

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про всеукраїнський референдум» щодо автоматизації процесу подання
фінансової звітності та підвищення ефективності контролю (аналізу)
фінансових звітів учасників референдумів»

1. Мета

Метою проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський референдум» щодо автоматизації процесу подання фінансової звітності та підвищення ефективності контролю (аналізу) фінансових звітів учасників референдумів» (далі – проект Закону) є удосконалення системи контролю за фондами всеукраїнського референдуму шляхом цифровізації механізму подання, оприлюднення та аналізу фінансових звітів про надходження та використання коштів учасників всеукраїнського референдуму, а також усунення дублювання повноважень щодо контролю за фондами всеукраїнського референдуму між Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) та Центральною виборчою комісією (далі – ЦВК).

2. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Проект Закону розроблено з метою досягнення очікуваних стратегічних результатів, передбачених підпунктами 1 та 6 пункту 2.5.3 підрозділу 2.5 розділу 2 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, затвердженої Законом України від 20.06.2022 № 2322-IX (далі – Стратегія), та на виконання заходів, передбачених підпунктами 1.5.3.1.1 та 1.5.3.5.2 додатку 2 до Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220 (далі – Програма).

Виходячи зі змісту положень Стратегії та Програми недосконалість системи контролю за фондами всеукраїнського референдуму зумовлена, зокрема, відсутністю інтеграції механізму подання фінансових звітів про надходження та використання коштів фондів референдумів до електронної системи звітності, а також неефективним розподілом повноважень між ЦВК і НАЗК щодо контролю за фондами всеукраїнського референдуму.

Після створення та запуску НАЗК електронної системи звітності політичних партій, уповноважені представники мають можливість заповнювати фінансові звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру онлайн на сайті НАЗК та подавати їх до електронної системи Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – Реєстр). Це не тільки дозволяє зменшити навантаження на представників партій під час формування та подання фінансової звітності, але забезпечує відкритість даних фінансової звітності політичних партій через їх опублікування у публічній частині Реєстру та дозволяє застосовувати автоматичний контроль за дотриманням вимог

законодавства цими суб'єктами.

Водночас процедура подання фінансових звітів учасниками референдумів не інтегрована до електронної системи звітності, у зв'язку з чим відсутня можливість автоматизованої перевірки фінансових звітів. Крім того, сам процес подання фінансових звітів є надмірно обтяжливим та не виправдано складним для розпорядників рахунків фонду агітації щодо ініціативи, фонду ініціативної групи та фонду всеукраїнського референдуму.

Так, частиною 8 статті 33 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року № 1135-IX (далі – Закон) передбачається, що розпорядник рахунку фонду агітації щодо ініціативи протягом десяти днів з дня закінчення строку збирання підписів або припинення ініціативи зобов'язаний подати до ЦВК та НАЗК фінансовий звіт про надходження та використання коштів фонду у паперовій формі та в електронному вигляді, який оприлюднюється на офіційних веб-сайтах ЦВК та НАЗК. Водночас слід зазначити, що встановлена процедура подання фінансового звіту в електронному вигляді означає подання звичайної паперової форми звіту у вигляді електронного файлу (наприклад, скан-копії у форматі PDF або документа Word/Excel), що не передбачає можливості автоматизованого аналізу та перевірки таких даних.

Подібна норма міститься у частині 13 статті 70 Закону, де також передбачено, що розпорядник рахунку фонду ініціативної групи не пізніше десяти днів після закінчення строку для збору підписів або припинення ініціативи зобов'язаний подати до ЦВК та НАЗК фінансовий звіт за формою, встановленою ЦВК за погодженням з НАЗК.

Схожим чином, але двічі під час проведення одного всеукраїнського референдуму, мають подавати фінансові звіти розпорядники накопичувального рахунку фонду всеукраїнського референдуму. Так, згідно з вимогами частини 5 статті 71 Закону розпорядник накопичувального рахунку фонду всеукраїнського референдуму зобов'язаний подати до ЦВК та НАЗК фінансові звіти про надходження та використання коштів фонду у паперовій формі та в електронному вигляді, які оприлюднюється на офіційних веб-сайтах ЦВК та НАЗК:

1) вперше – не пізніше як за п'ять днів до дня голосування (проміжний фінансовий звіт);

2) вдруге – не пізніше як на п'ятнадцятий день після дня голосування або припинення процесу всеукраїнського референдуму (остаточний фінансовий звіт).

Загалом, за вимогами Закону розпорядники рахунків фонду агітації щодо ініціативи, фонду ініціативної групи та фонду всеукраїнського референдуму під час проведення одного всеукраїнського референдуму сукупно можуть скласти до 8 різних фінансових звітів у паперовій формі та ще 8 аналогічних звітів в електронному вигляді. Така процедура є надмірно складною, адже передбачає значний обсяг адміністративної роботи як для розпорядників відповідних фондів, так і для контролюючих органів. Натомість інтеграція подання звітності до Реєстру значно спростила б цей процес, зменшила б навантаження на

розпорядників фондів і дозволила б проводити ефективний автоматизований аналіз поданих фінансових звітів.

