



**МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ,  
БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО  
ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ  
(МІНРЕГІОН)**

вул. Велика Житомирська, 9, м. Київ, 01601;  
приймальня: (044) 226-22-08; загальний відділ: (044) 278-82-90, 284-05-54, факс 278-83-90  
e-mail: minregion@minregion.gov.ua Код ЄДРПОУ 37471928

14. 04. 2016 № 7112 - 42 P2 на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

Рахункова палата України

*Щодо результатів аналізу запровадження  
та реалізації проектів за рахунок позик МФО*

Відповідно до листа Рахункової палати України від 15.03.2016 № 08-452 інформуємо щодо результатів розгляду рішення Рахункової палати від 23.02.2016 № 3-4 «Про результати аналізу запровадження та реалізації проектів, що виконуються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за рахунок позик МФО».

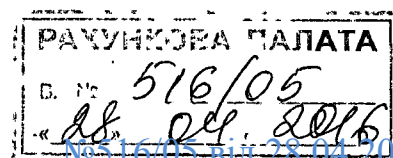
Додатки: вищезгадане в 1 прим. на 12 арк.

Заступник Міністра  
з питань європейської інтеграції

Р. С. Чуприненко

180357

Ткаченко П.В. 207-18-94



№ 516/05 від 23.04.2016

*Щодо спільних з Європейським інвестиційним банком проектів “Надзвичайна кредитна програма для відновлення України” та “Програма розвитку муніципальної інфраструктури України” (п. 1.2 рішення Рахункової Палати від 23.02.2016 № 3-4, п. 3.1.)*

Фінансову угоду (Проект “Надзвичайна кредитна програма для відновлення України”) між Україною та Європейським інвестиційним банком на залучення кредитних ресурсів у розмірі 200 млн. євро підписано 22.12.2014.

22.04.2015 вищезгадану угоду ратифіковано Законом України № 346-VIII, який 13.05.2015 набув чинності.

Перший пул проектів, відібраних для реалізації в рамках Програми, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1068 «Деякі питання використання коштів для реалізації проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України».

В березні поточного року проведено два засідання Робочої групи з питань ініціювання, підготовки та реалізації проектів, що підтримуються Європейським інвестиційним банком

Фінансову угоду (Проект “Програма розвитку муніципальної інфраструктури України”) між Україною та Європейським інвестиційним банком на залучення кредитних ресурсів у розмірі 400 млн. євро підписано 23.07.2015.

03.02.2016 вищезгадану угоду ратифіковано Законом України № 975-VIII, який 12.03.2016 набув чинності.

З метою визначення потенційних учасників Програми на початку поточного року підготовлено опитувальники за сферами, визначеними Програмою, які надіслано обласним державним адміністраціям, місцевим органам влади та оприлюднено на сайті Мінрегіону.

За зверненнями потенційних кінцевих бенефіціарів прийом заявок на участь у Програмі продовжено до середини березня.

Наразі подані пропозиції опрацьовуються.

*Щодо спільних з МБРР проектів «Розвиток міської інфраструктури-2» та «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України».*

Мінрегіон є відповідальним виконавцем за проектами в рамках позик МФО, але відповідальність за інвестиційні субкомпоненти несуть безпосередньо комунальні підприємства – учасники Проекту, які є кінцевими бенефіціарами проектів.

Ми підтримуємо пропозиції Рахункової палати, які рекомендують:

- забезпечити належний контроль за результатами діяльності консультантів, що супроводжують спільні з МФО проекти;
- посилити роль Мінрегіону та Координатора у нагляді за реалізацією проектів, зокрема за виконанням консультантами управління

*проектами їх функцій шляхом встановлення відповідних норм в операційних посібниках проектів.*

На вирішення недоліків функціонування системи управління та контролю за виконання, зазначеної у п. 3 рішення Рахункової Палати від 23.02.2016 № 3-4., Мінрегіон неодноразово вказував на зустрічах з Світовим банком, які відбувалися у 2014-2015 рр., на проблемні питання управління та координації спільних проектів та пов'язані з ними ризики та наслідки.

При цьому Світовий банк завжди стверджував про готовність розглянути пропозиції Мінрегіону щодо удосконалення технічних завдань (ТЗ) та структури Центральних груп управління проектом (ЦГУП) та надати своє погодження без можливих ускладнень.

