

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
Рішенням Рахункової палати
від 6 березня 2018 р. № 4-1

ЗВІТ

**про результати аналізу фінансування та виконання
програм секторальної бюджетної підтримки
Європейського Союзу в Україні**

Київ – 2018

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП	5
1. ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АНАЛІТИЧНОГО ЗАХОДУ	6
2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЕКТОРАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ.....	9
2.1. <i>Аналіз нормативно-правового забезпечення секторальної бюджетної підтримки</i>	<i>9</i>
2.2. <i>Організаційне забезпечення секторальної бюджетної підтримки</i>	<i>12</i>
3. ЗАГАЛЬНИЙ СТАН СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА ЄС З ПИТАНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ СЕКТОРАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ.....	15
4. АНАЛІЗ СТАНУ ЗАЛУЧЕННЯ КОШТІВ СЕКТОРАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ	20
4.1. <i>Аналіз планових та фактичних обсягів секторальної бюджетної підтримки</i>	<i>20</i>
4.2. <i>Аналіз стану планування видатків на реалізацію програм СБП ЄС</i>	<i>22</i>
4.3. <i>Аналіз стану зарахування коштів до державного бюджету</i>	<i>27</i>
5. АНАЛІЗ СТАНУ МОНІТОРИНГУ ЗА ВИКОНАННЯМ ПРОГРАМ СЕКТОРАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ.....	29
5.1. <i>Моніторинг стану виконання індикаторів результативності програм секторальної бюджетної підтримки</i>	<i>29</i>
5.2. <i>Моніторинг стану виконання заходів за рахунок коштів секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу</i>	<i>30</i>
ВИСНОВКИ	33
ПРОПОЗИЦІЇ	37

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аналізу

Конституція України (стаття 98), Бюджетний кодекс України (статті 26, 110), Закон України «Про Рахункову палату» (статті 1, 4, 7, 27 та 31), План роботи Рахункової палати на 2018 рік.

Мета аналізу

Дослідити та оцінити стан забезпечення фінансування та виконання програм (проектів) секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу (далі – ЄС).

Предмет аналізу

Нормативно-правові акти України, відомчі акти (рішення, накази, положення, порядки, стандарти, вказівки та ін.), міжнародні угоди та інші договори у сфері залучення та використання коштів секторальної бюджетної підтримки ЄС, стратегічні та програмні документи з питань співробітництва з ЄС.

Документи щодо планування та звітування стосовно використання коштів, отриманих від ЄС в рамках виконання відповідних угод про фінансування програм проектів та стану їх виконання. Доручення Кабінету Міністрів України (далі – Уряд України) та документи (в т. ч. листування) щодо стану програм (проектів) секторальної бюджетної підтримки.

Кошти, що надійшли в рамках програм секторальної бюджетної підтримки ЄС відповідно до угод про фінансування та відображені в державному бюджеті за кодом класифікації доходів бюджету 42030000 «Надходження в рамках програм допомоги Європейського Союзу» (до 01.01.2016) та 42030100 «Надходження в рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу» (з 01.01.2016).

Плани, бюджетні запити, паспорти відповідних бюджетних програм та звіти про їх виконання (КПКВК 3511650 «Реалізація програм допомоги Європейського Союзу» (2015–2016 роки), КПКВК 3511650 «Реалізація програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ» (2017 рік), КПКВК 2751270 «Підтримка регіональної політики України» (2017 рік), КПКВК 3101230 «Здійснення заходів щодо підтримки впровадження транспортної стратегії України» (2016–2017 роки), КПКВК 3111020 «Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування» (2017 рік), КПКВК 2401500 «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» (2016–2017 роки), КПКВК 1002030 «Матеріально-технічне забезпечення Державної прикордонної служби України та утримання її особового складу» (2015–2017 роки), КПКВК 1101540 «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України» (2017 рік), КПКВК 1401130 «Документування громадян та створення і забезпечення функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем консульської служби» (2016 рік), КПКВК 1004020 «Забезпечення виконання завдань та функцій у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб» (2015–2017 роки),

КПКВК 1201440 «Виконання програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом» (2016–2017 роки), 3507060 «Реалізація заходів, передбачених Угодою про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні» (2016–2017 роки)).

Об'єкти контрольного заходу

Міністерство фінансів України (далі – Мінфін).

За письмовим запитом – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку).

Методи контрольного заходу

Аналіз нормативно-правових актів, угод, розпорядчих та інших актів і документів з питань підготовки та реалізації програм ЄС із застосуванням механізму секторальної бюджетної підтримки.

Аналіз планів, операцій, звітності щодо стану здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів результативності виконання програм, досягнення очікуваних результатів програм. Зіставлення планових та фактичних показників залучення та використання фінансових ресурсів, які надаються ЄС, для підтримання процесу реформування відповідної сфери реалізації державної політики.

Методи системного аналізу, підрахунку та порівняння. Опитування та обговорення проблемних питань з відповідальними особами Мінфіну.

Письмові запити для отримання необхідної інформації. Моніторинг та аналіз повідомлень ЗМІ з досліджуваного питання.

Критерії оцінки

відповідність програм (проектів) секторальної бюджетної підтримки ЄС напрямам, визначеним національними стратегічними документами України;

повнота організаційно-правового забезпечення операцій із залучення коштів секторальної бюджетної підтримки ЄС, фінансування та виконання відповідних програм (проектів);

обґрунтованість залучення коштів секторальної бюджетної підтримки ЄС; відповідність операцій з отримання та використання міжнародних фінансових ресурсів чинному законодавству України;

повнота та правильність складення документів щодо операцій із використання коштів секторальної бюджетної підтримки ЄС;

своєчасність прийняття управлінських рішень щодо залучення та використання коштів секторальної бюджетної підтримки ЄС;

дієвість моніторингу та контролю за станом підготовки та впровадження програм секторальної бюджетної підтримки ЄС;

повнота та своєчасність звітування щодо стану залучення та використання коштів ЄС.

Часові обмеження

Аналізом охоплено період з 01.07.2015 по 01.10.2017 та попередній або наступний періоди (за необхідності).

ВСТУП

Європейську політику сусідства (далі – ЄПС), яка на сьогодні охоплює 16 держав, у тому числі й Україну, ініційовано у 2004 році як стратегію партнерства європейських країн, спрямовану на реалізацію політико-економічних можливостей з посилення міжнародної співпраці у результаті розширення території ЄС та покликану сприяти зміцненню регіональної стабільності і запобіганню взаємному відчуженню між розширеним ЄС та його країнами-сусідами.

Для матеріально-фінансового забезпечення діяльності в рамках ЄПС на початку 2007 року запроваджений новий механізм – Європейський інструмент сусідства та партнерства (далі – ЄІСП), розроблений з метою спрощення процесу отримання фінансової підтримки від ЄС.

ЄІСП має дві головні мети:

- 1) сприяння економічному та більш глибокому політичному співробітництву між ЄС та країнами-партнерами;
- 2) надання допомоги для використання специфічних можливостей та вирішення проблем країн, що географічно мають єдиний кордон з країнами ЄС або географічно близько розташовані із країнами-сусідами ЄС.

У рамках ЄІСП було запроваджено новий механізм надання допомоги Україні – механізм секторальної бюджетної підтримки (далі – СБП).

СБП ЄС є інструментом надання фінансування з бюджету ЄС до бюджету України на підтримку здійснення реформ і політик, що ведуть до більшого зближення України та ЄС відповідно до угод про співробітництво, підписаних між двома сторонами.

Такий механізм передбачає переказ коштів до бюджету країни за умови досягнення попередньо узгоджених цілей у контексті проведення структурних реформ. При цьому зазначені фінансові ресурси надаються на безоплатній та безповоротній основі і за своєю суттю є грантом.

СБП реалізується шляхом укладення угод про фінансування, згідно з якими Уряд України на підставі затверджених стратегічних документів бере зобов'язання щодо проведення реформ у відповідному секторі реалізації державної політики України, а ЄС зобов'язується забезпечити фінансовий внесок на підтримку здійснення цих реформ.

СБП, спрямована на проведення секторальних реформ, надається у разі якщо:

- 1) система управління державними фінансами є достатньо прозорою, відповідальною та ефективною;
- 2) наявна чітко визначена секторальна політика, яка сформульована безпосередньо Урядом України у тій чи іншій галузі та узгоджується з баченням Європейської Комісії (далі – ЄК);
- 3) система державних закупівель є відкритою та прозорою або принаймні відчувається значний прогрес у її реформуванні.

Відповідно до чинного законодавства України СБП ЄС – спосіб виконання програм технічної допомоги ЄС, відповідно до яких фінансові

ресурси, надані ЄС на безповоротній та безоплатній основі для підтримання процесу реформування відповідної сфери реалізації державної політики, перераховуються до державного бюджету з метою їх подальшого використання згідно з бюджетним законодавством на цілі, передбачені державними або галузевими програмами, стратегіями, концепціями.

Аналіз фінансування та виконання програм СБП ЄС є особливо актуальним з огляду на їх спрямованість на реформування стратегічно важливих для України галузей соціально-економічного життя країни та пріоритетність дій Уряду України в цьому напрямі.

1. ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АНАЛІТИЧНОГО ЗАХОДУ

Рішенням Рахункової палати від 11.08.2015 року № 1-2 «Про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні» (далі – рішення 1-2) було надано дев'ять рекомендацій, з них Уряду України – чотири, Мінекономрозвитку – дві та Мінфіну – три.

Аналізом стану виконання наданих рекомендацій, зокрема, встановлено.

1.1. Щодо опрацювання питання вдосконалення механізму СБП в частині перерахування коштів ЄС безпосередньо на рахунки головних розпорядників – виконавців програм

Виконано. У Державному бюджеті України на 2018 рік відсутня бюджетна програма Мінфіну «Реалізація програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ» (КПКВК 3511650).

При цьому кошти, що очікуються у 2018 році в рамках двох програм СБП ЄС у сферах енергетики та регіонального розвитку, які у попередні періоди планувалися за вказаною бюджетною програмою, передбачені за бюджетними програмами Міністерства енергетики та вугільної промисловості (далі – Міненерговугілля) «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України» (КПКВК 1101540) та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (далі – Мінрегіон) «Підтримка регіональної політики України» (КПКВК 2751270).

Зазначене дозволить скоротити проміжок часу між надходженням ресурсу СБП в Україну та можливостями його використання відповідними бенефіціарами на строк від двох до шести місяців.