До того ж, значно ускладнює процедуру подання фінансових звітів учасниками референдумів та контролю за ними наявність численних рахунків, які створюються в процесі проведення всеукраїнського референдуму, а також необхідність проміжної та остаточної звітності розпорядників поточних рахунків перед розпорядниками накопичувальних рахунків й аналогічної звітності останніх перед НАЗК та ЦВК.

Так, фонд всеукраїнського референдуму, з якого фінансуються заходи агітації всеукраїнського референдуму, передбачає наявність дворівневої системи рахунків. Законом встановлено обов'язок для учасників всеукраїнського референдуму щодо відкриття одного накопичувального рахунку, на який надходять кошти для фінансування заходів агітації, а також не більше одного поточного рахунку в банку в межах територіального округу з всеукраїнського референдуму, з яких здійснюється фінансування витрат на заходи агітації. При цьому на поточні рахунки фонду всеукраїнського референдуму кошти надходять виключно з накопичувального рахунку фонду всеукраїнського референдуму.

Водночас учасники всеукраїнського референдуму призначають по одному розпоряднику накопичувального рахунку свого фонду всеукраїнського референдуму, який має виключне право на розпорядження коштами з накопичувального рахунку цього фонду всеукраїнського референдуму, а також по одному розпоряднику поточного рахунку свого фонду всеукраїнського референдуму для кожного поточного рахунку цього фонду. Розпорядник поточного рахунку фонду всеукраїнського референдуму має виключне право на розпорядження коштами з відповідного поточного рахунку фонду всеукраїнського референдуму.

Відповідно до частини 4 статті 71 Закону розпорядник коштів накопичувального рахунку фонду кожного суб'єкта процесу всеукраїнського референдуму зобов'язаний вести облік надходження та розподілу коштів фонду всеукраїнського референдуму суб'єкта процесу всеукраїнського референдуму між поточними рахунками цього фонду. У свою чергу розпорядники поточних рахунків фонду всеукраїнського референдуму зобов'язані не пізніше як за вісім днів до дня голосування подати розпоряднику накопичувального рахунку фонду всеукраїнського референдуму проміжний фінансовий звіт про використання коштів відповідного поточного рахунку фонду всеукраїнського референдуму, а також не пізніше як на сьомий день після дня голосування, припинення процесу всеукраїнського референдуму подати розпоряднику накопичувального рахунку фонду всеукраїнського референдуму остаточний фінансовий звіт про використання коштів відповідного поточного рахунку фонду всеукраїнського референдуму.

У свою чергу, як вже зазначалося, розпорядник накопичувального рахунку фонду всеукраїнського референдуму зобов'язаний не пізніше як за п'ять днів до дня голосування подати до ЦВК та НАЗК корупції проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів фонду всеукраїнського референдуму за період з дня відкриття накопичувального рахунку фонду всеукраїнського

референдуму до дванадцятого дня до дня голосування, а також не пізніш як на п'ятнадцятий день після дня голосування, припинення процесу всеукраїнського референдуму подати остаточних фінансовий звіт про надходження та використання коштів фонду всеукраїнського референдуму.

Отже, багаторівневість системи рахунків та наявність проміжного і остаточного звітування значно ускладнює процес контролю за фондами агітації та фондами всеукраїнського референдуму. До того ж, велика кількість розпорядників, які відповідають за різні рахунки, створює додаткові адміністративні труднощі та ризики для ефективного обліку надходження та використання коштів фондів референдумів. Підготовка та подання численних фінансових звітів (проміжних, остаточних) за різними каналами до ЦВК та НАЗК потребує ретельного дотримання термінів і процедур, що збільшує ймовірність помилок або затримок. Це не тільки ускладнює процес звітування для учасників референдуму, але й додає додаткове навантаження на органи контролю, що може стати значним бар'єром для забезпечення прозорості і ефективності фінансового контролю під час проведення всеукраїнського референдуму.

У свою чергу, одночасне виконання ЦВК та НАЗК функцій з аналізу відповідних фінансових звітів, призводить до дублювання повноважень, що негативно відображається на результативності державного контролю. Це зумовлено тим, що обидва органи здійснюють ідентичні перевірки одних і тих самих звітів, у результаті чого витрачається додатковий час і людські ресурси без суттєвого покращення якості контролю. Наприклад, один і той же звіт про використання коштів фонду референдуму одночасно аналізується фахівцями двох державних органів, які незалежно один від одного виконують схожі перевірки та формують майже однакові за змістом висновки. Це призводить до неефективного використання бюджетних коштів, оскільки оплата праці державних службовців у двох установах фактично здійснюється за дублювання однієї і тієї самої роботи.