На виконання рекомендацій РПУ та з урахуванням недоліків впровадження проекту «Розвиток міської інфраструктури» за проектом «Розвиток міської інфраструктури-2» Мінрегіоном було підготовлено переглянуті технічні завдання (ТЗ) для консультантів ЦГУП, які передбачали посилення ролі Мінрегіону у нагляді та контролі за виконанням Проекту через ЦГУП.

Однак, в січні 2016 р. певна кількість консультантів ЦГУП, маючи на руках підписані Координатором контракти, припинила надання послуг в односторонньому порядку, без відповідного повідомлення Мінрегіону, покинула робочі місця, залишивши багато невиконаних завдань по розгляду та наданню документів, підготовлених комунальними підприємствами для розгляду СБ, а також намагалася заблокувати доступ до електронних документів Проекту.

Для уникнення можливих затримок із реалізацією Проекту Мінрегіон одразу поінформував про це Світовий банк та всіх зацікавлених сторін, включаючи Мінфін, і домовився про необхідність оголошення конкурсу на всі посади консультантів ЦГУП. З учасниками Проекту було проведено робочі наради для забезпечення безперервної комунікації з Світовим банком та надання допомоги підприємствам у підготовці документів.

Однак, у відповідь на пропозиції Мінрегіону щодо переглянутих ТЗ для консультантів ЦГУП було надано коментарі Керівника проекту від Світового банку Сани Х. Агха Аль Німер від 19.02.2016 та 17.03.2016, які:

- не враховували пропозиції української сторони;
- унеможлилювали виконання Мінрегіоном функції відповідального виконавця по Проекту;
- носили переважно ультимативний характер, містили формулювання «негайно розпочати відбір консультантів» або «врахувати безумовно редакцію Банку щодо ТЗ».

Мінрегіон переконаний, що спільний проект – це спільні зусилля з боку всіх учасників проекту (Мінрегіону, Мінфіну України, Світового банку, НКРЕКП, комунальних підприємств) та врахування позицій всіх зацікавлених сторін при прийнятті важливих для Проекту рішень.

Вважаємо, що цей Проект став можливим завдяки зобов'язанням Уряду України щодо взяття на себе всіх ризиків реалізації Проекту, в т.ч. і головного

ризиком - неповернення підприємствами позичкових коштів. В свою чергу, Уряд України надав право та повноваження по управлінню Проектом Мінрегіону, а джерелом погашення кредитів комунальними підприємствами було визначено необхідний рівень тарифів, які затверджує НКРЕКП та сплачують громадяни України.

Крім того, в останній час посилилась тенденція щодо постійних затримок із розглядом документів з боку Банку, особливо щодо ТЗ для консультантів ЦГУП та їх відбору, та щодо перенесенням термінів реалізації комунальними підприємствами заходів Проекту, включення додаткових заходів, не передбачених техніко-економічними обґрунтуваннями інвестиційних компонентів, за згодою Банку, але без погодження з Мінрегіоном, який несе відповідальність за затримки із впровадженням Проекту.

Мінрегіон ще у січні 2016 був готовий забезпечити роботу як мінімум 5 працівників ЦГУП: продовжити контракти з інженером, екологом та бухгалтером, та підписати контракти із 2 спеціалістами із закупівель, оціночний звіт за відбором яких, надано Мінрегіоном 14 - 18 січня 2016 на розгляд СБ.

Натомість, після численних нагадувань відповідь керівника Проекту від Світового банку стосовно оціночного звіту щодо відбору 2 спеціалістів із закупівель було отримано лише 30.03.2016.

Зазначене свідчить про те, що впровадження Проекту страждає через відсутність балансу впливу та відповідальності ключових сторін Проекту.

Міністерство вкрай негативно оцінює таку практику реалізації Проекту з боку керівника Проекту від СБ, старшого спеціаліста з водопостачання та водовідведення, Сани Х. Агха Аль Німер.

Розуміючи надзвичайну важливість впровадження Проекту та неприпустимість подальшого затягування із процесом формування ЦГУП, Мінрегіон врахував повністю вказівки керівника Проекту від Світового банку та затвердив технічні завдання для консультантів у редакції СБ на засіданні Тендерного комітету.

