

ЗВІТ

ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

відповідності реалізації проекту
із закупівлі безпілотних авіаційних
систем та засобів моніторингу
державного кордону



Відповідальний:

член Рахункової палати
Єлизавета ПУШКО-ЦИБУЛЯК

**ФОКУС НА ПОСИЛЕННІ ЗАХИСТУ
ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ**

ЗМІСТ

Вступне слово	3
1. Про це дослідження	5
1.1. Передумови проведення	5
1.2. Цілі та предмет дослідження	6
1.3. Наші висновки	7
2. Оцінка відповідності та достатності договірних умов забезпечення реалізації Проєкту	9
2.1. Кредитний договір	9
2.2. Договір про імплементацію	10
3. Оцінка відповідності нормативно-правового забезпечення процесу реалізації Проєкту	12
4. Оцінка стану виконання бюджетної програми	15
5. Оцінка процесу реалізації Проєкту	17
Відповідь учасників процесу реалізації Проєкту	20
Рекомендації	21
Методологія	22
Список скорочень	24
6. Внутрішній контроль	25
7. Інші питання, які мають бути повідомлені	26

ВСТУПНЕ СЛОВО

Питання захисту державного кордону, зниження ризиків транскордонної злочинної діяльності, запобігання контрабанді товарів і незаконному перетину кордону в умовах воєнного стану, стагнації економіки, дефіциту бюджету набувають все більшої ваги й актуальності.

Крім внутрішніх фінансових ресурсів України, джерелами фінансування заходів, спрямованих на вирішення зазначених питань, є кошти міжнародних партнерів, які надаються як у порядку безповоротної допомоги, так і на кредитних умовах.

За обмеженості й недостатності фінансових ресурсів, гострої потреби у відповідних засобах і системах актуальними також є питання ефективного управління фінансовими ресурсами, своєчасного та оперативного прийняття управлінських рішень. Неприпустиме зволікання з реалізацією заходів відповідних проєктів, програм, зокрема за міжнародними угодами.

Рахункова палата провела аудит відповідності реалізації інвестиційного проєкту із закупівлі безпілотних авіаційних систем та засобів моніторингу державного кордону на виконання одного з кредитних договорів — про надання кредиту на умовах пов'язаної допомоги, укладеного між Урядом України та Урядом Республіки Польща 09 вересня 2015 року.

Загальний бюджет цього договору — 160,00 млн євро, з яких на компонент «закупівля безпілотних авіаційних систем та засобів моніторингу державного кордону» виділено 7,0 млн євро.

Під час аудиту встановлено причинно-наслідкові зв'язки між нормативно-правовим регулюванням, прийнятими управлінськими рішеннями та станом виконання договору і реалізації Проєкту, досліджено нормативно-правові та організаційно-управлінські чинники, які вплинули на стан виконання договору і реалізації Проєкту.

Цей аудит є першим превентивним заходом державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункової палати, спрямованим на запобігання негативним явищам і наслідкам та недопущення їх надалі.

Відповідно до Міжнародних стандартів вищих органів аудиту (ISSAI), з огляду на наявність конкретної проблеми, необхідність оперативного реагування для її вирішення, це є фокус-аудит.

Зазначу, що відповідальні виконавці Проєкту (Мінфін та Адміністрація ДПСУ) оперативно відреагували на результати аудиту ще під час його проведення, прийняли належні управлінські рішення.

Висловлюю сподівання, що виконання рекомендацій Рахункової палати у підсумку позитивно вплине на системні зміни у сфері управління публічними фінансами, які забезпечать виконання договору і досягнення мети Проєкту: підвищити безпеку на польсько-українському кордоні, знизити ризики транскордонної злочинної діяльності, запобігти контрабанді товарів і незаконному перетину державного кордону.

Член Рахункової палати

Єлизавета ПУШКО-ЦИБУЛЯК

1. ПРО ЦЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

За інформацією Адміністрації ДПСУ, за незаконний перетин державного кордону за межами пунктів пропуску у 2023 році щодня затримували близько 30 осіб. Щорічні обсяги потенційної контрабанди перевищують 200 млрд гривень¹.

З метою забезпечення постійного моніторингу державного кордону, підвищення безпеки, зниження ризиків транскордонної злочинної діяльності, запобігання контрабанді товарів і незаконному перетину кордону, в межах укладеного у вересні 2015 року між Урядом України та Урядом Республіки Польща кредитного договору² затверджено інвестиційний проект із закупівлі для України безпілотних авіаційних систем та засобів моніторингу державного кордону на суму 7 млн євро.

Для виконання Проєкту в Законі України «Про Державний бюджет України на 2023 рік»³ за окремою бюджетною програмою передбачили 310,2 млн грн бюджетних призначень. Після доопрацювання та внесення суттєвих змін до предмета закупівлі в межах Проєкту в Державному бюджеті України на 2024 рік за цією бюджетною програмою передбачили 315,9 млн гривень.

1.1. Передумови проведення

Це дослідження спрямовано на виявлення негативних явищ та оцінку впливу їх наслідків на процес реалізації у 2023 році Проєкту в межах виконання Кредитного договору, а також проведено як превентивний захід для запобігання неефективному управлінню бюджетними коштами, передбаченими на реалізацію Проєкту у 2024 році.

Встановлено, що впродовж 2023 року та I півріччя 2024 року кошти держбюджету на виконання Проєкту не використовувались, процедура публічних закупівель не відбулась, безпілотні авіаційні системи та засоби моніторингу державного кордону в Україні не поставлені, тобто Проєкт у визначені терміни (12 місяців) не реалізований.

¹ Дані Економічної експертної платформи Інституту соціально-економічної трансформації.

² Ратифікований Законом України від 03 лютого 2016 року № 977-VIII, який набрав чинності з 11 березня 2016 року.

