою залишається і проблема незабезпечення належного контролю за законністю та ефективністю використання коштів субвенції на усіх етапах підготовки та проведення виборів, що також не сприяє дотриманню норм бюджетного законодавства учасниками цього процесу. Упорядкування системи внутрішнього контролю можливе через створення та функціонування регіональних і територіальних представництв ЦВК у статусі **розпорядників коштів державного бюджету на підготовку та проведення місцевих виборів за окремою бюджетною програмою.**

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

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

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

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

розроблення та внесення на розгляд до Верховної Ради України в установленому порядку законопроекту щодо відновлення дії статті 35 Закону України “Про центральну виборчу комісію” в частині створення регіональних і територіальних представництв ЦВК;

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

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

внесення змін до Порядку фінансування виборчих комісій під час підготовки і проведення місцевих виборів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2020 № 745, в частині:

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

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

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

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

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

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

розроблення та внесення в установленому порядку на розгляд до Верховної Ради України проекту змін до статті 91 Бюджетного кодексу України, Виборчого кодексу України та Закону України “Про Центральну виборчу комісію” в частині фінансового забезпечення заходів з підготовки та проведення місцевих виборів на усіх стадіях бюджетного процесу за окремою бюджетною програмою;

обґрунтованого визначення потреби в бюджетних коштах та складання середніх норм видатків ТВК і ДВК на підготовку та проведення місцевих виборів на основі деталізованих економічних розрахунків з метою уникнення створення на етапі планування видатків вільних нерозподілених залишків коштів, не передбачених Виборчим кодексом України та порядком фінансування;

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

врегулювання питання планування видатків на виготовлення протоколів виборчих комісій та іншої документації, зважаючи на їх фактичне виготовлення

виборчими комісіями на місцях за допомогою засобів автоматизації;

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

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

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

перегляду Порядку залучення спеціалістів, експертів, технічних працівників для забезпечення здійснення повноважень виборчих комісій під час підготовки та проведення місцевих виборів, затвердженого постановою ЦВК від 25.06.2020 № 111, в частині чисельності осіб, які фактично можуть бути залучені до роботи у виборчій комісії, з урахуванням характеру та обсягів послуг, які ними надаватимуться.

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

забезпечення неухильного дотримання вимог Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" в частині документального підтвердження та своєчасної систематизації усіх здійснених господарських операцій у реєстрах аналітичного і синтетичного обліку;

відновлення реєстрів за всіма аналітичними рахунками бухгалтерського обліку, які згідно із Законом України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" призначені для систематизації на рахунках інформації, що міститься у прийнятих до обліку первинних документах.

**7.** Оприлюднити Звіт і рішення Рахункової палати за результатами аудиту на офіційному вебсайті Рахункової палати.

**8.** Заступнику Голови Рахункової палати Майснеру А. В. забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання



об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єктів контролю.

**9.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**