A stylized map of Europe is the background, rendered in light blue and white outlines. Several large, semi-transparent stars are overlaid on the map: a yellow star in the north, a green star in the center, and a purple star in the south. A horizontal yellow bar is at the top, and a dark blue bar is at the bottom. The text is centered in a white, bold, sans-serif font with a black outline.

# БЮДЖЕТНА ПІДТРИМКА ЄС В УКРАЇНІ

**Бюджетна підтримка ЄС в Україні.** Під загальною редакцією Наталії Старостенко, автори Наталія Старостенко, Олена Саєнко, Вікторія Колосова, Наталія Слинко. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2014. – 60 с.

ISBN 978-966-2214-42-1

**Автори:** Наталія Старостенко, Олена Саєнко, Вікторія Колосова, Наталія Слинко

**Під загальною редакцією** Наталії Старостенко

**Консультанти:** Людмила Дмитрієва, Майя Кошман



Фонд Східна Європа

Публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Ціна держави», що реалізується спільно Фондом Східна Європа та CASE Україна. Зміст публікації є винятковою відповідальністю Фонду Східна Європа та не може розглядатись як такий, що відображає погляди Європейського Союзу.

Метою проекту є залучення широкого кола громадськості, ЗМІ, організацій громадянського суспільства (ОГС) до моніторингу державних фінансів та процесу формування державного бюджету. Основними компонентами проекту є:

- Створення веб-порталу «Ціна держави»: <http://costua.com/>
- Аналіз державного бюджету
- Адаптація Директив з бюджетної підтримки ЄС для уряду України
- Створення платформи організацій громадянського суспільства
- Організація кампаній громадянського представництва на національному та місцевому рівнях

Більше про проект: [www.eef.org.ua](http://www.eef.org.ua).

# Бюджетна підтримка ЄС в Україні

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

<b>БП ЄС</b>	–	бюджетна підтримка Європейського Союзу
<b>ВОФК</b>	–	Вищий орган фінансового контролю
<b>ІВБ</b>	–	Індекс відкритості бюджету
<b>ЄС</b>	–	Європейський Союз
<b>МВФ</b>	–	Міжнародний валютний фонд
<b>Країни АКТ</b>	–	країни Африки, Карибського басейну і Тихоокеанського регіону
<b>СУ</b>	–	Секторальна угода
<b>ТАП</b>	–	Технічні та адміністративні положення
<b>УДФ</b>	–	Управління державними фінансами
<b>УНДУР</b>	–	Угода із забезпечення належного державного управління та розвитку
<b>УРД</b>	–	Угода з розбудови держави
<b>ЄФР</b>	–	Європейські фонди розвитку
<b>ЄІСП</b>	–	Європейський інструмент сусідства та партнерства
<b>PEFA</b>	–	Звіт Світового банку «Державні витрати та фінансова звітність»

# ЗМІСТ

<b>СПИСОК СКОРОЧЕНЬ .....</b>	<b>2</b>
<b>1. БЮДЖЕТНА ПІДТРИМКА: ЗАВДАННЯ ТА ПЕРЕВАГИ.....</b>	<b>4</b>
<b>2. ПРОГРАМИ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ.....</b>	<b>7</b>
2.1. Види програм бюджетної підтримки.....	7
2.2. Процедура надання бюджетної підтримки .....	9
2.3. Виплати коштів бюджетної підтримки.....	11
<b>3. ІСТОРІЯ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>19</b>
3.1. Статистика бюджетної підтримки в Україні в 2007–2014 рр. ....	19
3.2. Угода з розбудови держави.....	20
3.3. Програма бюджетної підтримки «Реформа державної служби та адміністративно-процедурного законодавства України» .....	21
<b>4. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД НАДАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ .....</b>	<b>23</b>
4.1. Бюджетна підтримка у цифрах .....	23
4.2. Бюджетна підтримка у країнах Східного партнерства .....	28
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>33</b>

# 1. БЮДЖЕТНА ПІДТРИМКА: ЗАВДАННЯ ТА ПЕРЕВАГИ

**М**ЕТА ЦЬЄЇ ПУБЛІКАЦІЇ – роз’яснення сутності бюджетної підтримки у зрозумілий спосіб. Публікація базується на Правилах надання бюджетної підтримки ЄС і надає успішні приклади бюджетної підтримки у країнах Східного партнерства.