³ Зі змінами, внесеними Законом України від 24 лютого 2023 року № 2953-IX.

Суть проблеми полягає у наявності ризику:

невиконання Проєкту, джерелом фінансування якого є кошти, передбачені Кредитним договором.

Актуальність дослідження:

обумовлена необхідністю оперативного з'ясування причин, які перешкоджають реалізації Проєкту, пошуку шляхів для вжиття заходів щодо їх усунення. На всіх етапах виконання Кредитного договору та реалізації Проєкту існував ризик їх невиконання та недосягнення мети, тобто незабезпечення поставки безпілотних авіаційних систем і засобів моніторингу державного кордону.

Невирішення наявної проблеми може мати негативний наслідок:

недосягнення мети Проєкту — підвищення безпеки на польсько-українському кордоні, зниження ризиків транскордонної злочинної діяльності, запобігання контрабанді товарів і незаконному перетину державного кордону.

1.2. Цілі та предмет дослідження

Мета дослідження: на основі аналізу фактичного стану справ щодо реалізації Проєкту, його відповідності встановленим нормам і правилам з'ясувати та дослідити причини, які негативно впливали на досягнення поставленої мети, запропонувати шляхи їх усунення та уникнення наявних ризиків нереалізації Проєкту.

Застосування обраних методів дослідження дало змогу виявити та ідентифікувати невідповідності в організації реалізації Проєкту і надати рекомендації для їх усунення.

Предмет дослідження: процес підготовки (розроблення) і реалізації Проєкту, прийняті управлінські рішення, нормативно-правові, організаційно-розпорядчі акти, первинні фінансові та інші документи, підготовлені та прийняті учасниками процесу для його здійснення.

Для проведення дослідження увагу сфокусовано на основних етапах процесу підготовки та реалізації Проєкту, правовому та організаційному забезпеченні його реалізації, а також ролі і управлінських діяч ключових його учасників: МВС, Мінфіну, Адміністрації ДПСУ та військової частини 2144 (7 прикордонний Карпатський загін) як безпосереднього замовника Проєкту (одержувача майна).

Фокус-дослідження

У цьому Звіті наведені результати цільового дослідження актуального питання. Фокусне дослідження проведено за короткий проміжок часу (13 тижнів). Надано відповіді на конкретні, чітко сформульовані питання. Факти висвітлено у стислому звіті, який з огляду на специфічність проблеми і згідно з методологією аудиту відповідності містить також рекомендації.

1.3. Висновки

Упродовж 2023 року та I півріччя 2024 року управління процесом реалізації Проєкту за бюджетною програмою за КПКВК 1002600 здійснювалось неефективно.

Проєкт вартістю 7 млн євро не реалізовано, безпілотні авіаційні системи та засоби моніторингу державного кордону в Україну не поставлено, що унеможливило досягнення мети Проєкту, яка передбачала підвищення безпеки на польсько-українському кордоні, зниження ризиків транскордонної злочинної діяльності, запобігання контрабанді товарів і незаконному перетину державного кордону.

Кошти в сумі 310,2 млн грн у 2023 році не використано, результативні показники бюджетної програми не виконано, є ризик їх невиконання і у 2024 році та, як наслідок, — неосвоєння 315,9 млн грн бюджетних коштів.

Прослідковується причинно-наслідковий зв'язок між нормативно- правовим врегулюванням, прийнятими організаційно-управлінськими рішеннями, станом реалізації Проєкту та досягненням його мети.

1. Управлінські рішення, які ухвалювали учасники Проєкту на всіх етапах його реалізації, не забезпечили здійснення відповідних заходів щодо закупівлі безпілотних авіаційних систем і засобів моніторингу державного кордону, зокрема:

- неодноразові зміни предмета закупівлі (номенклатура та кількість), в тому числі спричинені недостатньою кількістю учасників (тендерних пропозицій), негативно впливали на процедури відкритих торгів;
- через ненадання у Порядку № 73 головному розпорядникові бюджетних коштів достатніх повноважень для моніторингу реалізації Проєкту не забезпечувались дієвий контроль і координація на всіх етапах його реалізації.

2. Недосконалість і недостатність нормативно-правового забезпечення, а також суперечності (правові колізії) в ньому стали однією з причин нереалізації Проєкту, зокрема:

- не враховано вимог частини третьої статті 4 Бюджетного кодексу України: щодо необхідності визначення (врегулювання) механізму надходження та використання кредитів (позик), які залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів (державних інвестиційних проєктів) з урахуванням особливостей кредитів на умовах пов'язаної допомоги;
- не внесено в установленому порядку змін до Договору про імплементацію, не виконано вимог статті X цього договору;
- неповною мірою врегульовано механізм та особливості реалізації державних інвестиційних проєктів за рахунок позичкових коштів, у тому числі на умовах пов'язаної допомоги;
- не здійснено передбаченого частиною сьомою статті 20 Бюджетного кодексу України розроблення та затвердження порядку використання коштів державного бюджету за КПКВК 1002600 через невключення цієї бюджетної програми до переліку бюджетних програм, які потребували затвердження таких порядків у 2023 і 2024 роках;

- постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 року, якою затверджено Порядок № 73, не визначено достатніх механізмів для забезпечення реалізації Проєкту, а встановленим порядком розрахунків не конкретизовано умов здійснення попередньої оплати, процедур та умов повернення авансу в разі порушення умов контракту.

Наслідок:

- **на всіх етапах реалізації Проєкту мав місце ризик його невиконання та недосягнення мети, який зберігається і у 2024 році;**
- **через необлаштування засобами моніторингу понад 200 км (40%) польсько-українського кордону зростають ризики транскордонної злочинної діяльності, контрабанди товарів і незаконного перетину державного кордону.**

Отже, створено передумови для недоотримання доходів бюджетами усіх рівнів.