1.2. Щодо опрацювання питання внесення змін до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841, у частині планування (обґрунтування) обсягів залучення коштів ЄС для фінансування програм, встановлення строку, протягом якого має бути підготовлена програма, терміну та статусу створення спільних груп моніторингу програм, проведення комплексної оцінки ефективності

використання фінансової допомоги ЄС після завершення її надання, звітування виконавцями програм перед Урядом України та оприлюднення інформації з даними про отриманий ефект від реалізації програм

Виконано частково. В рамках проведеної Мінекономрозвитку та Мінфіном спільної роботи питання опрацьовано, але необхідні зміни у відповідний нормативно-правовий акт до цього часу не внесено.

Так, за результатами розгляду проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні», надісланими листами Мінекономрозвитку від 10.03.2016 № 4002-05/6780-03 та Мінфіну від 04.08.2016 № 31-25010-15-5/22630 головному розробнику надано відповідні обґрунтовані пропозиції.

За результатами розгляду доопрацьованого проекту постанови, надісланого листом Мінекономрозвитку від 27.01.2017 № 4002-05/2658-03, листом Мінфіну від 17.03.2017 № 25010-10-5/6950, головного розробника поінформовано про погодження вказаного проекту акта з обґрунтованими зауваженнями.

Доопрацьований проект акта листом Мінекономрозвитку від 16.11.2017 № 4003-05/41709-03 втретє був надісланий до Мінфіну. Листом від 05.12.2017 № 25010-10-5/33817 Мінфін повідомив головному розробнику про повторний розгляд з одночасним наданням низки обґрунтованих зауважень та пропозицій.

У зв'язку з тривалим узгодженням, конструктивні за своєю сутністю зміни до зазначеного нормативного акта, спрямовані на удосконалення механізмів залучення та використання коштів СБП ЄС, а також на поліпшення системи моніторингу за виконанням відповідних програм, на сьогодні не впроваджено.

1.3. Щодо опрацювання з Представництвом ЄС питання застосування єдиного підходу до оцінювання рівня досягнення індикаторів програм і планів заходів СБП

Виконано частково.

Питання опрацьовувалось, але розбіжності щодо оцінки рівня виконання Українською Стороною індикаторів результативності для виплати змінних траншів зберігаються, що у цілому є природнім, оскільки пояснюється намаганням відстоювання сторонами власної позиції задля залучення більшого фінансового ресурсу (у випадку Української Сторони) та необхідності отримання беззаперечних та однозначних доказів максимально повного виконання індикаторів програм СБП (у випадку Сторони ЄС).

Разом з тим діючими програмами визначено щорічну суму вартості кожного індикатора результативності, що дозволяє сторонам досягати більшого консенсусу під час оцінки проведеної роботи у цьому напрямі.

Крім того, необхідно врахувати, що підходи до оцінки програм СБП, які впроваджуються у різних секторах реалізації державної політики, визначаються безпосередньо їх положеннями.

1.4. Щодо ретельного опрацювання індикаторів відповідальними виконавцями програм, на підставі оцінки виконання яких у подальшому ЄС

надаються кошти, забезпечення повноти та своєчасності звітування про стан виконання індикаторів програм і планів заходів, які фінансуються за рахунок коштів ЄС

Не виконано. Аналіз стану виконання програм СБП та звітування за результатами їх виконання у періоді, який аналізувався, свідчить про відсутність забезпечення ретельного опрацювання індикаторів відповідальними виконавцями програм. Стан їх виконання відображений у наступних розділах цього Звіту.

1.5. Щодо опрацювання Мінекономрозвитку спільно з Мінфіном питання вдосконалення механізму координації органів державної влади на всіх етапах виконання програм СБП ЄС

Виконано частково. Мінекономрозвитку разом з Мінфіном здійснюють певні практичні заходи з посилення та вдосконалення механізму координації роботи органів державної влади під час виконання програм СБП ЄС, проте суттєвого його покращення на всіх етапах їх виконання не забезпечено. Про це свідчить низка недоліків у роботі, відмічених у цьому Звіті.

1.6. Щодо опрацювання Мінекономрозвитку питання включення програм СБП ЄС до єдиного реєстру проектів, що реалізуються в Україні з використанням ресурсів міжнародних фінансових організацій і міжнародної технічної допомоги

Виконано. Питання обліку програм СБП ЄС опрацьовано (відповідні зміни щодо його врегулювання запропоновано внести до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841).

1.7. Щодо забезпечення дотримання Мінфіном графіків надання запитів на отримання коштів, визначених угодами про фінансування програм, і своєчасного розроблення проектів відповідних рішень Уряду України щодо передачі коштів

Не виконується. Мінфін пояснює це тим, що питання дотримання графіків підготовки запитів на отримання траншів коштів СБП належить до повноважень безпосередніх бенефіціарів програм СБП, а питання своєчасної підготовки відповідних актів Уряду України залежить переважно від посилення оперативності погодження проектів актів заінтересованими центральними органами виконавчої влади (далі – ЦОВВ) та скорочення строків опрацювання проектів актів у Секретаріаті Уряду України.

1.8. Щодо термінового опрацювання питання спроможності Мінінфраструктури та Державної фіскальної служби (далі – ДФС) використовувати кошти ЄС у рамках відповідних програм та надання відповідних пропозицій Уряду України

Виконано. Прийнято розпорядження Уряду України від 12.08.2015 № 816-р «Деякі питання використання у 2015 році коштів щодо реалізації

стратегічних пріоритетів розвитку сфери транспорту» та постанову від 08.09.2015 № 697 «Деякі питання виконання Угоди про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні»

1.9. Щодо посилення контролю за використанням коштів секторальної бюджетної підтримки, які надаються ЄС

Виконано. Мінфін, в межах компетенції, здійснює відповідну роботу, в тому числі шляхом контролю за напрямками спрямування бюджетних коштів, зокрема їх відповідності стратегічним документам з розвитку тієї чи іншої сфери реалізації державної політики (енергетика, стандартизація, екологія, транспорт, управління кордоном, регіональний розвиток).

Такий контроль також здійснюється під час підготовки відповідних нормативних актів Уряду України через надання зауважень і пропозицій до них, спрямованих на посилення контролю за використанням коштів СБП та їх ефективним використанням.

У рамках опрацювання проектів паспортів бюджетних програм здійснюється контроль за відповідністю мети, завдань, напрямів використання бюджетних коштів відповідальними виконавцями та результативних показників бюджетних програм встановленому бюджетному призначенню, а також відповідним порядкам використання бюджетних коштів і планам заходів.

Змінами¹ до Бюджетного кодексу в грудні 2015 року удосконалено класифікацію у частині надходжень в рамках програм допомоги ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ (п. 13 частини третьої ст. 29).

Починаючи з 2016 року у Додатку № 1 до Закону України про державний бюджет на відповідний рік за окремим кодом класифікації доходів бюджету (далі – ККДБ) 42030100 передбачено надходження у рамках програм СБП ЄС.

Таким чином, результативність виконання рекомендацій Рахункової палати за підсумками попереднього контрольно-аналітичного заходу була невисокою (з чотирьох рекомендацій, наданих Уряду України, – виконано три (75 відс.), з двох рекомендацій, наданих Мінекономрозвитку, – дві (100 відс.), з трьох рекомендацій, наданих Мінфіну, – дві (67 відсотків).

2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЕКТОРАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ

2.1. Аналіз нормативно-правового забезпечення секторальної бюджетної підтримки

Відповідно до ст. 29 Бюджетного кодексу України (п. 13 частини третьої) надходження у рамках програм допомоги, зокрема ЄС, є джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині доходів. Згідно із

¹ Закон України від 24.12.2015 № 914-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України».

ст. 30 Бюджетного кодексу України (п. 12 частини четвертої) кошти, що надійшли до спеціального фонду державного бюджету, спрямовуються на реалізацію програм допомоги ЄС. У законах України про державний бюджет на кожний рік у текстовій, дохідній та видатковій частинах відображаються фінансові ресурси ЄС.

Правовими підставами для впровадження програм бюджетної підтримки в Україні є:

1) Рамкова угода між Україною та Комісією Європейських Співтовариств від 12.12.2006;

2) Угоди про фінансування програм СБП ЄС;

3) закони України про державний бюджет на відповідний рік;

4) Порядок підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841 (далі – Порядок 841);

5) постанови Уряду України щодо виконання угод про фінансування програм, порядки використання коштів державного бюджету, джерелом надходження яких є ці кошти, та їх передача Мінфіном відповідним головним розпорядникам;

6) накази міністерств і відомств про створення спільних груп моніторингу програм СБП ЄС.

При цьому основні засади підготовки, виконання та проведення моніторингу програм СБП у рамках міжнародних договорів про фінансування зазначених програм, укладених між Урядом України та ЄС, визначає Порядок 841.

Аналізом встановлено, що зауваження Рахункової палати за результатами попереднього аналітичного заходу, у частині необхідності удосконалення положень Порядку № 841 (питання встановлення строку, протягом якого має бути підготовлена програма, терміну та статусу створення спільних груп моніторингу програм, проведення комплексної оцінки ефективності використання фінансової допомоги ЄС після завершення її надання, звітування виконавцями програм перед Урядом України та оприлюднення інформації, включаючи дані про отриманий ефект від реалізації програм) Мінекономрозвитку та Мінфіном було опрацьовано. За результатами цієї роботи розроблено відповідний проект постанови Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до Порядку № 841.

Разом з тим, через довготривале погодження, зазначений акт на час проведення аудиту не внесений на розгляд Кабінету Міністрів України.

На виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аналітичного заходу Мінекономрозвитку розробило відповідний проект змін (доповнень) до Порядку 841, яким було запропоновано врегулювати питання:

1) узгодження з Європейською Стороною обсягів фінансових ресурсів, які надаються ЄС, виходячи з визначення розміру, кількості, видів та термінів виплати траншів у рамках програми СБП під час її підготовки;

- 2) надання копій рішення про створення робочої групи та протоколів її засідання членам робочої групи, яка утворюється для підготовки програми;
- 3) визначення строків підготовки програми;
- 4) визначення строків створення спільної групи моніторингу та надання членам цієї групи копій рішення про створення такої групи та протоколів її засідань;
- 5) поліпшення системи моніторингу програм, у тому числі шляхом:
 - підготовки та надання Уряду України кожні півроку зведеного звіту про стан здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів;
 - підготовки та надання Уряду України інформації про результати програми після її завершення, у тому числі про виконання індикаторів та виплату траншів коштів СБП ЄС;
 - запровадження ведення реєстру програм СБП ЄС.

Мінекономрозвитку листом від 10.03.2016 № 4002-05/6780-03 надіслало зазначений проект нормативно-правового акта до Мінфіну. Мінфін підтримав його, надавши при цьому до проекту конструктивні пропозиції. Проте ці пропозиції були направлені до Мінекономрозвитку лише 04.08.2016, тобто більше ніж через чотири місяці після його отримання (лист № 31-2510-15-5/22630).

