



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 06.06.2023 № 12-10

Київ

Про розгляд Звіту 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

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 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.

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) 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» (далі – КПКВК 6331010) 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» (далі – ІТС Реєстр)), 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 за діяльністю 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 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 застосування програмно-цільового методу.

4.3 01.05.2016 норми Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 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 України від 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу» (далі – Закон № 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 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» (далі – Постанова № 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, такими як 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. 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. 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 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. 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 виконанні 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 Міністерства юстиції України (далі – Мін'юст) 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, які претендували на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, 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 «Українські спеціальні системи», 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 період 2017 року – 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 України «Про публічні закупівлі» – 392 417,2 тис. гривень.

Незважаючи на те, що статтею 17² Закону України від 05.04.2001 № 2365-III «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон № 2365) передбачено щорічне надання державного фінансування статутної діяльності політичних партій, в Законі № 2365 і Законі № 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 напрямами 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 видатки щодо виконання завдань з 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.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. 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 затвердити.

2. 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.

3. 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.

4. 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 проект закону України про внесення змін до Закону № 2365 в частині визначення:

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

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. 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.

6. 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.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

8. Члену Рахункової палати Андрію Дідіку забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю цього рішення Рахункової палати протягом 45 днів з дня отримання інформації від об'єктів контролю.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Андрія Дідіка.

Т. в. п. Голови

Андрій МАЙСНЕР