Ефект дослідження

- *під час аудиту Мінфіном завершено узгодження Договору про імплементацію з положеннями Кредитного договору, оновлена редакція документа надіслана польській стороні на погодження*
- *7 прикордонний Карпатський загін активізував процедури публічних закупівель*

У перспективі:

у підсумку аудит як превентивний захід забезпечить оперативне вирішення проблемних питань та усунення невідповідностей нормативно-правового, організаційно-управлінського характеру, посилення взаємодії, координації і розподіл функцій і відповідальності учасників Проєкту вартістю 7 млн євро, що дасть змогу реалізувати його до завершення 2024 року та позитивно вплине на системні зміни у сфері управління публічними фінансами, які сприятимуть виконанню Кредитного договору і досягненню мети Проєкту.

2. ОЦІНКА ВІДПОВІДНОСТІ ТА ДОСТАТНОСТІ ДОГОВІРНИХ УМОВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТУ

Реалізація Проєкту відбувалась за недостатньої врегульованості договірних умов та неактуалізації Договору про імплементацію.

2.1. Кредитний договір

У вересні 2015 року між Урядом України та Урядом Республіки Польща з метою сприяння економічному співробітництву та його поглиблення укладено договір про надання кредиту на умовах пов'язаної допомоги. Згідно з предметом договору Урядом Республіки Польща надано Уряду України кредит у розмірі, що не перевищує 100 млн євро. Змінами, внесеними до Кредитного договору в грудні 2022 року, суму кредиту збільшено до 160 млн євро.

У Кредитному договорі встановлено низку специфічних умов:

- платежі в межах окремих контрактів для фінансування проєктів здійснюються Урядом Республіки Польщі в особі Міністерства фінансів Республіки Польщі через уповноважений банк Республіки Польщі (Bank Gospodarstwa Krajowego) з державного бюджету Республіки Польща у польських злотах;
- учасниками контрактів (постачальниками) можуть бути лише підприємці з місцезнаходженням у Республіці Польща;
- вартість товарів, робіт і послуг польського походження має становити не менше 60 відс. вартості контракту;
- кредит використовується згідно з інструкціями ОЕСР щодо пов'язаної допомоги.

Важливою особливістю Кредитного договору є норми статті 12, відповідно до яких вищу юридичну силу мають його положення, а не законодавства України, на підставі яких Уряд України може в односторонньому порядку призупинити чи припинити виконання зобов'язань.

Водночас під час ратифікації Кредитного договору не врегульовані та не враховані вимоги частини третьої статті 4 Бюджетного кодексу України, згідно з якими в разі подання на ратифікацію міжнародного договору України, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, що регулюють бюджетні відносини, проєкти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом з проєктом закону про ратифікацію і приймаються одночасно.

Отже, не врегульовані належним чином бюджетні відносини для забезпечення виконання Кредитного договору, зокрема:

- у Бюджетному кодексі України не визначені поняття «кредит на умовах пов'язаної допомоги», а також особливості щодо надання та використання такого кредиту на умовах пов'язаної допомоги;
- У Кредитному договорі не врегульовані питання щодо можливості та умов здійснення попередньої оплати за контрактами (авансові платежі), порядку та умов повернення авансу в разі порушення умов контракту та застосування у таких випадках штрафних санкцій.

Крім того, згідно з особливими умовами Кредитного договору учасниками контрактів (постачальниками) мають бути виключно підприємці з місцезнаходженням у Республіці Польща. Це ускладнило дотримання принципів здійснення публічних закупівель та недискримінації учасників, визначених Законом України «Про публічні закупівлі». Зокрема, чітка регламентація в договорі місцезнаходження постачальників товарів та їх організаційно-правової форми (в розумінні податкового законодавства Республіки Польща учасниками контрактів можуть бути лише суб'єкти малого підприємництва) обмежила коло учасників закупівель і стала однією з причин нерезультативності їх проведення.

2.2. Договір про імплементацію

Однією з важливих умов здійснення платежів у межах Кредитного договору визначено необхідність укладання між Мінфіном і уповноваженим банком Республіки Польща (Bank Gospodarstwa Krajowego) Договору про імплементацію протягом 60 днів з дня набрання чинності Кредитним договором. Цим документом мали бути врегульовані всі питання щодо умов здійснення платежів у межах окремих контрактів, у тому числі попередньої оплати (авансові платежі), а також щодо забезпечення процесу реалізації Проєкту.

Однак Договір про імплементацію не містив достатніх положень щодо умов здійснення попередньої оплати (авансові платежі) та вимог до змісту контрактів. Процедура погодження контрактів центральними органами виконавчої влади України та Польщі передбачена лише після їх підписання сторонами. Таким чином, неврегульованість питань при підготовці проєкту контракту замовником (відповідальним виконавцем), зокрема обов'язкових вимог до його змісту та умов, створювала передумови та ризики невиконання контракту, а відтак і нереалізації Проєкту.

Договір про імплементацію укладений 03 червня 2016 року⁴. Стаття X Договору про імплементацію передбачає обов'язкову вимогу щодо внесення до нього змін у разі перегляду та/або внесення суттєвих змін до Кредитного договору. При цьому, незважаючи на те що зміни до Кредитного договору, в тому числі суттєві (збільшення

⁴ Договір про імплементацію від 03 червня 2016 року № 13010-05/72, укладений між Мінфіном та Банком національного господарства, що діє від імені Уряду Республіки Польща.

кредиту до 160 млн євро), вносилися тричі, зазначена вимога не виконана: зміни до Договору про імплементацію в установленому порядку не внесені, вимоги статті X не виконані.

Отже, реалізація Проєкту здійснювалась за неактуальності Договору про імплементацію, що поглиблювало наявні правові суперечності (невідповідності) та невизначеність для його учасників питань щодо умов взяття і погашення фінансових зобов'язань, здійснення попередньої оплати (авансових платежів) за контрактами.