Мінекономрозвитку, в свою чергу, допустило бюрократичну тяганину при розгляді цих пропозицій і повторно направило до Мінфіну доопрацьований проект з урахуванням пропозицій Мінфіну та Мінюсту лише 27.01.2017, або більше ніж через 6 місяців (лист від № 4002-05/2658-03).

Мінфін листом від 17.03.2017 № 25010-10-5/6950 погодив зазначений проект постанови Уряду України, надавши при цьому одне зауваження у виді доповнення по суті.

Мінекономрозвитку доопрацьовувало проект сім місяців і втретє направило його до Мінфіну лише 16.11.2017, який, за твердженням Мінекономрозвитку, було доопрацьовано з урахуванням пропозицій Представництва ЄС в Україні.

Мінфін листом від 05.12.2017 № 25010-10-5/33817 втретє погодив проект зазначеного нормативного акта, знову надавши при цьому свої пропозиції до нього, які зокрема спрямовані на виконання рекомендацій згідно з рішенням 1-2.

Отже, з причин неефективної взаємодії відповідальних посадових осіб цей проект на час проведення цього аналітичного заходу так і залишався лише проектом.

Однією з головних умов започаткування відповідних програм СБП передбачалась наявність державної або галузевої програми, стратегії, концепції реформування відповідної сфери реалізації державної політики.

Уряд України забезпечив дотримання зазначеної умови (зобов'язання щодо реалізації низки реформ у відповідних секторах економіки та їх відповідного фінансування за рахунок СБП ЄС брались на підставі затверджених в установленому порядку відповідних стратегічних документів,

які розроблялись і затверджувались для кожного сектора економіки окремо до укладення відповідних угод про фінансування).

Аналізом нормативно-правових актів і, зокрема, порядків використання коштів державного бюджету, джерелом надходження яких є фінансові ресурси СБП ЄС, встановлено, що напрями використання коштів у цих порядках в основному відповідали напрямам їх спрямування, визначеним у відповідних стратегічних документах з розвитку відповідної сфери реалізації державної політики (енергетики, стандартизації, екології, транспорту, управління кордоном).

Таким чином, нормативно-правове забезпечення механізму секторальної бюджетної підтримки не завершено. При цьому важливим питанням залишається внесення змін і доповнень до Порядку 841, які розроблені Мінекономрозвитку на виконання рішення Рахункової палати за результатами попереднього контрольного-аналітичного заходу.

2.2. Організаційне забезпечення секторальної бюджетної підтримки

Учасниками реалізації програм СБП від Уряду України є Міністерство фінансів України як головний урядовий орган України із забезпечення реалізації єдиної державної фінансової та бюджетної політики, Міністерство економічного розвитку і торгівлі як Національний координаційний орган з питань технічної допомоги ЄС і підписант угод про фінансування та галузеве міністерство або відомство як орган, відповідальний за реалізацію державної політики в секторі, та безпосередній отримувач коштів.

ЄС представлено відповідними директоратами ЄК та представництвом ЄК в Україні.

Відповідно до підпункту 67 пункту 4 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375, Мінфін здійснює заходи щодо виконання програм, що впроваджуються в Україні із застосуванням СБП ЄС, залучення кредитних коштів ЄС та коштів на безповоротній основі.

Наказом Міністра фінансів України Н. Яресько від 27.11.2015 № 1098 «Про затвердження Структури та чисельності структурних підрозділів апарату Міністерства фінансів України» було затверджено нову структуру та чисельність працівників структурних підрозділів Мінфіну.

Відповідно до цієї структури в Мінфіні утворено самостійний структурний підрозділ – Управління європейської інтеграції (далі – Управління), до складу якого увійшло два відділи: відділ європейської інтеграції та протокольний відділ, Положення про який затверджене наказом Мінфіну від 29.04.2016 № 463. Відповідно до цього Положення Управління забезпечує виконання повноважень, пов'язаних з питаннями співробітництва України та ЄС, у тому числі щодо співпраці з ЄК з питань підготовки, виконання та проведення моніторингу програм СБП ЄС в Україні та інших функцій, які впливають із зазначеного повноваження Мінфіну і пов'язані з СБП ЄС.

Наказом Міністра фінансів України О. Данилюка від 20.02.2017 № 257 виконання повноважень з питань діяльності Управління покладено на заступника Міністра фінансів України з питань європейської інтеграції Буцу Ю.Б.

Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459. Підпунктом 191 пункту 4 цього Положення Мінекономрозвитку визначено координатором з питань технічної допомоги, а відповідно до пп.192 –194 воно забезпечує формування стратегічних і щорічних програм залучення міжнародної технічної допомоги відповідно до основних напрямів соціально-економічного розвитку України та координує діяльність, пов'язану із залученням такої допомоги, проводить державну реєстрацію/перереєстрацію проектів (програм) міжнародної технічної допомоги в Україні, веде єдиний реєстр проектів, що реалізуються в Україні з використанням ресурсів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги, координує здійснення заходів з розроблення проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, в тому числі інструментів і механізму зовнішньої допомоги, проводить моніторинг виконання та додержання умов реалізації таких проектів (програм) тощо.

Функції Мінекономрозвитку щодо підготовки, виконання та моніторингу програм СБП ЄС в Україні визначені у постанові Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841.

За умовами угод про фінансування між Урядом України та ЄК перший транш, як правило, надходить до бюджету України до початку реалізації програми після підписання відповідних угод. Водночас наступні транші перераховуються за умови виконання Українською Стороною індикаторів – показників прогресу досягнення цілей, визначених програмою для кожного року.

Детальний механізм бюджетної підтримки в Україні такий:

1) за узгодженням з Українською Стороною ЄК схвалює програмний документ щодо надання Україні технічної допомоги з боку ЄС на середньостроковий період (Індикативну програму). Така робота проводиться за участі заінтересованих органів державної влади та координується Мінекономрозвитку, як національним координатором з питань технічної допомоги ЄС, і Секретаріатом Кабінету Міністрів України;

2) Представництво ЄС в Україні інформує про прийняте попереднє рішення ЦОВВ, до сфери відповідальності якого належить визначений ЄК сектор (далі – відповідальний орган), Мінекономрозвитку та Мінфін;

3) відібрані ЄК експерти здійснюють детальне дослідження визначеного сектору (галузі), зокрема стану та плану його реформування, а також поточний аналіз системи управління державними фінансами;

4) у разі прийняття остаточного позитивного рішення стосовно доцільності фінансової підтримки визначеного сектору реалізації державної політики Представництво ЄС в Україні інформує щодо зазначеного питання

Мінекономрозвитку для ініціації останнім започаткування роботи заінтересованих міністерств та відомств з розроблення індикаторів для здійснення виплат, що є невід'ємною частиною майбутньої Угоди про фінансування;

5) відповідальний орган разом з Мінфіном, Мінекономрозвитку та іншими заінтересованими органами України, ЄК та відібраними нею експертами, у рамках спеціально створеної міжвідомчої робочої групи (далі – МРГ), розробляє індикатори бюджетної підтримки – щорічні показники, що являють собою здебільшого перелік законодавчих, регуляторних актів та нормативів (проте можуть містити й інфраструктурні проекти), досягнення яких за відповідний період є умовою переказу ЄК наступного траншу;

6) проект індикаторів розробляється і узгоджується МРГ, погоджується заінтересованими ЦОВВ України (відповідно до встановленого порядку) та направляється на узгодження до ЄК;

7) після узгодження Сторонами індикаторів розробляється та погоджується відповідна Угода про фінансування (за аналогією), частиною якої є згадані показники;

8) проект укладеної між Урядом України та ЄС Угоди про фінансування, згідно з якою ЄС надає грантові кошти (Угоду підписує за розпорядженням Кабінету Міністрів України Міністр економічного розвитку та торгівлі), направляється на підписання до ЄК;

9) приймається Закон України про Державний бюджет на поточний рік, з обов'язковим відображенням у ньому фінансових ресурсів ЄС;

10) кошти відображаються за ККДБ 42030000 «Надходження в рамках програм допомоги Європейського Союзу» (до 2015 р.), а з 2016 р. – за ККДБ 42030100 «Надходження в рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу»;

11) приймається постанова Кабінету Міністрів України щодо затвердження порядку використання бюджетних коштів, джерелом надходження яких є кошти ЄС;

12) для відслідковування результативних показників та індикаторів програми координатором МРГ створюється Спільна група моніторингу (далі – СГМ) за участі заінтересованих ЦОВВ України та представників ЄК, метою якої є рівень виконання індикаторів зокрема та програми загалом;

13) відкривається Мінфіном рахунок в НБУ для зарахування коштів у євро або Держказначейством відповідний рахунок в НБУ;

14) відкривається Міністерством або відомством рахунок в Держказначействі для зарахування коштів у національній валюті;

15) направляється Мінфіном запит до ЄК на перерахування коштів, що містить, зокрема, інформацію з виконання усіх передумов отримання першого траншу, а також щодо загальної ситуації у питаннях розвитку секторальної політики системи управління державними фінансами, розвитку сфери держзакупівель, стану виконання бюджету, макроекономічної ситуації;

16) перераховуються ЄК кошти у євро на рахунок Мінфіну у НБУ, Держказначейства в НБУ;

17) НБУ, за дорученням Мінфіну/Казначейства, продає кошти у євро та перераховує їх еквівалент у національній валюті на рахунок надходжень спеціального фонду державного бюджету в Казначействі;

18) відображаються отримані фінансові ресурси як доходи державного бюджету та перераховуються на рахунок надходжень спеціального фонду, а потім на рахунок головних розпорядників коштів у Держказначействі для здійснення видатків;

19) відповідальний орган погоджує з Мінфіном перелік та вартість заходів і проектів, що фактично фінансуватимуться за рахунок бюджетних коштів (коштів бюджетної підтримки), вносяться зміни до розпису, затверджується паспорт бюджетної програми Мінфіном спільно з головним розпорядником коштів;

20) відповідальний орган використовує бюджетні кошти згідно з положеннями затвердженого порядку використання коштів та бюджетного законодавства;

22) проводиться щоквартальне засідання СГМ, що відслідковує виконання індикаторів, і за результатами розгляду звітів, підготовлених українською частиною СГМ, ЄК приймає рішення щодо можливості та суми надання наступного чергового траншу коштів протягом наступного року.

Таким чином, організаційне забезпечення СБП здійснюється в межах чинного законодавства. Так, Мінфіном, в межах компетенції, здійснювались заходи організаційного характеру щодо виконання програм, що впроваджуються в Україні із застосуванням СБП ЄС.