Правила надання бюджетної підтримки<sup>1</sup> відображають нові засади ЄС, викладені у Повідомленні «Новий підхід до бюджетної підтримки третіх країн з боку ЄС» (жовтень 2011) і відповідних Висновках Ради ЄС (травень 2012)<sup>2</sup>. Цей документ визначає принципи надання бюджетної підтримки «третім країнам» (ініціативи не для членів ЄС, країн – кандидатів у члени ЄС або країн – потенційних кандидатів у члени ЄС). Правила *не* стосуються вимог щодо надання макрофінансової допомоги, які визначає Генеральний директорат ЄК з питань економіки та фінансів<sup>3</sup>.

**Програма бюджетної підтримки ЄС** – це міжнародна фінансова угода для підтримки структурних реформ у країні, яка передбачає перерахування коштів на безоплатній і безповоротній основі до державного бюджету країни після виконання взаємоузгоджених умов для виділення коштів.

**Завдання** програм бюджетної підтримки визначають відповідно до двох важливих принципів: (і) узгодженість з пріоритетами, цілями і політикою розвитку країн-партнерів (і відповідно, узгодженість і координація з іншими донорами); (ii) відповідність політиці розвитку ЄС. Завдання мають відображати п’ять ключових завдань розвитку, відносна важливість

1 Правила надання бюджетної підтримки. Європейська Комісія. Вересень 2012. Англійська версія Правил міститься тут [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_en.htm).

2 COM(2011) 638; 13 Жовтня 2011. Рада Європейського Союзу Doc. 9371/12, 14 травня 2012.

3 Макрофінансову допомогу регулює Генеральний директорат з питань економіки та фінансів, вона включає підтримку платіжного балансу країн-бенефіціарів у короткостроковій перспективі і на виключній основі. Між програмами макрофінансової допомоги та бюджетної підтримки мусять бути забезпечені послідовність і взаємодія.

яких залежить від особливостей країни та форми бюджетної підтримки.

Бюджетна підтримка надається для вирішення **п'яти ключових завдань розвитку**:

- покращення управління державними фінансами, досягнення макроекономічної стабільності та економічного зростання, боротьба з корупцією та шахрайством;
- сприяння реформам у різних галузях і покращення надання послуг у цих галузях;
- підтримка прав людини та демократичних цінностей;
- розбудова спроможності держави в нестабільних країнах;
- удосконалення системи залучення внутрішніх фінансових ресурсів і зменшення залежності від зовнішньої допомоги.

**Середня тривалість програми бюджетної підтримки** становить 3–4 роки, а кошти розподіляють відповідно до термінів і умов надання щорічних платежів.

Бюджетну підтримку виплачують у вигляді **базових і варіативних траншів**, розмір яких визначають в угоді про фінансування.

Виплата **базового траншу** залежить від виконання урядом країни-бенефіціара чотирьох критеріїв надання бюджетної підтримки. Якщо лише один із чотирьох критеріїв прийнятності не виконано, жодних платежів за всією програмою бюджетної підтримки не буде здійснено, і це не залежатиме від прогресу у виконанні інших критеріїв.

Здійснення виплати **варіативного траншу** залежить від ступеня виконання відповідними органами державної влади країни умов щодо конкретного сектора. Органи державної влади повинні виконувати умови в межах узгодженого часового графіка, тобто умови, визначені для року 1, мають бути виконані не пізніше як на кінець року 1, умови для року 2 – не пізніше як на кінець року 2 тощо. Перенесення виконання умови, передбаченої для конкретного року на наступний, неможливе, а відповідна річна виплата стає втраченою для державного бюджету. Єдиний виняток із цієї норми – якщо причина/причини виникнення такої затримки належним чином задокументована й офі-

ційно обґрунтована відповідними органами влади, і після того, як це обґрунтування буде офіційно прийнято штаб-квартирою ЄК.

**Надання бюджетної підтримки** визначають такими чинниками:

- потребою у фінансуванні країни-партнера;
- зобов'язанням країни-партнера фінансувати бюджетні видатки відповідно до національних пріоритетів розвитку;
- рівнем ефективності, раціональності використання коштів і практичної користі, яку бюджетна підтримка приносить для досягнення цілей розвитку країни-партнера;
- минулим досвідом впровадження бюджетної підтримки і рівнем узгодженості цілей, досягнених за її допомогою;
- орієнтованістю стратегії розвитку країни-партнера на результат, включаючи наявність системи контролю.