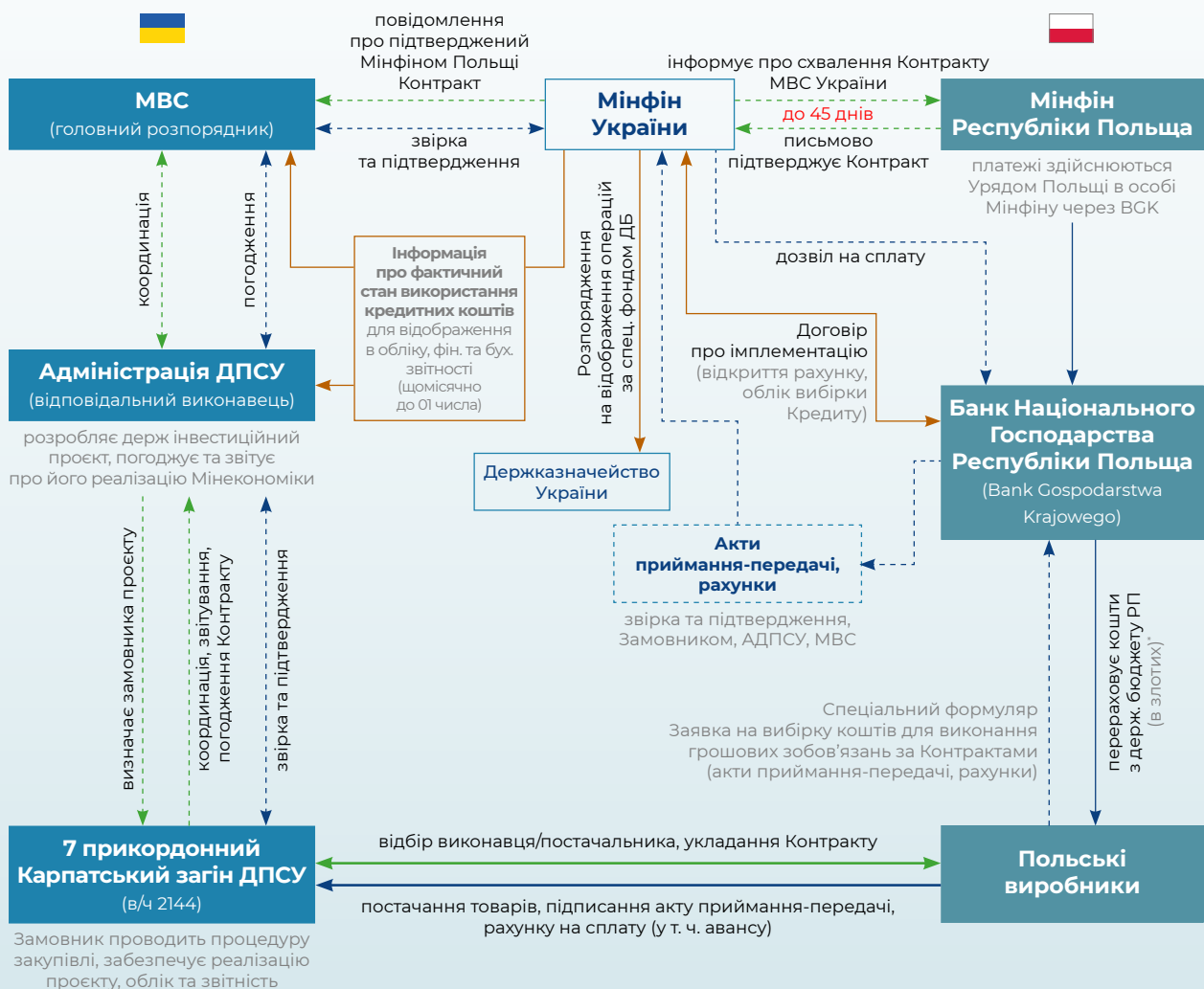
Реагування

Під час проведення аудиту Мінфін підготував проєкт змін до Договору про імплементацію, згідно з якими окремі його положення доповнять і узгодять з вимогами бюджетного законодавства. Документ надісланий польській стороні для опрацювання.

3. ОЦІНКА ВІДПОВІДНОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТУ

Порядок, який визначає механізм реалізації Кредитного договору, є недостатнім, його положення мають неузгодженості та прогалини, що створювало перешкоди на всіх етапах процесу підготовки та реалізації Проєкту та не забезпечило досягнення його мети.

Згідно з умовами Кредитного договору вибірка коштів для фінансування проєктів у межах окремих контрактів має здійснюватись через уповноважений банк Республіки Польща (Bank Gospodarstwa Krajowego) виключно на території Республіка Польща за окремим механізмом (рис. 1).



вибрані Україною кредитні кошти — це бюджетні кошти, спрямовані підприємцю з місцезнаходженням в Республіці Польща через учасників бюджетного процесу, на оплату товарів, робіт і послуг в рамках відповідних контрактів у день їх вибірки Україною від Уряду Республіки Польща у сумі гривневого еквіваленту вибраних коштів, розрахованного за офіційним курсом Національного банку на день їх вибірки.

Рис. 1. Механізм реалізації Договору в частині закупівлі безпілотних авіаційних систем та засобів моніторингу державного кордону

Виділені кредитні кошти перераховуються уповноваженим банком (Bank Gospodarstwa Krajowego) відповідно до заявок на їх вибірку підприємцям із місцезнаходженням у Республіці Польща (польським виробникам) згідно з контрактами, укладеними із суб'єктами на території України (7 прикордонний Карпатський загін).

Фінансування Проєкту в межах Кредитного договору відповідно до вимог статті 20 Бюджетного кодексу України потребувало нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів та розроблення головним розпорядником таких коштів проєкту порядку використання коштів державного бюджету.