3. ЗАГАЛЬНИЙ СТАН СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА ЄС З ПИТАНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ СЕКТОРАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ

В рамках фінансово-технічного співробітництва між Україною та ЄС протягом 2008–2016 років було укладено вісім угод про фінансування СБП між Урядом України та ЄС. Ці угоди уклалися у транспортній сфері, сферах енергетики, енергоефективності, усунення технічних бар'єрів у торгівлі, екології, управління кордоном та регіональної політики.

У періоді, який аналізувався, виконувалися такі угоди про фінансування в рамках реалізації програм СБП:

1) Угода про фінансування програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом» від 21.12.2009, термін виконання – 96 місяців з дати набуття чинності згідно з Додатковою угодою № 2 від 11.09.2014 (далі – програма щодо торгівлі);

2) Угода про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України» від 27.12.2010, термін виконання – 60 місяців з дати набуття чинності (далі – програма щодо екології);

3) Угода про фінансування програми «Підтримка впровадження транспортної стратегії України» від 21.12.2010, термін виконання – 84 місяці з дати набуття чинності згідно з Додатковою угодою № 1 від 12.12.2014 (далі – програма щодо транспорту);

4) Угода про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні» від 31.10.2011, термін виконання – 72 місяці з дати набуття чинності (далі – програма щодо кордону);

5) Угода про фінансування програми «Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України» від 20.12.2013, термін виконання – 90 місяців згідно з Додатковою угодою № 1 від 16.10.2015 (далі – програма щодо продовження енергетичної стратегії);

6) Угода про фінансування «Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики в Україні (Контракт на реформу сектора)» від 27.11.2014, термін виконання – 72 місяці з дати набуття чинності (далі – програма щодо регіональної політики).

Крім того, до періоду, який аналізувався, завершилося виконання двох програм СБП ЄС, а саме:

1) Угода про фінансування програми «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України» від 29.09.2008, термін виконання – 60 місяців з дати набуття чинності (далі – програма щодо енергетики);

2) Угода про фінансування програми «Підтримка виконання Енергетичної стратегії України в галузі енергоефективності та відновлювальних джерел енергії» від 21.12.2009, термін виконання – 60 місяців з дати набуття чинності (далі – програма щодо енергоефективності).

У табл. 1 наведено перелік угод про фінансування програм СБП із зазначенням їх назви, термінів виконання, запланованих та фактичних обсягів фінансування та стан виконання відповідних програм.

Таблиця 1

Фінансування програм СБП ЄС

Назва Угоди про фінансування	Термін виконання	Фінансування			Стан виконання Програми
		план (млн євро)	факт (млн євро)	виконання (у відсотках)	
1. Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України	29.09.2008-29.09.2013	82,00	68,14	83,10	Завершена
2. Підтримка виконання Енергетичної стратегії України в галузі енергоефективності та відновлювальних джерел енергії	21.12.2009-21.12.2014	63,00	46,60	73,97	Завершена
3. Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС	21.12.2009-21.12.2017	39,00	28,30	72,56	Завершальна стадія
4. Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики	27.12.2010-27.12.2015	35,00	24,30	69,43	Завершальна стадія

Назва Угоди про фінансування	Термін виконання	Фінансування			Стан виконання Програми
		план (млн євро)	факт (млн євро)	виконання (у відсотках)	
5.Підтримка впровадження транспортної стратегії України	21.12.2010-21.12.2017	65,00	52,37	80,57	Завершальна стадія
6.Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні	31.10.2011-31.10.2017	60,00	43,32	72,20	Завершальна стадія
7.Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України	20.12.2013-20.06.2021	45,00	5,00	11,10	Виконується
8.Програма підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора)	27.11.2014-27.11.2020	50,00	28,50	57,00	Виконується
Всього	–	439,00	296,53	67,56	–

Усього згідно з угодами про фінансування програм СБП ЄС передбачено отримання 439 млн євро надходжень безоплатної та безповоротної допомоги. Станом на кінець 2017 року фактично надійшло 296,6 млн євро (67,56 відсотка запланованих показників).

За всіма програмами СБП ЄС, які завершилися на момент аналізу, було передбачено залучення Україною 344 млн євро, фактично надійшло 263,03 млн євро (76,46 відсотка). Отже, недоотримано 80,97 млн євро безоплатної та безповоротної допомоги у вигляді надходжень до спеціального фонду державного бюджету.

При цьому за програмами, які завершені до 01.07.2015, із запланованих 145 млн євро фактично надійшло 114,74 млн євро (79,13 відсотка).

За програмами СБП ЄС, вибірка коштів за якими завершилась з 01.07.2015 по 31.10.2017, із запланованих 199 млн євро надійшло 148,29 млн євро (74,5 відсотка). Отже, частка отриманих коштів СБП ЄС за 2015 – 2017 роки зменшилась.

Зазначене свідчить, що стан виконання індикаторів результативності виконання програм СБП не поліпшився.

За програмами, виконання яких триває (програма щодо продовження енергетичної стратегії та програма щодо регіональної політики), передбачено 95 млн євро надходжень, фактично надійшло на час проведення контрольного заходу – 33,5 млн євро (35,26 відсотка).

Зважаючи, що терміни практичної реалізації та фінансування цих двох програм завершуються відповідно у 2021 та 2020 роках (з урахуванням прийнятого рішення про їх продовження), є високим ризик неповного виконання програм та, відповідно, недоотримання надходжень до державного бюджету безоплатної та безповоротної допомоги.

При цьому у 2015 році отримано 18,97 млн євро в рамках програм щодо кордону, торгівлі та регіональної політики, у 2016 році – 53,83 млн євро в рамках програм щодо транспорту, торгівлі та регіональної політики, у 2017 році – 5,68 млн євро в рамках програм щодо торгівлі та регіональної політики. Крім того, у 2017 році додатково отримано 2 млн євро в рамках програми щодо продовження енергетичної стратегії.

Всього у періоді, який аналізувався, Мінфіном за п'ятьма програмами направлялися запити на отримання 101,56 млн євро, фактично отримано 78,5 млн євро. Перелік відповідних програм, розміри відповідних сум згідно з запитами на отримання коштів СБП та їх фактичний стан надходження з 01.07.2015 по 01.10.2017 наведено у табл. 2.

Таблиця 2

**Отримані кошти в рамках виконання програм СБП
з 01.07.2015 по 01.10.2017**

№ з/п	Назва програми	Сума, направлена в запитах до ЄК (млн євро)	Сума, перерахована в Україну (млн євро)	Виконання (у відсотках)
1.	Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу	37,50	28,50	76,00
2.	Продовження підтримки реалізації енергетичної стратегії України	7,00	5,00	71,40
3.	Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС	13,11	10,60	80,80
4.	Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні	13,95	8,50	60,90
5.	Підтримка впровадження транспортної стратегії України	30,00	25,90	53,00
Всього		101,56	78,50	77,30

Отже, протягом 2015–2017 років сума недоотриманих коштів СБП ЄС становила близько 23 млн євро, що спричинено недостатністю зусиль бенефіціарів у реформуванні відповідних секторів економіки, визначенням у положеннях цих програм нереалістичних зобов'язань та недостатнім рівнем діалогу між бенефіціарами програм та ЄК.

Мінфін надав пояснення щодо причин відхилень планових показників від фактичних у таблицях 1 та 2.

Згідно з цим поясненням базовим принципом реалізації в Україні програм СБП ЄС є надання ЄК на безоплатній та безповоротній основі фінансових ресурсів до Державного бюджету України за умови проведення структурних реформ у відповідному секторі реалізації державної політики, зобов'язання щодо яких відображено у відповідних індикаторах – результативних показниках, що мають бути досягнуті/виконані в рамках реалізації програм СБП.

Таким чином, умовно програма СБП є планом, який містить комплекс або окремі заходи, що мають бути реалізовані Урядом України.

При цьому належне та успішне виконання такого плану з розвитку/реформування відповідного сектору реалізації державної політики дає можливість залучати допомогу ЄС для фінансового забезпечення подальших реформ у секторі або реалізації інших актуальних питань у вказаній сфері.

За результатами аналізу показників завершених програм СБП можна констатувати неповне виконання плану залучення фінансового ресурсу ЄС, яке становить від 69,43 відс. (за програмою підтримки реалізації Стратегії національної екологічної політики) до 83,1 відс. (за програмою у сфері енергетики).

Зазначене обумовлено частковим виконанням Урядом України (бенефіціарами відповідних програм) індикаторів результативності.

З метою з'ясування причин такого стану виконання відповідних програм Рахункова палата надсилає письмові запити до Мінінфраструктури (програма «Підтримка впровадження транспортної стратегії України»), Державної прикордонної служби України (програма «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні») та Мінекономрозвитку (програма «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС»), у відповідь на які: Мінінфраструктури листом від 27.02.2018 № 281/05 повідомило, що період реалізації відповідної програми характеризується низкою несприятливих зовнішніх впливів на економіку України, та, зокрема, на транспортну галузь (пошкодження транспортної інфраструктури внаслідок бойових дій на сході країни, обмеження та заборони, введені Російською Федерацією на транзит товарів з України, тимчасова окупація Автономної Республіки Крим і частини території Луганської та Донецької областей тощо).

Державна прикордонна служба України листом від 15.02.2018 № 208/05 надала інформацію, зокрема витяг із заключного звіту ЄС щодо реалізації угоди «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні». Згідно з отриманою інформацією, деякі конкретні показники ефективності були завищені, тоді як інші відображали різні ступені їх досягнення. Розбіжності щодо рівня виконання виникали не тільки між Представництвом ЄС в Україні і бенефіціарами, але й між Комісією ЄС і Представництвом ЄС в Україні (цих протиріч та різних інтерпретацій можна було б уникнути за умови точнішого формування показників ефективності за допомогою відповідної методології).

За результатами опрацювання отриманих відповідей та відповідних матеріалів у Мінфіні можна констатувати, що причини невиконання є різними та обумовлені особливостями кожної програми.

Однак у цілому це може свідчити про:

- 1) недостатність зусиль бенефіціарів програм СБП у реформуванні відповідного сектору;
- 2) закладення до положень програм СБП нереалістичних зобов'язань (попередньо погоджених бенефіціарами програм), взятих Урядом України;

3) недостатній рівень діалогу між бенефіціарами програм СБП та Стороною ЄС.

Разом з тим, за інформацією європейських експертів, наданою в рамках проведення в Мінфіні декількох семінарів з питань реалізації програм СБП, часткове виконання індикаторів бюджетної підтримки і, як наслідок, часткове виконання плану залучення фінансового ресурсу ЄС за результатами впровадження програм СБП є звичайною практикою в інших країнах, де в рамках відповідної політики ЄС впроваджуються програми СБП.

Таким чином, згідно з угодами про фінансування програм СБП ЄС було передбачено 439 млн євро безоплатної та безповоротної допомоги. Станом на кінець 2017 року фактично надійшло 296,6 млн євро (67,56 відсотка запланованих показників).