**Кошти** бюджетної підтримки повинні бути включені у звітність як доходи бюджету. Якщо надходження коштів бюджетної підтримки має високий рівень імовірності, то їх включають до проекту державного бюджету на відповідний період. В іншому випадку їх зазначають у звіті про виконання державного бюджету за минулий період відповідно до принципів МВФ щодо статистики державних фінансів.

**Перерахування коштів** завжди здійснюють *після виконання відповідних умов* для виділення коштів. Після перерахування коштів бюджетної підтримки Уряд країни-партнера використовує їх відповідно до бюджетного законодавства та несе відповідальність за управління цими коштами. Таким чином, відповідальність Європейської Комісії щодо контролю за коштами зводиться до перевірки виконання умов надання коштів та їх перерахування до державного бюджету відповідно до угоди про фінансування.



## 2. ПРОГРАМИ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ

### 2.1. Види програм бюджетної підтримки

Європейська Комісія розрізняє три види програм бюджетної підтримки, що дає змогу краще врахувати політичну, економічну та соціальну ситуацію країни-партнера<sup>4</sup>:

- **Угоди із забезпечення належного державного управління та розвитку – Good Governance and Development Contracts (УНДУР)** спрямовані на зміцнення ключових систем державного управління та підтримку ґрунтовних реформ; *сприяння* вдосконаленню підзвітності та механізмів державного управління; *усунення* перешкод на шляху сталого зростання. Очікується, що вдосконалення державного управління сприятиме досягненню «Цілей розвитку тисячоліття», які можуть також відобразитися в цілях УНДУР.
- **Секторальні Угоди – Sector Reform Contracts – (СУ)** більш вузькі і зосереджені на підтримці впровадження певної державної галузевої політики чи її реформування, покращенні державного управління та надання послуг громадянам та економічним суб'єктам. У розробленні СУ особливу увагу варто приділяти рівному доступу та якості надання державних послуг, особливо незахищеним категоріям населення, а також створенню умов для сталого зростання в межах окремої галузі.
- **Угоди з розбудови держави – State Building Contracts – (УРД)** підписують, якщо нестабільна ситуація або перехідний період у країні потребують дій для підтримки стабілізації та переходу до демократичного врядування задля допомоги країнам-партнерам здійснювати найваж-

4 **Угоди в рамках «Цілей розвитку тисячоліття»** застосовано у восьми країнах як довгострокову та більш очікувану форму загальної бюджетної підтримки. Їх більше не застосовують як окрему форму бюджетної підтримки. Проте закладені в них принципи можна використати і для УНДУР, і для УРД.

ливіші державні функції та надавати основні послуги громадянам<sup>5</sup>.

Можливість одночасного використання таких видів угод в одній країні визначають у рамках комплексного підходу до надання допомоги, який включає кілька механізмів фінансування залежно від особливостей країни-партнера і погоджених завдань розвитку<sup>6</sup>.

**Угода із забезпечення належного державного управління та розвитку** – це інструмент підтримки ґрунтовних реформ, які сприяють зниженню рівня бідності, покращенню державного управління та відображають загальне зобов’язання поважати фундаментальні цінності.

Оцінку галузевого управління в контексті **Секторальної угоди** необхідно зіставити з **потребою в наданні і поточною системою надання основних послуг**.

**Угода з розбудови держави** ґрунтується на аналізі дотримання державою фундаментальних цінностей, а також її готовності слідувати їм та розвивати.

Відповідну форму угоди з бюджетної підтримки потрібно визначати за конкретними завданнями та очікуваними результатами програми. Застосування умов, діалогу і показників ефективності має бути спрямоване на вирішення цих конкретних завдань і досягнення очікуваних результатів. Хоча підписання УНДУР можна вважати сигналом, що свідчить про готовність країни рухатися в напрямі поваги до фундаментальних цінностей, у багатьох випадках УРД буде більш прийнятним варіантом.

УНДУР та УРД можна застосовувати паралельно в одній і тій самій країні, оскільки вони можуть взаємно доповнювати один одного. УНДУР надає унікальну платформу для підтримки

5 Для класифікації в Комітеті сприяння розвитку УНДУР та УРД можна вважати загальною бюджетною підтримкою, а СУ – галузевою бюджетною підтримкою.