Однак порядок використання коштів державного бюджету за КПКВК 1002600 не розроблено та не затверджено через невключення цієї бюджетної програми до переліку бюджетних програм, які потребували затвердження таких порядків у 2023 і 2024 роках.

Водночас механізм реалізації Кредитного договору, визначення головних розпорядників коштів державного бюджету та процедури звітування врегульовано Порядком № 73 через рік після ратифікації Кредитного договору.

Внаслідок нерозроблення порядку використання коштів державного бюджету, передбаченого частиною сьомою статті 20 Бюджетного кодексу України, у Порядку № 73 не визначено належних механізмів для забезпечення реалізації Проєкту, зокрема не регламентовано процедур:

- взаємодії МВС як головного розпорядника бюджетних коштів та Адміністрації ДПСУ як відповідального виконавця бюджетної програми;
- погашення бюджетної заборгованості в разі її наявності (Кредитним договором взагалі не врегульовано питання попередньої оплати);
- повернення авансу в разі порушення умов контракту. Таким чином, після взяття учасниками фінансових зобов'язань за контрактами створено ризики неефективного управління фінансовим ресурсом через його відволікання в аванси на користь господарюючих суб'єктів Республіки Польща без жодних гарантій виконання зобов'язань або повернення коштів. При цьому встановлено, що під час реалізації контрактів, які фінансуються в межах Кредитного договору, не застосовуються вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2019 року № 1070 «Деякі питання здійснення розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти» у частині строку та розміру авансу (попередньої оплати), який для таких контрактів встановлюється самими контрактами;
- щодо інших особливостей бюджетної програми.

Крім того, пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 року № 73 «Деякі питання реалізації Договору між Урядом України та Урядом Республіки Польща про надання кредиту на умовах пов'язаної допомоги» передбачено можливість підготовки інвестиційних проєктів для реалізації Кредитного договору за формою згідно з додатком 1 до Порядку № 571, а також норму щодо обов'язкової державної експертизи інвестиційних проєктів, проведеної згідно з вимогами пунктів 8–16 Порядку № 571.

Однак Порядок № 571 визначає механізм відбору державних інвестиційних проєктів, розроблення та реалізація яких здійснюється виключно з використанням державних капітальних вкладень, і не розповсюджується на проєкти, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав.

Висновок

Механізм реалізації Проєкту врегульовано недостатньо. З огляду на це та з урахуванням особливих умов Кредитного договору положення Порядку № 73 є недостатніми для забезпечення процесу реалізації Проєкту, не унормовано і не врегульовано дій та повноважень учасників Проєкту на всіх етапах його реалізації.

4. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ

У 2023 році бюджетна програма «Реалізація проекту із закупівлі безпілотних авіаційних систем та засобів моніторингу державного кордону» (КПКВК 1002600) не виконана, видатки в сумі 310,2 млн грн (7 млн євро) не здійснені, визначені паспортом програми результативні показники не досягнуті, у 2024 році також є ризик невиконання цієї бюджетної програми.

Так, у Законі України від 03 листопада 2022 року № 2710-IX «Про Державний бюджет України на 2023 рік» (зі змінами) за КПКВК 1002600 передбачались бюджетні призначення в сумі 310,2 млн гривень.

Новий напрям використання кредитних коштів — фінансування проекту із закупівлі безпілотних авіаційних систем та засобів моніторингу державного кордону в межах Кредитного договору встановили в листопаді 2022 року при внесенні змін до постанови Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 року № 73⁵.

Головним розпорядником бюджетних коштів визначили МВС, відповідальним виконавцем для фінансування Проекту — Адміністрацію ДПСУ, а також затвердили кошторис на суму 310,2 млн гривень.

Адміністрація ДПСУ 13 лютого 2023 року розробила та погодила з Мінекономіки Державний інвестиційний проєкт закупівлі безпілотних авіаційних систем та засобів моніторингу державного кордону, який передбачав придбання 4 безпілотних авіаційних систем і 4 засобів моніторингу державного кордону на суму 352,8 млн грн (7 млн євро).

У паспорті бюджетної програми за КПКВК 1002600 на 2023 рік⁶ затверджено такі результативні показники: придбати 4 безпілотні авіаційні системи і 4 засоби моніторингу державного кордону.

Однак, відповідно до звіту Казначейства за 2023 рік про виконання державного бюджету за видатками, за КПКВК 1002600 видатки (вибірка кредитних коштів) у сумі 310,2 млн грн не здійснено, отже, результативні показники не виконано.

⁵ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 01 листопада 2022 року № 1226 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 р. № 73».

⁶ Затверджений наказом МВС від 22 лютого 2023 року № 121 (погодження Мінфіну від 21 лютого 2023 року № 12010-25-5/5024).

Довідково

Згідно з наданими у звіті поясненнями, причина — нездійснення видатків за бюджетною програмою.

Отже, нормативно-правове забезпечення та організаційно-управлінські рішення не були достатніми для ефективного управління Проектом його учасниками у 2023 році.

Законом України від 09 листопада 2023 року № 3460-ІХ «Про Державний бюджет України на 2024 рік» МВС як головному розпоряднику коштів державного бюджету та Адміністрації ДПСУ як розпоряднику коштів нижчого рівня за КПКВК 1002600 передбачено 315,9 млн грн бюджетних призначень. Паспортом бюджетної програми на 2024 рік затверджено результативні показники щодо закупівлі 1 безпілотної авіаційної системи і 73 засобів моніторингу державного кордону.

Висновок

Станом на кінець липня 2024 року видатки (вибірка кредитних коштів) за КПКВК 1002600 фактично не здійснювались. З урахуванням зазначеного та інших ідентифікованих аудитом невідповідностей у 2024 році також наявний ризик невиконання бюджетної програми і затверджених її паспортом результативних показників.