4. АНАЛІЗ СТАНУ ЗАЛУЧЕННЯ КОШТІВ СЕКТОРАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ

4.1. Аналіз планових та фактичних обсягів секторальної бюджетної підтримки

Фінансові ресурси ЄС у законах про державний бюджет на відповідний рік були відображені у текстовій (відповідні статті щодо джерел формування спеціального фонду та їх спрямування), дохідній (додаток № 1) та видатковій його частинах (додаток № 3).

Так, в Законі України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28.12.2014 № 80-VIII (далі – закон про державний бюджет на 2015 рік) доходи державного бюджету, джерелом надходження яких були кошти СБП ЄС, планувались за зведеним ККДБ 42030000 «Надходження в рамках програм допомоги Європейського Союзу».

Починаючи з 2016 року у Додатку № 1 (Доходи Державного бюджету) до законів про державний бюджет на 2016 та 2017 роки передбачений окремий ККДБ 42030100 «Надходження в рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу».

Розрахунок обсягів цих надходжень з подальшим їх передбаченням у державному бюджеті протягом періоду, що перевірявся, здійснювався з урахуванням прогнозів щодо продовження фінансування ЄС реалізації Угод про фінансування програм СБП та аналізу їх положень в частині очікуваних надходжень траншів.

Аналізом звітності про виконання державного бюджету в частині доходів встановлені фактичні показники надходжень коштів в рамках СБП (табл. 3).

**Виконання планових показників доходів державного бюджету
в частині надходжень СБП ЄС (спецфонд)
за період 2015 р. – 01 жовтня 2017 р.**

Роки	План на рік (з урахуванням внесених змін)	Відображено у звітності за ККДБ 42030000 (2015 рік) та 42030100 (2016, станом на 01.10.2017)	Відсоток виконання планового показника
2015	1 623,60	348,10	21,40
2016	1 790,50	1 637,80	91,50
2017	913,90	5,20	0,60
Всього	4 328,00	1 991,10	46,00

млн грн

Аналіз засвідчив, що виконання державного бюджету у 2015 році за цими доходами здійснено лише на 21,4 відс., у 2016 – на 91,5 відс., а станом на 01.10.2017 року – менш як на один відсоток.

Через незабезпечення виконання відповідальними виконавцями індикаторів результативності програм СБП ЄС на визначеному рівні виплата траншів здійснювалася в менших обсягах, ніж це передбачалося угодами про фінансування. Внаслідок цього за 2015–2016 роки до державного бюджету не надійшло 1 428,2 млн гривень.

За поясненням Мінфіну, у 2015 році не було отримано (перенесено на наступний бюджетний період) заплановані надходження за програмами щодо транспорту та регіональної політики. Водночас станом на 29.11.2017 отримано 178 567 євро (5,2 млн грн) як недоданий ЄК у 2016 році залишок коштів за програмою у сфері усунення технічних бар'єрів у торгівлі та 5,5 млн євро (172,5 млн грн) як черговий транш за програмою у сфері регіональної політики. З урахуванням наведеного на сьогодні план надходжень за ККДБ 42030100 виконано на 19,44 відсотка. Крім того, у 2017 році додатково отримано 2 млн євро в рамках програми щодо продовження енергетичної стратегії.

Відповідно до уточнених прогнозних показників доходів та пропозицій до окремих положень Державного бюджету на 2016 рік у Додатку № 1 до проекту закону про державний бюджет на 2016 рік планувались надходження до спеціального фонду державного бюджету в рамках програм СБП ЄС (ККДБ 42030100) у сумі 1 733 000 тис. грн, за рахунок яких передбачалось фінансування видатків за КПКВК 3511650 в сумі 1 729 000 тис. грн; КПКВК 1201440 – 1 000 тис. грн, КПКВК 2401500 – 1 000 тис. грн, КПКВК 3101230 – 1 000 тис. грн та КПКВК 3507060 – 1 000 тис. гривень.

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25.12.2015 № 928-VIII (далі – закон про державний бюджет на 2016 рік) затверджені надходження в рамках програм СБП ЄС в сумі 1 790 500 тис. гривень.

Аналізом встановлено, що в законі про державний бюджет на 2016 рік не було передбачено спрямування надходжень у сумі 57 500 тис. грн до видаткової частини спеціального фонду державного бюджету.

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27.07.2016 № 490 «Деякі питання виконання у 2016 році Угоди про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні» за рахунок невикористаного залишку коштів спецфонду державного бюджету, що обліковувався за Мінфіном у сумі 57,5 млн гривень,² Міністерству внутрішніх справ (далі – МВС) доручено здійснити заходи з управління державним кордоном за бюджетною програмою 1002030 «Матеріально-технічне забезпечення Державної прикордонної служби України та утримання її особового складу».

У серпні 2016 року відповідно до довідки про зміни до річного розпису бюджету було збільшено бюджетні призначення за зазначеною вище бюджетною програмою за рахунок залишку попереднього періоду, а не за рахунок надходжень у 2016 році.

За поясненням Мінфіну, підставою включення цих надходжень до проекту закону про державний бюджет на 2016 рік було рішення Ради національної безпеки та оборони України, затверджене Указом Президента України від 01.12.2015 № 674/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2015 року «Про пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України».

Таким чином, у законі про державний бюджет на 2016 рік встановлена невідповідність бюджетних показників спеціального фонду дохідної та видаткової його частин на суму 57,5 млн гривень. Ця сума була облікована як залишки попередніх періодів, а не як передбачене надходження коштів, що не сприяло збалансованості державного бюджету.

4.2. Аналіз стану планування видатків на реалізацію програм СБП ЄС

У 2015 році, як і в попередні роки реалізації програм СБП ЄС, кошти, надходження яких обліковувалися за ККДБ 42030000 «Надходження в рамках програм допомоги Європейського Союзу», були джерелом видатків за спецфондом бюджетної програми Мінфіну 3511650, «Реалізація програм допомоги Європейського Союзу».

В законі про державний бюджет на 2016 рік за рахунок ресурсів програм СБП ЄС, крім видатків спецфонду бюджетної програми Мінфіну 3511650, були затверджені бюджетні призначення ще за чотирма бюджетними програмами³.

² Як частина траншу, перерахованого до державного бюджету в квітні 2014 року.

³ КПКВК 1201440 «Виконання програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС», КПКВК 2401500 «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища», КПКВК 3101230 «Здійснення заходів щодо підтримки впровадження транспортної стратегії України»; КПКВК 3507060 «Реалізація заходів, передбачених Угодою про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні»; КПКВК 1002030 «Матеріально-технічне забезпечення Державної прикордонної служби України та утримання її особового складу».

У 2017 році в Законі України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 21.12.2016 № 1801-VIII (далі – закон про державний бюджет на 2017 рік) за рахунок надходжень за ККДБ 42030100 передбачено фінансування видатків спеціального фонду семи бюджетних програм⁴.

Встановлено, що за період з січня 2016 р. по жовтень 2017 р. за рахунок надходжень на ККДБ 42030100 фінансувалися лише видатки бюджетної програми Мінфіну 3511650 з подальшою передачею їх головним розпорядникам.

За результатами аналізу бюджетних запитів та паспортів зазначених бюджетних програм, зокрема, встановлено таке.

Мінфіном повідомлено, що за КПКВК 3511650 «Реалізація програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ» бюджетні запити не готувались та не затверджувались. За цією бюджетною програмою передбачалися відповідні загальнодержавні витрати – кошти, які надійшли від ЄС та мали бути передані на підставі відповідних рішень Уряду України відповідальним виконавцям.

При цьому на підставі рішень Уряду України змінами до річного розпису бюджету протягом 2016 року було збільшено початкові бюджетні призначення за спеціальним фондом чотирьох бюджетних програм, що фінансуються за рахунок коштів СБП ЄС – 1201440, 2401500, 3101230 та 3507060, за розрахунками, в середньому у 225 раз (зокрема, плановий показник бюджетної програми 3101230 «Здійснення заходів щодо підтримки впровадження транспортної стратегії України» був збільшений з 1 млн грн до 286,3 млн гривень).

У 2017 році початкові бюджетні призначення вже шести бюджетних програм – 1201440, 2401500, 3101230, 3507060, 1101540 та 2751270 були збільшені, за розрахунками, в середньому у 290 разів (зокрема, за бюджетною програмою 2751270 «Підтримка регіональної політики України») відповідно до довідки про зміни до річного розпису бюджету на 2017 рік було збільшено бюджетні призначення за спеціальним фондом у 650 разів: з 1 млн грн – до 651,3 млн гривень).

⁴ КПКВК 3511650 «Реалізація програм допомоги ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ»; КПКВК 1201440 «Виконання програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС»; КПКВК 2401500 «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища»; КПКВК 3101230 «Здійснення заходів щодо підтримки впровадження транспортної стратегії України»; КПКВК 3507060 «Реалізація заходів, передбачених Угодою про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні»; КПКВК 1101540 «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України»; КПКВК 2751270 «Підтримка регіональної політики України».

За поясненням Мінфіну, «оскільки фінансові ресурси СБП надаються ЄС зазвичай у IV кварталі відповідного року, це не дозволяє бенефіціарам відповідних програм забезпечити їх повне використання. З метою недопущення втрати бюджетного ресурсу для бенефіціарів програм та надання їм можливості фінансувати актуальні заходи з реалізації державної політики у відповідному секторі (у тому числі для належного виконання індикаторів результативності), за узгодженням з бенефіціарами програм СБП, Мінфін передбачає у проектах Державного бюджету останніх років (на підставі відповідних текстових статей законопроекту) мінімальне фінансування за відповідними бюджетними програмами бенефіціарів.

Зазначене, за відсутності інформації щодо точної суми утвореного відповідним бенефіціаром програми СБП залишку невикористаних коштів, дозволяє відповідно до положень Закону України про Державний бюджет на відповідний рік та Інструкції про складання і виконання розпису Державного бюджету, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57, вносити зміни до розпису державного бюджету на відповідний рік, збільшуючи фінансування за відповідними програмами на суму залишку, і таким чином сприяє належній реалізації відповідних програм СБП, у тому числі підвищенню рівня виконання індикаторів результативності програм СБП».

Крім того, паспорти зазначених бюджетних програм (крім паспорта за КПКВК 3507060, виконавець програми ДФС) були затверджені у 2016 та 2017 роках з недотриманням вимог статті 20 Бюджетного кодексу і пункту 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (наказ Мінфіну від 29.12.2002 № 1098), що зумовило зменшення строків фактичного їх виконання.