Підсумовуючи вищенаведене, існує потреба в удосконаленні системи контролю за фондами всеукраїнського референдуму шляхом створення можливості подання та оприлюднення фінансової звітності за допомогою електронних сервісів як політичним партіям, так і суб'єктам виборчого процесу та референдумів на єдиній електронній платформі, а також шляхом передачі функцій контролю (аналізу) фінансових звітів учасників всеукраїнських референдумів до НАЗК.

3. Основні положення проекту акта

Проектом Закону пропонується:

- цифровізувати та автоматизувати процес формування та подання до НАЗК розпорядниками рахунків фінансових звітів з урахуванням функціональних можливостей модернізованого Реєстру;
- встановити обов'язок НАЗК оприлюднювати фінансові звіти про надходження та використання коштів фондів референдумів та висновки по ним

у публічній частині модернізованого Реєстру, чим забезпечити доступ зацікавлених осіб до відповідної інформації;

- спростити систему рахунків фонду всеукраїнського референдуму;
- скасувати подвійну систему звітування (проміжних та остаточний звіт);
- усунути дублювання повноважень щодо контролю за фондами всеукраїнського референдуму між НАЗК та ЦВК шляхом виключення останнього із числа суб'єктів такого контролю.

4. Правові аспекти

Правовими підставами розроблення проекту Закону є Конституція України, Закон, Закони України «Про політичні партії в Україні» (від 05.04.2001 № 2365-III), «Про громадські об'єднання» (від 22.03.2012 № 4572-VI), «Про запобігання корупції» (від 14.10.2014 № 1700-VII), «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» (від 20.06.2022 № 2322-IX) та постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки» (від 04.03.2023 № 220).

У відповідній сфері правового регулювання також діють: Порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів та фондів всеукраїнського референдуму, затверджений постановою Правління Національного банку України від 15.07.2020 № 102, Порядок контролю за надходженням, обліком та використанням коштів фонду ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, фонду агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою політичної партії, громадської організації, фонду всеукраїнського референдуму, затверджений постановою Центральної виборчої комісії і Національного банку України від 04.02.2022 № 20, Порядок формування та ведення Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджений Наказом НАЗК від 19.02.2021 № 102/21.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація проекту Закону не потребує додаткового фінансування з державного або місцевого бюджету та здійснюватиметься в межах призначень, затверджених на відповідний рік за КПКВК 6331010 «Забезпечення діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції», а також створення Реєстру буде здійснено за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги.

6. Позиція заінтересованих сторін

Проект Закону потребує проведення публічних консультацій.

Проект Закону не стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, соціально-трудова сфери, прав осіб з інвалідністю, функціонування і застосування української мови як державної, сфери наукової та науково-технічної діяльності.

7. Оцінка відповідності

Проект Закону відповідає цілям Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, якою передбачено боротьбу з корупцією (статті 22 розділу III «Юстиція, свобода, безпека» Угоди про асоціацію).

Проект Закону відповідає рекомендаціям Європейської Комісії, представленим у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року від 08.11.2023 № SWD(2023) 699 final, Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року від 30.10.2024 № SWD(2024) 699 final та Скринінговому звіті першого кластера «Основи» від 15.01.2025.

У проекті Закону немає положень, що стосуються прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, створюють підстави для дискримінації.

З урахуванням п. 3 § 70 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, реалізація положень проекту Закону України потребуватиме прийняття та перегляду нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади.

Перелік актів Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень проекту Закону України додається.

8. Прогноз результатів

Прийняття Закону «Про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський референдум» щодо автоматизації процесу подання фінансової звітності та підвищення ефективності контролю (аналізу) фінансових звітів учасників референдумів» дозволить одночасно спростити процедуру подання та оприлюднення фінансової звітності учасниками всеукраїнського референдуму й підвищити ефективність державного контролю за використанням коштів відповідних фондів. Автоматизація подання звітності дасть змогу здійснювати оперативний та якісний аналіз даних, автоматизувати перевірку на відповідність законодавчим вимогам, а також оптимізувати розподіл функцій між НАЗК та ЦВК шляхом усунення їх дублювання у сфері контролю за фондами всеукраїнського референдуму.

Крім цього, реалізація вказаного Закону забезпечить досягнення очікуваних стратегічних результатів, визначених Стратегією та Програмою.

Реалізація вказаного Закону не впливатиме на ринкове середовище, забезпечення захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави; розвиток регіонів, підвищення чи зниження спроможності територіальних громад; ринок праці, рівень зайнятості населення; громадське

здоров'я, покращення чи погіршення стану здоров'я населення або його окремих груп; екологію та навколишнє природне середовище, обсяг природних ресурсів, рівень забруднення атмосферного повітря, води, земель, зокрема забруднення утвореними відходами, інші суспільні відносини.

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**

Віктор ПАВЛУЩИК