5. ОЦІНКА ПРОЦЕСУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТУ

Учасники Проєкту загалом дотримувались вимог нормативно-правових актів, які регламентували процес його реалізації. При цьому через нормативно-правову неврегульованість ухвалювались недостатні управлінські рішення щодо контролю і координації на всіх етапах реалізації Проєкту, відповідальність покладалась на замовника, а не на головного розпорядника бюджетних коштів, ще стало однією з причин невиконання Проєкту.

Визначення предмета закупівлі

Потреба в частині номенклатури та кількості технічних засобів, які передбачалось закупити в межах Проєкту протягом 2023–2024 років, неодноразово змінювалась (рис. 2):

- **грудень 2022 року:** згідно з Проєктом — 4 безпілотні авіаційні системи і 4 засоби моніторингу державного кордону (352,8 млн грн, або 7 млн євро);
- **лютий 2023 року:** згідно з уточненим Проєктом — 9 і 1 відповідно (352,8 млн грн, або 7 млн євро);
- **серпень 2023 року:** при плануванні видатків на 2024 рік і складанні бюджетного запиту на 2024 рік — 1 система моніторингу державного кордону і 27 безпілотних авіаційних систем (315,9 млн грн, або 7 млн євро);
- **січень 2024 року:** після доопрацювання Проєкту та затвердження паспорта бюджетної програми на 2024 рік — 1 безпілотна авіаційна система (370 тис. євро) і 73 засоби моніторингу державного кордону (6630 тис. євро) на загальну суму 315,9 млн грн (7 млн євро).

Довідково

Адміністрація ДПСУ ініціювала використання кредитних коштів на закупівлю виключно засобів моніторингу державного кордону (сигналізаційні системи охорони локальних ділянок)⁷, що попередньо підтримало МВС. Однак вже в лютому 2024 року цю пропозицію відхилили, оскільки зазначене потребувало внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік»⁸.

⁷ Лист від 17.01.2024 Віцепрем'єр-міністрові України — Міністру з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України Ірині Верещук.

⁸ Лист Адміністрації ДПСУ до Мінфіну від 02.02.2024 № 02.2/7186-24-Вих.

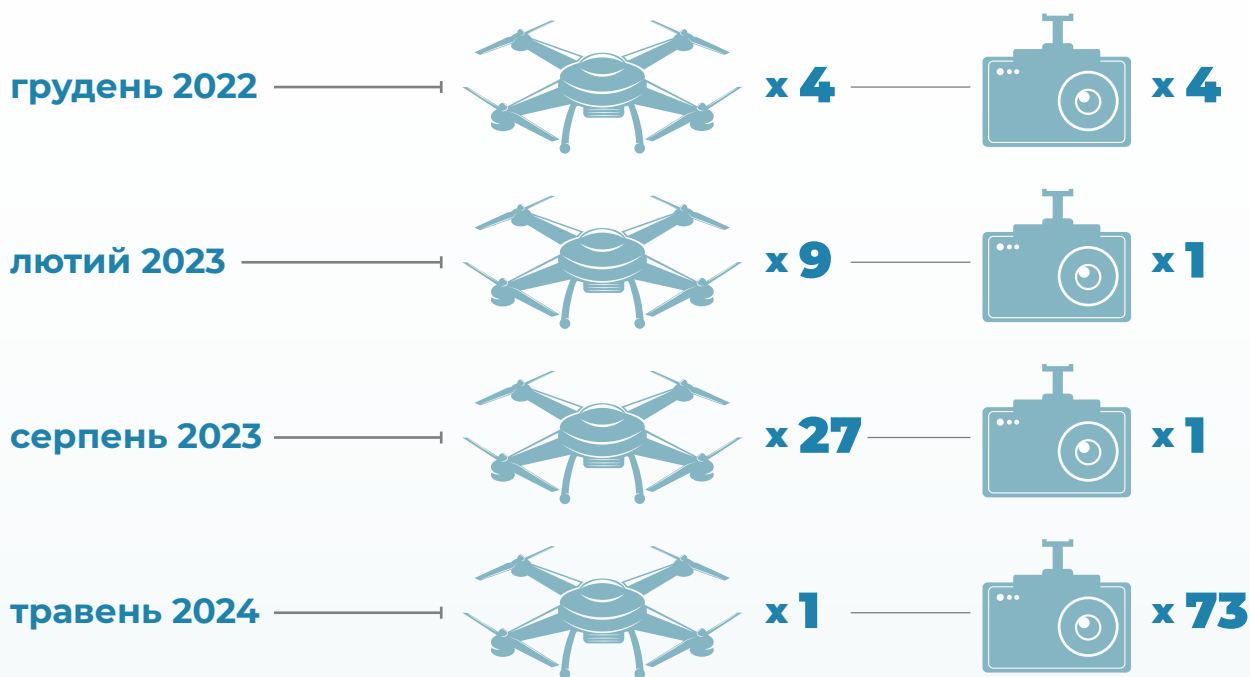


Рис. 2. Зміна кількісних характеристик предмета закупівлі технічних засобів за рахунок кредитних коштів

Висновок

Постійна зміна предмета закупівлі свідчить про недостатню обґрунтованість управлінських рішень, які ухвалювались головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальним виконавцем у процесі реалізації Проєкту, а також неналежну координацію цього процесу.

Здійснення процедури закупівлі

Адміністрація ДПСУ визначила замовником Проєкту і фактично відповідальним за весь процес його реалізації, зокрема і за проведення публічних закупівель, 7 прикордонний Карпатський загін ДПСУ.

У березні 2023 року (початок реалізації Проєкту) замовник оголосив відкриті торги на закупівлю 9 безпілотних авіаційних систем і 1 системи моніторингу локальних ділянок на загальну суму 4,1 млн євро, які не відбулись через ненадання учасниками пропозицій.