Зокрема, паспорт бюджетної програми 3101230 «Здійснення заходів щодо підтримки впровадження транспортної стратегії України» на 2016 рік затверджений спільним наказом Міністерства інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури) та Мінфіну лише 07.11.2016, а паспорти бюджетної програми 2401500 «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» на 2016 та 2017 роки затверджені спільними наказами Міністерства екології та природних ресурсів (далі – Мінприроди) та Мінфіну лише 17.11.2016 та 01.11.2017 відповідно.

Головними причинами невчасного затвердження паспортів бюджетних програм є довготривале розроблення відповідними міністерствами (бенефіціарами програм СБП) детальних планів заходів фінансування (із зазначенням обсягу бюджетних асигнувань), розроблення яких передбачено відповідними порядками використання коштів, а також подальше тривале їх погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Загалом Урядом України протягом періоду, що перевірявся, було прийнято 18 рішень⁵ (постанов, розпоряджень) щодо забезпечення виконання шести програм СБП ЄС.

Водночас протягом 2017 року не використовувалися кошти Міненерговугілля (140,3 млн грн) за бюджетною програмою 1101540 «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України», які перераховані до державного бюджету в грудні 2016 року (зараховані в грудні 2015 року на відкритий Мінфіном в НБУ поточний рахунок у євро) та Мінрегіоном за

⁵ 1) Розпорядження Кабінету Міністрів України: від 05.08.2015 № 829-р «Деякі питання використання у 2015 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, сертифікації, підтвердження відповідності та управління якістю»; 2) від 12.08.2015 № 816-р «Деякі питання використання у 2015 році коштів щодо реалізації стратегічних пріоритетів розвитку сфери транспорту»; 3) від 04.11.2015 № 1141-р «Деякі питання використання у 2015 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища»; 4) від 02.02.2016 № 67 «Деякі питання реалізації у 2016 році стратегічних пріоритетів розвитку сфери транспорту»; 5) від 22.03.2017 № 186-р «Про розподіл у 2017 році залишку коштів спеціального фонду державного бюджету для підтримки регіональної політики»; 6) від 19.04.2017 № 267-р «Деякі питання використання у 2017 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, сертифікації, підтвердження відповідності та управління якістю»; 7) Постанови Кабінету Міністрів України: від 08.09.2015 № 697 «Деякі питання виконання Угоди про фінансування програми "Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні»; 8) від 08.06.2016 № 366 «Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища»; 9) від 27.07.2016 № 490 «Деякі питання виконання у 2016 році Угоди про фінансування програми "Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні»; 10) від 27.07.2016 № 492 Деякі питання виконання Угоди про фінансування програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом»; 11) від 08.09.2016 № 607 «Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо підтримки реалізації державної політики у сфері транспорту»; 12) від 16.11.2016 № 827 «Деякі питання фінансування програм та проектів регіонального розвитку»; 13) від 28.12.2016 № 1064 «Питання виконання Угоди про фінансування програми «Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України»; 14) від 12.04.2017 № 236 «Про розподіл у 2017 році залишку коштів спеціального фонду державного бюджету для розвитку галузі енергетики»; 15) від 11.05.2017 № 326 «Деякі питання використання у 2017 році коштів спеціального фонду державного бюджету для підтримки реалізації державної політики у сфері транспорту»; 16) від 04.07.2017 № 474 «Деякі питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2401500 "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища" на 2017 рік»; 17) від 20.09.2017 № 706 «Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2017 р. № 474»; 18) від 27.09.2017 № 739 «Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2017 р. № 474».

програмою 2751270 «Підтримка регіональної політики України» (651,3 млн грн), перераховані до державного бюджету в листопаді 2016 року.

Причина зазначеного – відсутність затверджених паспортів за бюджетними програмами «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України» та «Підтримка регіональної політики України».

За поясненням Мінфіну станом на 01.12.2017 Міненерговугілля не надавало на розгляд проект відповідного паспорта. Проект наказу про затвердження паспорта бюджетної програми Мінрегіону було повернено Мінфіном на доопрацювання з урахуванням низки зауважень, а саме: напрями використання бюджетних коштів, зазначені в проекті паспорта, неповною мірою відповідали порядку використання коштів; частину бюджетних призначень в обсязі 33,5 млн грн Мінрегіоном пропонувалося визначити як нерозподілений залишок; запропоновані в проекті паспорта результативні показники не відповідали Загальним вимогам до визначення результативних показників бюджетних програм (наказ Мінфіну від 10.12.2010 № 1536 зі змінами).

При цьому рішення Уряду України про розподіл залишків коштів прийняті ще в березні 2017 року в рамках програми регіональної політики (розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.03.2017 № 186-р) та в квітні 2017 року щодо програми з продовження енергетики (постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 № 236).

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 № 888 «Питання виконання Угоди про фінансування програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом» повноваження щодо виконання завдань, визначених Угодою про фінансування програми, покладено на Мінекономрозвитку.

Як засвідчили результати попереднього аналізу фінансування та виконання програм СБП ЄС в Україні, затвердженого рішенням 1-2, за спеціальним фондом бюджетної програми Мінекономрозвитку 1201440 «Виконання програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом» станом на кінець 2014 року залишалися невикористаними 91,1 млн грн⁶, що були передані Мінфіном до Мінекономрозвитку для здійснення заходів захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, сертифікації, підтвердження відповідності та управління якістю.

З метою використання Мінекономрозвитку зазначених невикористаних залишків коштів (91,1 млн грн) було прийняте розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 829-р «Деякі питання використання у 2015 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, сертифікації,

⁶ Паспорт бюджетної програми 1201440 затверджений спільним наказом Мінфіну та Мінекономрозвитку від 31.07.2014 № 907/795 (в редакції від 17.11.2014 № 1350/1136) на суму 121,7 млн грн.

підтвердження відповідності та управління якістю».

Цим розпорядженням передбачалось Мінфіну забезпечити відкриття Мінекономрозвитку бюджетної програми і внесення відповідних змін до розпису державного бюджету, а Казначейству – перерахувати зазначені залишки бюджетних коштів.

У Додатку № 3 до Закону про державний бюджет на 2015 рік бюджетна програма 1201440 «Виконання програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом» не передбачена, а відтак зазначені залишки невикористаних коштів на рахунку спецфонду державного бюджету згідно з частиною другою статті 57 Бюджетного кодексу мали бути перераховані до загального фонду державного бюджету.

Паспорт згаданої бюджетної програми на 2015 рік у сумі 91,1 млн грн був затверджений спільним наказом Мінекономрозвитку та Мінфіну 22.09.2015.

Таким чином, Мінекономрозвитку не вжило належних заходів щодо використання 91,1 млн грн за бюджетною програмою 1201440 «Виконання програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом» протягом 2014 року. Крім того, ця бюджетна програма не була включена до проекту закону про державний бюджет на 2015 рік. Отже, створено ризик втрати цільового призначення коштів.

Таким чином, Мінфіном і головними розпорядниками коштів СБП ЄС у 2016 та 2017 роках не дотримано термінів складання паспортів бюджетних програм, що є порушенням бюджетного законодавства.

Невчасне затвердження паспортів бюджетних програм спричинене довготривалим розробленням відповідними міністерствами (бенефіціарами програм СБП) детальних планів заходів фінансування (із зазначенням обсягу бюджетних асигнувань), розроблення яких передбачено відповідними порядками використання коштів, а також подальшою тривалістю їх погодження з відповідним комітетом Верховної Ради України.

Як наслідок, зменшено строки фактичного виконання заходів бюджетних програм.

4.3. Аналіз стану зарахування коштів до державного бюджету

В рамках виконання угод про фінансування програм СБП ЄС протягом 2015–2017 років Мінфіном було забезпечено залучення восьми траншів (платежів) до спеціального фонду державного бюджету на суму 78,5 млн євро (в рамках реалізації програм СБП ЄС щодо торгівлі, транспорту, кордону, продовження енергетичної стратегії та регіональної політики (всього за п'ятьма програмами).

При цьому зарахування коштів за результатами отримання п'яти траншів (платежів) відбувалось у строк від 7 до 22 днів, що обумовлене різною тривалістю інформування Мінфіну Стороною ЄС про здійснені виплати, необхідністю додаткового письмового уточнення Мінфіном реквізитів рахунку для зарахування надходжень спеціального фонду державного бюджету в

Казначействі, а також необхідністю проходження в Міністерстві процедури узгодження та підписання відповідних фінансових документів.

При цьому у зазначений період (від 7 до 22 днів) Мінфіном не здійснювався облік коштів, що надійшли на його рахунки в НБУ в рамках Угод про фінансування програм ЄС.

Крім того, в грудні 2015 року на відкритий Мінфіном у НБУ поточний рахунок в євро було зараховано перший транш коштів СБП, отриманий в рамках програми щодо продовження енергетичної стратегії в сумі 5 млн євро. Операцію з продажу цих коштів та їх перерахування на відповідний рахунок Казначейства для зарахування надходжень спеціального фонду Державного бюджету було здійснено лише в грудні 2016 року – в день прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1064 «Питання виконання Угоди про фінансування програми «Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України», якою було затверджено відповідний порядок використання коштів.

За поясненням Мінфіну, тривале зарахування зазначених коштів обумовлено відсутністю порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з розвитку галузі енергетики, що, в свою чергу, обумовлено тривалим ненаданням Міненергугіллям пропозицій щодо напрямів використання бюджетних коштів, отриманих в рамках цієї програми СБП ЄС.

Разом з тим угодами про фінансування, зокрема, визначено, що перерахована іноземна валюта буде обліковуватись на дату зарахування платежу на відкритий для цього рахунок НБУ. При цьому операцію з продажу коштів, що надійшли, та купівлю коштів у національній валюті з подальшим перерахуванням на відповідний рахунок у Казначействі необхідно здійснити не пізніше наступного операційного дня національного банку країни-бенефіціара.

Таким чином, на рахунку Мінфіну в НБУ протягом року перебувало 5 млн євро коштів СБП програми щодо продовження енергетичної стратегії, продаж яких був здійснений з недотриманням термінів, закріплених міжнародною Угодою.

Встановлено, що з восьми згаданих траншів (платежів) лише за двома з них, отриманих в рамках програми щодо регіональної політики, відповідні фінансові ресурси були зараховані до державного бюджету протягом дня дати отримання.

Отже, аналізом руху коштів при зарахуванні траншів бюджетної підтримки в рамках виконання угод про фінансування встановлено систематичне недотримання Урядом України зобов'язань, взятих відповідно до Особливих умов міжурядових угод про фінансування в частині своєчасності конвертації коштів (зарахування відбувалося протягом 7-22 днів, а не пізніше наступного операційного дня національного банку країни-бенефіціара).

Таким чином, несвоєчасне здійснення продажу коштів, які надійшли в рамках програми щодо продовження енергетичної стратегії, призвело до незарахування протягом року до державного бюджету 5 млн євро, що не сприяло ефективному бюджетному процесу.