Зі свого боку члени Тендерного комітету звернули увагу на відсутність в пропозиціях Світового банку обґрунтувань щодо запропонованих змін із посиланням на норми документів, що регламентують реалізацію Проекту. Також відсутні доводи, які б спростовували аргументацію Координатора Проекту, зокрема, у частині необхідності відображення у технічних завданнях консультантів ЦГУП обов'язку консультантів щодо звітування про результати виконання своїх обов'язків.

*Щодо п. 1.1., 2.1., 2.2.,5 рішення Рахункової Палати від 23.02.2016 № 3-4*

За спільними з МБРР проектами підготовка проектних пропозицій здійснювалась спільно з експертами Світового банку у повній відповідності до чинного законодавства (Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027), та належним чином були прийняті рішення на засіданні Кабінету Міністрів України про залучення коштів.

У зв'язку із зміною енергетичної політики України в першій рік реалізації спільних з МБРР проектів виникла необхідність перегляду техніко-економічних

обґрунтувань Проектів, які готувалися у 2013-2014 рр. Додатково були розроблені детальні техніко-економічні обґрунтування (бізнес-плани) для підприємств учасників за допомогою міжнародних експертів, відібраних на конкурсній основі.

За спільним рішенням та погодженням Світового банку КП м. Івано-Франківська та м. Коломії були залишені у проектів із нульовим фінансуванням та у мови вирішення питань простроченої заборгованості. Пізніше КП м. Івано-Франківська було виключено, як таке, що не виконало умови щодо подальшій участі у проекті. м. Коломії вирішило питання простроченої заборгованості та очікує дозвіл на фінансування у рамках реструктуризації проекту.

Складна та багаторівнева структура Проекту, узгоджена між Україною та Світовим банком, та графік його реалізації не передбачає значної вибірки коштів Позики у перші роки впровадження Проекту.

Заходи Проекту переважно складаються з довготривалих закупівель типу «Дизайн, постачання та інсталяція промислових установок та обладнання» за процедурою міжнародних конкурсних торгів. Такі закупівлі мають низку громіздких етапів, як під час підготовки проектної, тендерної документації та техніко-економічних розрахунків, так і під час виконання контрактів, а саме: планування та проектування підрядником (6-9 міс.), постачання, інсталяція та прийомка системи.

Додатковим проблемним питанням, яке має вплив на вчасне виконання заходів Проекту, є відсутність попереднього досвіду у учасників Проекту щодо здійснення закупівель за правилами Світового банку для сектору теплопостачання в Україні.

Це передбачає значні обсяги вибірки коштів Позики на 2-гу половину 2016 та 2017 роки.

#### *Щодо п.2.3 рішення Рахункової Палати від 23.02.2016 № 3-4*

Згідно домовленостей із світовим банком реструктуризація Проектів була запланована заздалегідь з тим, щоб, з одного боку розпочати реалізацію інвестиційних субкомпонентів, які вже готові до впровадження, а з другого боку дати можливість учасникам проекту, погодження щодо участі яких затрималось на місцевому рівні або є проблеми із погашенням заборгованості, вирішити складнощі на місцях.

За проектом «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України» запит Мінфіну України на Світовий банк було надано 3 грудня 2015 р. та зміни до Угод про Позикку було внесені в березні 2016 р.

За проектом «Розвиток міської інфраструктури-2» запит Мінфіну України на Світовий банк було надано 28 грудня 2015 р., а внесення змін до Угод про Позикку за інформацією Світового банку очікується - в квітні-травні 2016 р.

#### *Щодо п. 3.2 рішення Рахункової Палати від 23.02.2016 № 3-4.*

Координаторам проекту було ініційовано питання проведення внутрішнього аудиту за проектом «Розвиток міської інфраструктури», в т.ч. через відмову в січні 2016 р. продовжувати виконання своїх зобов'язань перед Мінрегіоном з боку консультантів Центральної групи управління проектом (ЦГУП), які не забезпечили передачу документів в архів та не підготували звіт із завершення проекту «Розвиток міської інфраструктури».