Довідково

За інформацією Адміністрації ДПСУ, виробничі потужності польського виробника «WB Electronics» могли забезпечити постачання 5 безпілотних авіаційних комплексів «Fly Eye» і 4 систем моніторингу державного кордону «Amsta», що не відповідає умовам Проєкту,

Фактично з квітня 2023 року до травня 2024 року процедури відкритих торгів не проводились, при цьому до Проєкту декілька разів вносились суттєві зміни в частині предмета закупівлі (номенклатури та кількості технічних засобів).

Під час проведення аудиту 31 травня 2024 року замовник оголосив відкриті торги на закупівлю 73 засобів моніторингу державного кордону. Тендерну пропозицію надав лише один польський виробник — «Grupa City Security Sp.z o.o.», але оскільки деякі подані ним документи не відповідали вимогам тендерної документації, 14 червня 2024 року тендерну пропозицію відхилили.

20 червня 2024 року замовник вчергове оголосив відкриті торги на закупівлю 73 засобів моніторингу державного кордону. Тендерну пропозицію надав той самий польський виробник — «Grupa City Security Sp.z o.o.», але окремі подані ним документи знову не відповідали вимогам тендерної документації, через що 17 липня 2024 року тендерну пропозицію відхилили.

Аудит засвідчив: усі оголошені за період реалізації Проєкту торги із закупівлі передбачених технічних засобів не відбулися. Певною мірою це спричинено перекладенням відповідальності за реалізацію Проєкту на замовника, що вплинуло на якість підготовки тендерної документації. Проєкти контрактів містили правові суперечності, окремі їх пункти мали неоднозначне тлумачення, не визначались чіткі механізми здійснення розрахунків, конкретний та прозорий порядок здійснення попередньої оплати, а також умови застосування штрафних санкцій за невиконання цього порядку.

Порядок № 73 не надає головному розпорядникові бюджетних коштів достатньо повноважень для моніторингу реалізації Проєкту. Як наслідок, не забезпечено належного контролю і координації. Це пояснюється також неузгодженістю окремих положень Порядку № 73, згідно з якими функції з надання до Мінекономіки інформації про стан розроблення (реалізації) Проєкту здійснює саме відповідальний виконавець. Однак Порядком моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проєктів, затвердженим наказом Мінекономіки від 25 жовтня 2016 року № 1785, таку функцію закріплено за головним розпорядником бюджетних коштів. Таким чином, головного розпорядника фактично усунуто від відповідальності за повноту і достовірність інформації, а отже, і від контролю за станом реалізації Проєкту.

ВІДПОВІДЬ УЧАСНИКІВ ПРОЦЕСУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТУ

Розроблений Мінфіном проєкт нової редакції Договору про імплементацію подано на розгляд Банку національного господарства Республіки Польща у червні 2024 року. Після його узгодження та підписання Проєкт може бути реалізований у найближчий час. Замовник Проєкту активізував процедури публічних закупівель.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Кабінету Міністрів України вжити заходів з метою:

- унормування при розробленні проєктів актів законодавства про публічні закупівлі, з метою узгодження його з вимогами Європейського Союзу, особливостей проведення закупівель на умовах, визначених міжнародними договорами України, які ратифіковані Верховною Радою України (*термін виконання — 31 грудня 2024 року*);
- визначення порядку розроблення, механізму реалізації та фінансування державних інвестиційних проєктів за рахунок кредитів (позик), у тому числі на умовах пов'язаної допомоги, які залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій (*термін виконання — 31 грудня 2024 року*);
- визначення (врегулювання) механізму надходження та використання кредитів (позик), які залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації державних інвестиційних проєктів, та з урахуванням особливостей кредитів на умовах пов'язаної допомоги (*термін виконання — 31 грудня 2024 року*);
- конкретизації умов, розмірів і термінів здійснення попередньої оплати (авансових платежів) за рахунок кредитів на умовах пов'язаної допомоги (*термін виконання — 31 грудня 2024 року*).

2. Міністерству фінансів України:

- узгодити положення Договору про імплементацію з положеннями Кредитного договору (*термін виконання — 30 вересня 2024 року*).

3. Міністерству внутрішніх справ України:

- забезпечити подальший контроль за процесом управління Проєктом та ефективністю виконання бюджетної програми «Реалізація проєкту із закупівлі безпілотних авіаційних систем та засобів моніторингу державного кордону» за показниками, визначеними в Проєкті.

4. Адміністрації ДПСУ:

- невідкладно провести ґрунтовний аналіз реальної потреби в придбанні безпілотних авіаційних систем і засобів моніторингу державного кордону за рахунок кредитних коштів, за результатами якого визначитись щодо необхідності та можливості реалізації Проєкту;
- у разі наявності обґрунтованої потреби в придбанні зазначених технічних засобів здійснити комплекс заходів з метою оперативного проведення процедури закупівлі, укладання контракту та отримання відповідних систем і засобів замовником Проєкту;
- забезпечити постійну координацію процесу реалізації Проєкту із закупівлі безпілотних авіаційних систем та засобів моніторингу державного кордону.

МЕТОДОЛОГІЯ

Що досліджували

Ключове питання дослідження: чи забезпечив процес підготовки (розроблення) та реалізації Проєкту досягнення поставленої мети?

Критерії дослідження

Дотримання правил:

- укладений Кредитний договір відповідає законодавству кожної сторони, ратифікований законом України, його положення досконалі та достатні для забезпечення реалізації Проєкту;
- процес реалізації Проєкту регламентований встановленими вимогами і правилами, здійснюється його учасниками з урахуванням визначеного механізму.