5. АНАЛІЗ СТАНУ МОНІТОРИНГУ ЗА ВИКОНАННЯМ ПРОГРАМ СЕКТОРАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ

5.1. Моніторинг стану виконання індикаторів результативності програм секторальної бюджетної підтримки

Відповідно до пункту 11 Порядку 841 ЦОВВ зобов'язані щокварталу до 10 числа наступного місяця подавати Мінекономрозвитку та Мінфіну інформацію про стан здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів результативності виконання програм СБП, підписану головою СГМ.

Крім того, у разі виявлення проблемних питань, що стримують виконання індикаторів та досягнення очікуваних результатів програми, Мінекономрозвитку з урахуванням пропозицій Мінфіну має інформувати Кабінет Міністрів України про такі питання разом з пропозиціями щодо їх вирішення.

Встановлено, що лише у 2017 році Мінекономрозвитку інформувало Уряд України про незабезпечення подання щоквартальної звітності про стан здійснення заходів Міненерговугіллям та пропонувало доручити йому забезпечити проведення засідання СГМ.

За результатами проведеного аналізу встановлено, що щоквартальну інформацію про стан здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів Мінфіну, надано лише Мінекономрозвитку, проте з порушенням термінів.

При цьому Мінфін не ініціював та не направляв ЦОВВ листи-повідомлення про невиконання ними вимог Порядку 841 щодо інформування Мінфіну про стан здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів програм.

Негативно впливала на стан здійснення моніторингу та його якість невизначеність Порядком 841 чітких строків підготовки програм (зокрема, щодо розроблення індикаторів, які в подальшому включаються до угод щодо відповідних програм, започаткування проектів технічної допомоги для супроводження програм), термінів та статусу створення СГМ, діяльність яких має забезпечити відповідальний виконавець.

Водночас Мінекономрозвитку наказом від 22.04.2010 № 460 затвердило Типове положення про Спільну групу моніторингу програм, які реалізуються в Україні із застосуванням механізму секторальної бюджетної підтримки, у якому наведені організаційні засади її створення (передбачено участь представників ЦОВВ та Уряду України) та функціонування, згідно з яким рішення цієї групи є обов'язковими для виконання ЦОВВ. Однак державна реєстрація в Мін'юсті цього наказу як такого, що по суті має міжвідомчий характер, не здійснена, тобто він не є обов'язковим до виконання для інших ЦОВВ⁷. Рахункова палата вже акцентувала увагу у цьому Звіті про результати

⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 № 731.

аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні, який затверджено рішенням 1–2.

ЦОВВ, що реалізують державну політику у відповідній сфері впровадження програм СБП ЄС, створили СГМ програм за усіма програмами СБП, головним завданням роботи яких, за визначенням, є моніторинг виконання індикаторів результативності програм СБП.

Мінфін у процесі реалізації програм оновлював кандидатури в складі СГМ та надавав відповідну інформацію до ЦОВВ. Після завершення реалізації програми та/або отримання останнього траншу коштів, передбаченого її положеннями, спільна група завершувала свою роботу.

Встановлено, що Мінфін проводив моніторинг програм СБП ЄС в Україні та інформував органи державної влади.

Зокрема, Мінфін листами від 08.09.2015 та 19.10.2015 відповідно до порядку використання коштів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 № 914 «Питання виконання Угоди про фінансування програми «Підтримка впровадження транспортної стратегії України», звертав увагу Мінінфраструктури на розроблення та погодження з Мінфіном відповідного Плану заходів у рамках реалізації Угоди про фінансування програми «Підтримка впровадження транспортної стратегії України».

Листом від 29.10.2015 Мінфін відповідно до порядку використання коштів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.10.2012 № 923, звернув увагу ДФС України на розроблення та погодження в подальшому Плану заходів у рамках реалізації Угоди про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні».

Крім того, Мінфін, здійснюючи моніторинг програм СБП ЄС в Україні, інформував Мінекономіки 10.08.2015 про стан реалізації цих програм, залишки невикористаних коштів, зокрема програми у сферах енергетики та регіонального розвитку, які перебувають на початковій стадії реалізації (фінансування з боку ЄС не розпочато).

Таким чином, вимоги Порядку 841 щодо обов'язку ЦОВВ, відповідальних за виконання програм СБП ЄС, надавати щокварталу Мінекономрозвитку та Мінфіну інформацію про стан здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів результативності виконання програм СБП, не виконувалися.

5.2. Моніторинг стану виконання заходів за рахунок коштів секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу

Протягом 2015–2017 років Мінфін в межах компетенції здійснював заходи щодо контролю за залученими коштами СБП ЄС, зокрема шляхом здійснення контролю за цільовим та ефективним витрачанням цих коштів в установленому законодавством порядку, моніторингу виконання Плану заходів з аналізом та пропозиціями щодо врегулювання проблемних питань та шляхом участі у засіданнях СГМ щодо відповідних програм.

ЦОВВ, відповідальні за виконання угод про фінансування відповідних програм секторальної підтримки (зокрема, Мінприроди, Мінекономрозвитку, Мінінфраструктури, МВС, Мінрегіон, Міненерговугілля), керувалися прийнятими Урядом України рішеннями щодо звітування про здійснені заходи, необхідні для виконання індикаторів результативності виконання програм.

За підсумками проведеного аналізу виконання згаданими вище ЦОВВ, які визначені головними розпорядниками бюджетних коштів та/або відповідальними виконавцями відповідних бюджетних програм, вимог відповідних порядків щодо використання коштів шести програм СБП, які затверджувались Урядом України на кожну таку програму, встановлено, що, зокрема, Мінрегіон, Міненерговугілля та ДФС не виконували вимоги відповідних порядків у частині інформування Мінфіну щодо виконання Плану заходів.

Мінприроди, Мінекономрозвитку, МВС та Мінінфраструктури таку інформацію подавали, в тому числі ними проводилася комплексна оцінка використання фінансової допомоги ЄС та зазначалися проблеми.

Зокрема, Мінекономрозвитку вказувало про неповне виконання робіт згідно з Планом заходів, яке пов'язане із незатвердженням та невнесенням змін до паспорта бюджетної програми на 2015 та 2016 роки за КПКВК «Виконання програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом», що може призвести до неможливості використання коштів та, як наслідок, до невиконання зобов'язань України за Угодою про фінансування.

Мінприроди в інформації щодо здійснення заходів за 2016 рік вказувало про невиконання дев'яти заходів на загальну суму 109 млн грн, пов'язаних з надходженням коштів на рахунок лише 15.12.2016. Унаслідок цього відповідні кошти за КПКВК 2401500 «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» не були освоєні і повернені до державного бюджету. Пропозиції при цьому не надавались. Крім того, відповідна щоквартальна звітність за 2015 рік Мінфіну не надавалась.

Мінінфраструктури інформацію про виконання Плану заходів подало Мінфіну лише за IV квартал 2016 року, за II та III квартали 2017 року зазначало лише найменування заходу та розмір перерахованих коштів. Висновки та пропозиції відсутні, незважаючи на неповне виконання заходів програми. Щоквартальна звітність за 2015 рік та I, II, III квартали 2016 року Мінфіну не надавалась.

Мінфіном як органом, який бере практичну участь у залученні коштів СБП ЄС в Україну, а також у супроводженні та реалізації низки бюджетних програм, джерелом здійснення видатків за якими є кошти ЄС, здійснювалася відповідна робота з контролю за цільовим та ефективним витрачанням залучених коштів бюджетної підтримки ЄС.

На етапі підготовки порядків використання бюджетних коштів, що затверджуються Урядом України, приділяється увага напрямкам спрямування

бюджетних коштів, зокрема їх відповідності стратегічним документам з розвитку тієї чи іншої сфери реалізації державної політики (енергетика, стандартизація, екологія, транспорт, управління кордоном, регіональний розвиток).

Так, за результатами розгляду проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до пункту 3 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо розвитку галузі енергетики» Мінфіном повідомлено головному розробнику щодо непогодження запропонованого проекту у зв'язку з наявністю значних обґрунтованих зауважень щодо питань ефективного використання бюджетних коштів.

За результатами опрацювання проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 474 «Деякі питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2401500 «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» на 2017 рік»», Мінфіном надано обґрунтовані зауваження та пропозиції, значна частина яких стосується питань ефективного використання бюджетних коштів.

Одним із етапів контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів була підготовка головними розпорядниками бюджетних коштів і подальше погодження з Мінфіном проектів планів заходів, що здійснювалися за рахунок бюджетних коштів, у рамках якого Мінфіном опрацьовувалися пропозиції та обґрунтування головних розпорядників бюджетних коштів (Мінінфраструктури, Мінприроди, ДФС).

Крім того, Мінфіном у рамках опрацювання проектів паспортів бюджетних програм здійснюється контроль за відповідністю мети, завдань, напрямів використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативних показників бюджетної програми встановленому бюджетному призначенню, а також відповідному порядку використання бюджетних коштів і планам заходів.

Таким чином, Мінфіном в межах повноважень проводилась робота з метою забезпечення контролю за використанням бюджетних коштів, отриманих у рамках виконання програм СБП ЄС.

Проте звітування головних розпорядників бюджетних коштів відповідно до положень Порядку 841 та порядків використання коштів у рамках виконання програм СБП ЄС здійснювалося незадовільно.

ВИСНОВКИ

1. Згідно з угодами про фінансування програм СБП ЄС в Україні було передбачено 439 млн євро надходжень безоплатної та безповоротної допомоги. Станом на кінець 2017 року фактично надійшло 296,6 млн євро (67,56 відсотка від запланованих показників).

1.1. За програмами СБП ЄС, які завершені до 01.07.2015, із запланованих 145 млн євро фактично надійшло 114,74 млн євро (79,13 відсотка).

За програмами, вибірка коштів за якими завершилась з 01.07.2015 по 31.10.2017, із запланованих 199 млн євро надійшло 148,29 млн євро (74,5 відсотка). Отже, частка отриманих коштів СБП ЄС за 2015–2017 роки зменшилася.

Зазначене свідчить, що стан виконання індикаторів результативності виконання програм СБП не поліпшився, а також про недостатність зусиль бенефіціарів у реформуванні відповідних секторів економіки, визначення в положеннях цих програм нереалістичних зобов'язань та про недостатній рівень діалогу між бенефіціарами програм та ЄК.

1.2. За усіма програмами СБП ЄС, які завершилися на момент аналізу, було передбачено залучення Україною 344 млн євро, фактично надійшло 263,03 млн євро (76,46 відсотка). Оскільки ці програми завершено, це означає, що недоотримано 80,97 млн євро безоплатної та безповоротної допомоги (у вигляді надходжень до спеціального фонду державного бюджету).