*Щодо п. 4.1 рішення Рахункової Палати від 23.02.2016 № 3-4*

Планування закупівель, уточнення планів закупівель та визначення методів та кількості закупівель здійснювалось у повній мірі за взаємними домовленостями із учасниками Проекту та Світовим банком та у відповідності із Правилами Світового банку щодо закупівель товарів та відбору консультантів.

*Щодо п. 4.2 рішення Рахункової Палати від 23.02.2016 № 3-4.*

У Звіті Рахункової палати України, затвердженому рішенням від 23.01.2016 р. №3-4 «Про результати аналізу запровадження та реалізації проектів, що виконуються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за рахунок позик МФО» у п. 4.3. зазначено наступне:

*«...10 контрактів з індивідуальними консультантами підписані із затримкою, у середньому, на 3 місяця від встановлених Планом закупівель термінів. Серед причин – довготермінове опрацювання Мінрегіоном та затвердження Тендерним комітетом технічних завдань для консультантів (через довготривале оновлення його складу – майже 4 місяця після призначення нового Координатора Проекту), опрацювання Мінрегіоном текстів договорів.*

*Слід зазначити, що відповідно до положень всіх контрактів з консультантами (частина 3 статті 631 Цивільного кодексу України) їх дія застосована на відносини між сторонами договору, які виникли до дат підписання цих контрактів.*

*За оцінками Рахункової палати, застосування у договорі положень частини 3 статті 631 Цивільного кодексу України (щодо застосування умов договору до відносин, які виникли до його укладення) не відповідає вимогам статті 46 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої спочатку здійснюється взяття бюджетних зобов'язань, тобто здійснення відповідно до бюджетного асигнування укладення договору протягом бюджетного періоду, а потім – отримання послуг.*

*Так, відповідно до підписаних Мінрегіоном у липні-серпні 2015 року з 3-ма консультантами договорів (керівник групи управління проектом, фінансовий менеджер та фахівець у сфері відносин з громадськістю) їх дія застосована на відносини між сторонами договору, які виникли з 01 грудня 2014 року.*

*При цьому технічні завдання щодо відповідних послуг затверджені Тендерним комітетом у квітні 2015 року, а рішення про відбір цих консультантів за методом «з єдиного джерела» та про оплату наданих ними послуг за період з 01.12.2014 були прийняті у травні 2015 року. Зазначене*

погоджено кредитором у червні 2015 року (після надання листа координатора Проекту Чуприненка Р.С. щодо послуг консультантів). Слід зазначити, що Банк зазвичай не погоджує проведення оплат за послуги, які були надані до підписання контрактів, а в цьому випадку - погодив. За поясненням Мінрегіону «при погодженні звітів з оцінки (за методом «з єдиного джерела») та договорів з цими консультантами в них було вказано термін надання послуг з 01 грудня 2014 року, на що Банк надав своє погодження...».

На підставі зазначеного Рахункова палата у своєму рішенні від 23.01.2016 р. №3-4 у п.4.2. зробила висновок, що «планування та оплату послуг (148,6 тис. грн.) з підготовки іншого проекту здійснено за відсутності відповідного напряму витрат в угоді про позику, що, за оцінками Рахункової палати, є нецільовим використанням коштів позики.»

Мінрегіон не погоджується із такою оцінкою (позицією) Рахункової палати, вважає її необґрунтованою, а висновок таким, що не відповідає дійсності.

1) Договори з 3-ма консультантами в рамках проекту «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України» (керівником групи управління проектом, фінансовим менеджером та фахівцем у сфері відносин з громадськістю) були укладені 25 липня 2015 року з урахуванням усіх необхідних процедур погодження, візування та узгодження, встановлених регламентом Міністерства для опрацювання подібних документів. Але фактичні відносини в частині надання послуг за проектом між консультантами та Міністерством виникли набагато раніше (з 1 грудня 2014), коли й була почата процедура юридичного оформлення договірних відносин, яка тривала до 25 липня 2015 року, що й зафіксовано у даті укладання договорів.

Такий факт довготермінового опрацювання контрактів з консультантами неодноразово зафіксовано Рахунковою палатою України у звіті та рішенні.

2) Відповідно до п.12 Договорів з консультантами (тексти ідентичні) Договори підпадають під дію та тлумачаться згідно із чинним законодавством України.