Дотримання законодавства:

- затверджений порядок визначає цілі та напрями використання бюджетних коштів, відповідального виконавця, завдання, головного розпорядника та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, порядок здійснення закупівель і звітування про виконання бюджетної програми.

Організаційне забезпечення процесу:

- учасники Проєкту мають відповідні повноваження, забезпечили виконання вимог нормативно-правових актів, що регулюють його реалізацію, належні організацію та контроль.

Проведення закупівель і розрахунків:

- створене нормативно-правове та організаційне забезпечення дало змогу реалізувати Проєкт з використанням 100 відс. коштів, затверджених у державному бюджеті на зазначені цілі.

Використані методи аудиту:

- вивчення, дослідження, узагальнення, порівняння, одержання підтверджень.

Фокус-дослідження

У цьому Звіті надано результати цільового дослідження конкретної визначеної проблеми, проведеного Рахунковою палатою. Підґрунтям дослідження є практичний досвід у проведенні фокус-аудитів, напрацьований вищими органами аудиту Великобританії та Нідерландів.

Фокус-дослідження є актуальним, швидким, цілеспрямованим, фактологічним, стислим та описовим:

- **актуальність** — спрямоване на зловоденну проблему щодо забезпечення безпеки державного кордону в умовах широкомасштабної збройної агресії РФ проти України;
- **швидкість** — тривало близько 14 тижнів;
- **сфокусованість** — чіткий фокус окреслено пошуком відповіді на конкретне питання: чи забезпечив процес реалізації Проєкту досягнення його мети;
- **фактологічність** — досліджено конкретні факти щодо наявної проблеми;
- **лаконічність і пояснюваність** — за результатами дослідження складено пояснювальний і лаконічний звіт.

З урахуванням вимог Закону України «Про Рахункову палату» особливістю є надання за результатами дослідження конкретних рекомендацій.

Підхід

Ми провели аудити в:

- Міністерстві фінансів України (Мінфін);
- Міністерстві внутрішніх справ України (МВС);
- Адміністрації Державної прикордонної служби України (Адміністрація ДПСУ);
- Військовій частині 2144 (7 прикордонний Карпатський загін).

Проаналізовано та опрацьовано також дані Економічної експертної платформи Інституту соціально-економічної трансформації. Для певних частин дослідження використовувались публічні джерела та відкриті дані.

Звіт обговорено з відповідальними особами Мінфіну, МВС, Адміністрації ДПСУ та 7 прикордонного Карпатського загону.


СПИСОК СКОРОЧЕНЬ


Агентство відновлення	Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України
Адміністрація ДПСУ	Адміністрація Державної прикордонної служби України
Казначейство	Державна казначейська служба України
Держмитслужба	Державна митна служба України
Договір про імплементацію	договір про імплементацію між Міністерством фінансів України та Банком національного господарства (Республіка Польща), укладений 03 червня 2016 року за № 13010-05/72
Кредитний договір	договір між Урядом України та Урядом Республіки Польща про надання кредиту на умовах пов'язаної допомоги, ратифікований Законом України від 03 лютого 2016 року № 977-VIII
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
Мінекономіки	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
Мінреінтеграції	Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України
Мінфін	Міністерство фінансів України
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
Порядок № 73	Порядок реалізації Договору між Урядом України та Урядом Республіки Польща про надання кредиту на умовах пов'язаної допомоги, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 року № 73
Порядок № 571	Порядок відбору державних інвестиційних проектів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 року № 571
Проект	державний інвестиційний проект із закупівлі для підрозділів Адміністрації ДПСУ безпілотних авіаційних систем та засобів моніторингу державного кордону


6. ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ


6.1. Недоліки внутрішнього контролю, виявлені аудитором

Під час аудиту ідентифіковано недоліки внутрішнього контролю, найбільш значні з яких наведено нижче.

Суть недоліку	Сфера	Короткий опис ідентифікованого недоліку	Рівень ризику	Рівень ризику при попередньому аудиті
Не розподілено повноважень та відповідальності	Здійснення керівництва та управління у відповідній сфері	Структурні підрозділи Адміністрації ДПСУ, визначені відповідальними за виконання відповідної бюджетної програми та заходів з реалізації Проєкту, не наділені для цього відповідними повноваженнями та закріпленими функціями		Попередній аудит не проводився

 **Високий ризик** — основні питання, які варті уваги вищого керівництва об'єкта контролю, оскільки їх результатом можуть стати фінансові наслідки, пов'язані з недоліками внутрішнього контролю

 **Середній ризик** — важливі питання, на які повинен звернути увагу управлінський персонал відповідно до сфер відповідальності

 **Низький ризик** — проблеми більш незначного характеру, які потребують вирішення

6.2. Надані рекомендації

Назва	Сфера	Рекомендація	Реагування управлінського персоналу
Удосконалення процесів управління та підзвітності	Здійснення керівництва та управління у відповідній сфері	Формалізувати у положеннях про профільні структурні підрозділи Адміністрації ДПСУ завдання, повноваження та відповідальність за виконання заходів з реалізації Проєкту	Виконання буде забезпечено

7. ІНШІ ПИТАННЯ, ЯКІ МАЮТЬ БУТИ ПОВІДОМЛЕНІ

Незалежність

Незалежність Рахункової палати забезпечується Законом України «Про Рахункову палату». Між Рахунковою палатою, Мінфіном, МВС та Адміністрацією ДПСУ немає будь-яких відносин, що можуть вплинути на її об'єктивність і незалежність

Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю

У цьому Звіті немає питань, які відповідно до Міжнародних стандартів вищих органів аудиту мали, але не були повідомлені Мінфіну, МВС та Адміністрації ДПСУ

Співпраця з іншими аудиторами

Цей аудит не вимагав співпраці з іншими аудиторами або залучення зовнішніх незалежних експертів

Член Рахункової палати

Єлизавета ПУШКО-ЦИБУЛЯК