За програмами, виконання яких триває («Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України» та «Програма підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики в Україні (Контракт на реформу сектора)»), передбачено 95 млн євро надходжень, фактично надійшло на час проведення контрольного заходу 33,5 млн євро (35,26 відсотка).

Зважаючи, що термін практичної реалізації та фінансування цих двох програм завершується відповідно у 2021 і 2020 роках (з урахуванням прийнятого рішення про їх продовження), є високим ризик неповного виконання програм та, відповідно, недоотримання надходжень до державного бюджету безоплатної та безповоротної допомоги.

Отже, необхідно вжити дієвих заходів щодо забезпечення своєчасного і повного виконання центральними органами виконавчої влади, відповідальними за виконання програм СБП ЄС, їх індикаторів результативності.

2. Аналіз стану фінансування та виконання програм СБП ЄС засвідчив, що суттєвого поліпшення роботи в цьому напрямі порівняно з результатами попереднього аналізу, проведеного Рахунковою палатою у 2015 році, не відбулося.

Таким чином, робота з внесення необхідних змін і доповнень до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841, потребує термінового завершення.

2.1. Основні проблеми, які заважали поліпшенню роботи, – незабезпечення внесення необхідних змін і доповнень до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні, а також неналежний рівень виконавської дисципліни і відповідальності керівників ЦОВВ, які є виконавцями програм СБП ЄС.

Зміни і доповнення, розроблені Мінекономрозвитку з урахуванням рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аналізу, є конструктивними за своєю суттю і спрямовані на удосконалення процесу підготовки, виконання та проведення моніторингу програм СБП ЄС. Своєчасне їх прийняття могло б забезпечити значно вищий рівень цього процесу.

Як наслідок, Урядом України неповною мірою використовуються можливості отримання додаткових фінансових ресурсів, що надаються ЄС на безоплатній і безповоротній основі та спрямовані на проведення реформ у відповідних сферах реалізації державної політики України.

2.2. Результативність виконання рекомендацій Рахункової палати за підсумками попереднього контрольного-аналітичного заходу була невисокою.

З дев'яти рекомендацій виконано сім (77,8 відс.), у тому числі з чотирьох рекомендацій, наданих Урядом України, – три (75 відс.), з двох рекомендацій, наданих Мінекономрозвитку, – дві (100 відс.), з трьох рекомендацій, наданих Мінфіну, – дві (67 відсотків).

3. Нормативно-правове забезпечення СБП потребує вдосконалення.

3.1. Більше двох років відбувається затвердження змін і доповнень до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні, що спричинене тривалим узгодженням відповідного проекту нормативного акта між ЦОВВ.

Як наслідок, не врегульовано питань, що мають удосконалити процедури підготовки, виконання та моніторингу програм, а саме: 1) узгодження з європейською стороною обсягів фінансових ресурсів, які надаються ЄС, виходячи з визначення розміру, кількості, видів і термінів виплати траншів у рамках програми СБП під час її підготовки; 2) надання копій рішення про створення робочої групи та протоколів її засідання членам робочої групи, яка утворюється для підготовки програми; 3) визначення строків підготовки програми; 4) визначення строків створення СГМ та надання членам цієї групи копій рішення про створення такої групи і протоколів її засідань; 5) поліпшення системи моніторингу програм (шляхом підготовки та надання Урядом України кожні півроку зведеного звіту про стан здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів; підготовки та надання Урядом України інформації про

результати програми після її завершення, у тому числі про виконання індикаторів і виплату траншів коштів СБП ЄС; запровадження ведення реєстру програм СБП ЄС).

4. Надходження на фінансування програм СБП ЄС протягом періоду, що перевірявся, планувалися з недоліками.

4.1. Аналіз виконання планових показників надходжень до спеціального фонду державного бюджету коштів СБП ЄС з 01.01.2015 по 01.10.2017 засвідчив, що виконання державного бюджету у 2015 році за цими доходами здійснено лише на 21,4 відс., у 2016 – на 91,5 відс., а станом на 01.10.2017 – менш як на 1 відсоток.

Через незабезпечення виконання відповідальними виконавцями індикаторів результативності програм СБП ЄС на визначеному рівні виплата траншів здійснювалася в менших обсягах, ніж це передбачалося угодами про фінансування.

При цьому в законі про державний бюджет на 2016 рік встановлена невідповідність бюджетних показників спеціального фонду дохідної та видаткової його частин на суму 57,5 млн гривень. Ця сума була передана як залишки попередніх періодів, а не як передбачене надходження у 2016 році коштів за бюджетною програмою 1002030 «Матеріально-технічне забезпечення Державної прикордонної служби України та утримання її особового складу».

За поясненням Мінфіну, підставою включення надходжень до проекту закону про державний бюджет на 2016 рік було рішення Ради національної безпеки та оборони України.

Зазначене не сприяло збалансованості державного бюджету.

4.2. Неврахування при бюджетному плануванні залишків коштів спеціального фонду державного бюджету, що обліковувалися за Мінфіном та ЦОВВ, джерелом формування яких були кошти, отримані від ЄС, призводило до необхідності збільшення початкових бюджетних призначень відповідальним виконавцям бюджетних програм протягом 2016 і 2017 років (за розрахунками, в середньому у 225 і 290 разів відповідно).

Зазначене було здійснено згідно з положеннями Бюджетного кодексу та законів про державний бюджет на 2016 і 2017 роки.

4.3. Мінфіном і головними розпорядниками коштів СБП ЄС у 2016 і 2017 роках не дотримано термінів складання паспортів бюджетних програм, що є порушенням бюджетного законодавства.

Невчасне затвердження паспортів бюджетних програм спричинене довготривалим розробленням відповідними міністерствами (бенефіціарами програм СБП ЄС) детальних планів заходів фінансування (із зазначенням обсягу бюджетних асигнувань), розроблення яких передбачено відповідними порядками використання коштів, а також тривалістю їх погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

4.4. Протягом 2017 року не використовувалися кошти Міненерговугіллям та Мінрегіоном на загальну суму 791,6 млн грн через незатвердження паспортів за бюджетними програмами 1101540 «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України» та 2751270 «Підтримка регіональної політики України».

При цьому рішення Уряду України про розподіл залишків коштів прийняті ще в березні 2017 року (Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики в Україні (Контракт на реформу сектора) і квітні 2017 року (Угода про фінансування програми «Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України»).

Зазначене обумовлене поверненням Мінфіном на доопрацювання Мінрегіону проекту паспорта за бюджетною програмою 2751270 «Підтримка регіональної політики України» і ненаданням станом на 01.12.2017 проекту паспорта Міненерговугіллям за бюджетною програмою 1101540 «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України».

4.5. Мінекономрозвитку не вжило належних заходів щодо використання 91,1 млн грн за бюджетною програмою 1201440 «Виконання програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом» протягом 2014 року. Крім того, ця бюджетна програма не була включена до проекту закону про державний бюджет на 2015 рік. Отже, створено ризик втрати цільового призначення коштів.

5. Аналізом руху коштів при зарахуванні траншів бюджетної підтримки в рамках виконання угод про фінансування встановлено систематичне недотримання Урядом України зобов'язань, взятих відповідно до Особливих умов міжурядових угод про фінансування в частині своєчасності конвертації коштів (зарахування відбувалося переважно протягом 7–22 днів, а не пізніше наступного операційного дня національного банку країни-бенефіціара).

6. На рахунку Мінфіну в НБУ протягом року перебувало 5 млн євро СБП програми «Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України», продаж яких був здійснений з недотриманням термінів, встановлених відповідною міжнародною допомогою.

Таким чином, несвоєчасне здійснення продажу коштів, які надійшли в рамках програми «Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України», призвело до незарахування протягом року до державного бюджету 5 млн євро, що не сприяло ефективному бюджетному процесу.

7. Мінфіном у межах компетенції проводилася робота з метою забезпечення контролю за використанням бюджетних коштів, отриманих у рамках виконання програм СБП ЄС.

Проте звітування головних розпорядників бюджетних коштів відповідно до положень Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу

програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні і порядків використання коштів у рамках виконання програм СБП ЄС здійснювалося незадовільно.

7.1. Вимоги Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні щодо обов'язку центральних органів виконавчої влади, відповідальних за виконання програм СБП ЄС, надавати щокварталу Мінекономрозвитку та Мінфіну інформацію про стан здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів результативності виконання програм СБП, не виконувалися.

Крім того, на стан проведення моніторингу негативно впливає затягування з внесенням змін і доповнень до цього Порядку, оскільки питання здійснення комплексної оцінки ефективності використання коштів, звітування перед Урядом України про отриманий ефект від завершених програм, невизначення статусу та чітких термінів створення СГМ не врегульовано.

Як наслідок, зростають ризики неналежного проведення моніторингу та оцінювання стану досягнення індикаторів програм, відповідно – затримок у наданні коштів ЄС та/або їх отримання в неповному обсязі.

7.2. Такі ЦОВВ, як Мінрегіон, Міненерговугілля та ДФС, що відповідають за виконання програм СБП ЄС, у порушення затверджених порядків використання коштів не здійснювали комплексних оцінок використання фінансової допомоги ЄС і не подавали до Мінфіну звітів про стан реалізації заходів, необхідних для виконання відповідних індикаторів програм.

Крім того, Мінінфраструктури у звітуванні Мінфіну неповністю відображало виконання заходів відповідної програми та не надавало висновків і пропозицій.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аналізу поінформувати Верховну Раду України.

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

- доручити Мінекономрозвитку разом із зацікавленими органами центральної виконавчої влади невідкладно подати для затвердження проект змін і доповнень до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні;

- вжити дієвих заходів для забезпечення своєчасного і повного виконання центральними органами виконавчої влади, відповідальними за виконання програм СБП ЄС, індикаторів результативності виконання таких програм;

- звернути увагу Мінекономрозвитку на зволікання та бюрократичну тяганину при внесенні змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють процедури СБП ЄС, і на незадовільний стан проведення моніторингу виконання відповідних програм.

3. Рішення та Звіт про результати аналізу надіслати Міністерству фінансів України та рекомендувати:

- забезпечити дотримання бюджетного законодавства при здійсненні зарахування коштів СБП ЄС на єдиний казначейський рахунок у визначені відповідними угодами про фінансування терміни;

- посилити контроль за використанням коштів СБП ЄС;

- у разі недотримання центральними органами виконавчої влади, відповідальними за виконання програм СБП ЄС, норм Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні у частині необхідності подання Мінфіну щокварталу інформації про стан здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів результативності виконання програм СБП ЄС, інформувати про зазначене Кабінет Міністрів України (з метою забезпечення виконання відповідних вимог).

Член Рахункової палати

В. П. Пилипенко