3) Відповідно до п. 2 Договорів з консультантами встановлено термін дії договору «Консультант зобов'язується надавати Послуги до 30 жовтня 2020 року включно або протягом будь-якого іншого періоду, який може бути в подальшому письмово погоджений Сторонами. Дія Договору відповідно до частини 3 статті 631 ЦКУ застосовується на відносини між сторонами Договору, які виникли з 01 грудня 2014 р.».

Тобто Сторони надали Договорам зворотну силу і поширили дію їх умов на відносини, що виникли між Сторонами до моменту укладання договорів, оскільки фактичне надання послуг консультантами розпочалось 1 грудня 2014 р., а юридичне оформлення відносин відбулось лише 25 липня 2015 року.

4) Відповідно до п. 3 та 4 Договорів з консультантами джерелом фінансування оплати послуг консультантів за укладеними договорами визначено кошти позики (виділені за Угодою про позику від 26.05.2014 р. №8387 між Україною та МБРР, що ратифікована Законом України),

передбачені у Спеціальному фонді Державного бюджету України, що розміщені на рахунках, відкритих для цілей проекту.

Аналіз положень укладених договорів на відповідність законодавству України:

Згідно із Цивільним кодексом України, а саме ст. 631, час, протягом якого сторони можуть здійснити передбачені договором права і виконати обов'язки складає строк договору (строк дії договору). Строк дії договору може або співпадати із строком виконання сторонами своїх обов'язків за договором або бути більшим за нього, охоплювати його.

Відповідно до частини другої ст.631 ЦКУ договір набирає чинності (вступає в силу) і, отже, стає обов'язковим для сторін з моменту його укладання.

Частиною третьою ст. 631 ЦКУ законодавець передбачив право сторін надати договору зворотну силу, тобто поширити дію його умов на відносини, що виникли до моменту його укладання.

Така норма Закону застосовується тоді, коли фактичні відносини між сторонами (щодо надання послуг) виникли раніше їх юридичного оформлення. Що й мало місце у відносинах між консультантами та Міністерством, які фактично виникли між Сторонами за декілька місяців до моменту юридичного оформлення договорів.

Таким чином, норми статті 631 ЦКУ були вірно застосовані Сторонами та забезпечили консультантам оплату послуг, які надавались ними певний період поки відбувалась процедура погодження юридичного оформлення договорів, що відповідало меті укладених договорів для реалізації Проекту.

Джерелом фінансування оплати послуг консультантів за укладеними договорами є кошти позики (виділені за Угодою про позику від 26.05.2014 р. №8387 між Україною та МБРР, що ратифікована Законом України), передбачені у Спеціальному фонді Державного бюджету України, що розміщені на рахунках, відкритих для цілей проекту.

Угодою про позику від 26.05.2014 р. №8387 між Україною та МБРР чітко визначено, що закупівля всіх послуг консультантів, які необхідні для Проекту та повинні фінансуватися з коштів Позики, здійснюється відповідно до встановлених банком вимог.

Згідно із частиною восьмою ст. 13 Бюджетного кодексу України (БКУ) платежі за рахунок спеціального фонду бюджету здійснюються в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду на відповідну мету (з дотриманням вимог частини другої статті 57 БКУ), якщо БКУ та/або законом про Державний бюджет України не встановлено інше.

Згідно із частиною другою статті 57 БКУ (яка регулює Порядок закриття рахунків після закінчення бюджетного періоду) на кінець бюджетного періоду Казначейство України зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення. У разі



відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду державного бюджету.

Бюджетні зобов'язання за бюджетними програмами спеціального фонду державного бюджету, не передбаченими проектом закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданим на розгляд до Верховної Ради України, головні розпорядники бюджетних коштів зобов'язані виконати до кінця поточного бюджетного періоду в межах і за рахунок відповідних фактичних надходжень до спеціального фонду бюджету, не допускаючи наявності за такими зобов'язаннями кредиторської заборгованості на початок наступного бюджетного періоду.

Згідно із частиною першою ст.4 Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» було затверджено перелік кредитів (позик), що залучалися державою до спеціального фонду Державного бюджету України у 2015 році від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), який відображено у додатку № 9 до цього Закону, в тому числі і позика за проектом МБРР.

Таким чином у 2015 році Законом про державний бюджет було чітко передбачені бюджетні зобов'язання за бюджетними програмами спеціального фонду Державного бюджету в рамках реалізації Проекту, тому залишки коштів залишались у Спеціальному фонді, що виключає існування непокриття бюджетних зобов'язань.

Згідно із ст.23 БКУ будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення, якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України.

Згідно із частиною четвертою ст. 23 БКУ «Витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету (з дотриманням вимог частини другої статті 57 БКУ), якщо БКУ та/або законом про Державний бюджет України не встановлено інше...».

Таким чином не можна змінити цільове використання витрат Спеціального фонду, оскільки ці витрати мають постійне бюджетне призначення встановлене Законом про Державний бюджет.

Взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань регулюється статтями 48 та 49 БКУ.

Згідно із ст. 48 БКУ розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання за спеціальним фондом бюджету виключно в межах відповідних фактичних надходжень спеціального фонду бюджету (з дотриманням вимог частини другої статті 57 БКУ).

За бюджетними програмами, які здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків, міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, термін дії яких завершується у поточному бюджетному періоді, розпорядники бюджетних коштів мають право брати відповідні бюджетні зобов'язання у четвертому кварталі поточного бюджетного періоду понад фактичні надходження таких кредитів (позик) за умови наявності письмової згоди кредитора на оплату цих зобов'язань протягом першого кварталу наступного бюджетного періоду.

Казначейство України здійснює реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і відображає їх у звітності про виконання бюджету. При реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань здійснюється перевірка відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми (частина п'ята ст.48).

Тобто взяття бюджетних зобов'язань при їх реєстрації та обліку перевіряється органами Казначейства на відповідність напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню.

Згідно із ст.49 БКУ розпорядник бюджетних коштів після отримання товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання приймає рішення про їх оплату та надає доручення на здійснення платежу органу Казначейства України, якщо інше не передбачено бюджетним законодавством.

Казначейство України здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі:

- 1) наявності відповідного бюджетного зобов'язання для платежу у бухгалтерському обліку виконання бюджету;
- 2) наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);
- 3) наявності у розпорядників бюджетних коштів відповідних бюджетних асигнувань.

Тобто у разі відсутності правових підстав для здійснення платежів відповідно до умов взятого бюджетного зобов'язання органи Казначейства не будуть здійснювати платежів за дорученнями розпорядників бюджетних коштів.

Вимоги статей 46-49 Бюджетного кодексу України, де зазначено про початкове взяття бюджетного зобов'язання відповідно до бюджетного асигнування, отримання робіт та здійснення платежів за такі роботи, не були застосовані у цьому випадку при виплати грошової винагороди консультантам з наступних причин.

По-перше, визначення у Бюджетному кодексі «бюджетне зобов'язання» та «бюджетне асигнування» не можна застосовувати у цьому випадку. Асигнування головному розпоряднику – Мінрегіону органи Державної казначейської служби не відкривають. Всі платежі здійснюються через АТ «Укрексімбанк» із застосуванням пакету первинних документів, які застосовує

банківська система України, без оформлення пакету документів, визначених у Додатках 1-4 до Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 02.03.2012 №309.

По-друге, планування Проекту «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання України») розраховане та узгоджене із Світовим банком на довгострокову перспективу та не передбачає чіткого щорічного витрачання кредитних коштів. Такий підхід протирічить Бюджетному кодексу, де плановий період – відповідний рік з урахуванням чітких визначених статей та напрямків витрат.

По-третє, згідно із п. 49 розділу IV Оцінки проекту «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання України» Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 01.05.2014 № PAD797 зазначено, що центральна група управління проектом буде збільшена фахівцями, що реалізовували інші проекти, у тому числі - Проект «Розвиток міської інфраструктури» (UIP), що існує з 2007 року.

По-четверте, відповідно до додатку 2 розділу I літ. А п.1 (b) Угоди про позику між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 26.05.2014 № 8387-UA (та Операційного посібника цієї Угоди - заходи з реалізації та інституційні механізми Проекту, порядок управління Проектом, кадрове забезпечення на державному рівні і наявними ресурсами здійснюються Координатором Проекту, призначеним відповідним Наказом Мінрегіону України. При цьому, такі дії, відповідно до вимог цієї Угоди, повинні узгоджуватись та задовольняти Світовий банк.

По-п'яте, частина друга ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», констатує: «якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору».

Тобто, обґрунтованість виплати грошової винагороди консультантам за грудень 2014 року–серпень 2015 року підкріплюється чинним законодавством України та не суперечить вимогам Світового банку.

Таким чином, Міністерство, в особі Координатора проекту, укладаючи Договори з консультантами та оплачуючи послуги консультантів, діяло в рамках законодавства України (зокрема Цивільного та Бюджетного кодексів України, Закону України про Державний бюджет на 2015 рік, ратифікованої Угоди про позику), маючи відповідні бюджетні призначення та асигнування за Угодою про позику та постійні цільові кошти Спеціального фонду бюджету на реалізацію проекту, які ніколи не повертались у Загальний фонд. При цьому, всі процедури щодо використання коштів Спеціального фонду та взяття бюджетних зобов'язань за Спеціальним фондом, визначені БКУ, були дотримані і виконані, в тому числі, перевірені Міністерством фінансів та Казначейством України, яке виконувало облік та реєстрацію бюджетних зобов'язань та платіжні доручення за цими зобов'язаннями.

Що виключає можливість їх нецільового використання або відсутності бюджетних асигнувань на такі витрати.

Тому висновки Рахункової палати щодо нецільового використання коштів позики за трьома укладеними Договорами з консультантами (відсутності відповідного напряму витрат в угоді про позику) є необґрунтованими та такими, що не відповідають дійсності.

Більше того, висновок Рахункової палати, що «...застосування у договорі положень частини 3 ст. 631 ЦКУ (щодо застосування умов договору до відносин, які виникли до його укладення) не відповідає вимогам ст. 46 БКУ, відповідно до якої спочатку здійснюється взяття бюджетних зобов'язань, тобто здійснення відповідно до бюджетного асигнування укладення договору протягом бюджетного періоду, а потім – отримання послуг...» є некоректним в частині застосування законодавства, оскільки, ст. 46 БКУ містить перелік стадій, за якими здійснюється виконання бюджету за видатками та кредитуванням, а саме:

«1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;

2) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;

3) взяття бюджетних зобов'язань;

4) отримання товарів, робіт і послуг;

5) здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;

6) використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм;

7) повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).»

Стадійність будь-якого процесу передбачає послідовну зміну окремих стадій, але в даному випадку мається на увазі сукупність дій учасників бюджетного процесу, а не жорстка регламентація послідовності їх здійснення. Наприклад, на практиці здійснення платежів у часі може передувати отриманню товарів, робіт та послуг. Тому звинувачення Міністерства (Координатора проекту) у застосуванні норм ЦКУ щодо зворотної дії договору у часі всупереч стадійності виконання бюджету, яка на практиці залежить від багатьох супутніх умов (строків, джерел, фондів, вимог кредитора тощо) не має під собою жодних правових підстав.

Більше того, бюджетне зобов'язання обов'язково реєструється в органах Казначейства. Якщо зобов'язання не зареєстроване у Казначействі України в Реєстрі бюджетних зобов'язань, воно визнається недійсним.

Органи Казначейства здійснюють платежі за дорученнями розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у разі наявності відповідного бюджетного зобов'язання. Підставою для здійснення видатків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів є платіжні доручення, підготовлені власниками рахунків, та відповідні документи, які підтверджують цільове

направлення коштів (договори на закупівлю товарів, робіт і послуг, акти виконаних робіт, звіти про результати здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, листи-погодження у випадках, передбачених законодавством, накладні, транспортно-товарні накладні та рахунки до них, рахунки-фактури, трудові угоди, заявки на перерахування коштів на карткові рахунки і т.д.).

Порядок оформлення і подання цих документів до органів Казначейства регламентується вимогами щодо обліку зобов'язань, згідно з якими розпорядник та одержувач бюджетних коштів, як споживачі повинні сплатити належну суму виконавцю за умови реалізації цих зобов'язань.

Проте на стадії виконання бюджету розпорядники бюджетних коштів укладають різні цивільно-правові договори, однією з умов яких може бути зворотна дія договору, повна або часткова попередня оплата подальшого отримання товарів, робіт або послуг.