6 Розрізняють цільову та нецільову бюджетну підтримку (залежно від обов’язковості спрямування на чітко визначені бюджетні видатки). Здебільшого бюджетна підтримка, яку надає Європейська Комісія, має нецільовий характер. У деяких випадках, наприклад, у рамках угод з розбудови держави за наявності серйозних процедурних обмежень Казначейством підтримка може бути цільовою. Бюджетну підтримку можна також використовувати для погашення заборгованості або для допомоги країнам, що постраждали від негативних зовнішніх чинників, проте вона повинна відповідати положенням Правил.

більш глибоких реформ і досягнення цілей країни-партнера, отже, цей механізм не варто перевантажувати великою кількістю завдань на галузевому рівні. У разі паралельного застосування цих двох механізмів УРД може отримати перевагу за рахунок УНДУР, поклавши на останню такі аспекти, як оцінка та діалог щодо макроекономічної політики і реформ у сфері управління державними фінансами, а також підтримка державної політики розвитку країни-партнера, таким чином забезпечуючи хороше підґрунтя для реалізації галузевої політики. Навпаки, УРД може зміцнити УНДУР, забезпечуючи унікальну платформу для підтримки конкретних пріоритетів окремих галузей в рамках державної політики розвитку, де УРД може сприяти більш детальній оцінці специфіки галузі, включаючи широкий діапазон показників (внесок, процес, вихідні показники, ефект і наслідки).

Зазвичай СУ не поєднують з іншими формами бюджетної підтримки. Цей механізм повинен підготувати підґрунтя для УНДУР і УРД через сприяння формуванню державної політики/політики розвитку галузі, консолідації макроекономічних механізмів і механізмів управління державними фінансами або забезпечення послідовності та поступовості переходу від короткострокових завдань і зобов'язань країни-партнера до середньо- і довгострокових.

## 2.2. Процедура надання бюджетної підтримки

**Важлива складова** співробітництва Україна – ЄС – спільна реалізація в Україні програм секторальної бюджетної підтримки ЄС, що передбачає переказ Європейською Комісією на безоплатній і безповоротній основі фінансових ресурсів до Державного бюджету України за умови проведення структурних реформ.

Цю співпрацю реалізують через укладання угод про фінансування, згідно з якими Уряд України на підставі затверджених стратегічних документів бере на себе зобов'язання проводити реформи у відповідних секторах державної політики України, натомість Європейський Союз зобов'язується забезпечити фінансовий внесок на підтримку цих реформ.

**Передумови** для програми секторальної бюджетної підтримки:

- наявність сталого діалогу Україна – ЄС у визначеному секторі;
- наявність відповідного стратегічного документа, спрямованого на розвиток визначеного сектора;
- спроможність країни впроваджувати програми за даним типом зовнішньої допомоги.

**Законодавче підґрунтя** для впровадження програм бюджетної підтримки в Україні:

- угоди про фінансування програм секторальної бюджетної підтримки ЄС, схвалені відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України;
- порядок підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841;
- накази міністерств і відомств про створення Спільних груп моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС;
- Закон України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

**Учасники реалізації програм бюджетної підтримки** від Уряду України:

- галузеве міністерство або відомство як орган, відповідальний за реалізацію державної політики в секторі, та безпосередній отримувач коштів;
- 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 Європейського Союзу, відповідно – підписант угод про фінансування.

Європейський Союз представлено відповідними Директорами Європейської Комісії та Представництвом Європейського Союзу в Україні. Правила Європейської Комісії щодо надання бюджетної підтримки роз'яснено в Додатку 1.

Для моніторингу виконання індикаторів і контролю за ре-

лізацією програм створюють спільні моніторингові групи для кожної програми окремо. Типове положення про Спільну групу моніторингу програм, які реалізують в Україні із застосуванням механізму секторальної бюджетної підтримки, затверджено наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 22.04.2010 № 460.

**Зарахування коштів.** Для зарахування коштів до спеціального фонду державного бюджету Міністерство фінансів відкриває в Національному банку України рахунок в іноземній валюті та доручає Національному банку здійснити продаж коштів в іноземній валюті за її середнім курсом, установленим на міжбанківському ринку на дату, що передує дню проведення операції. Потім кошти в національній валюті, отримані від продажу коштів в іноземній валюті, перераховують на відповідний рахунок, відкритий у Казначействі для зарахування надходжень до спеціального фонду державного бюджету.

Головний розпорядник бюджетних коштів відкриває в установленому порядку рахунок у Казначействі для здійснення видатків за рахунок бюджетних коштів. Кабінет Міністрів затверджує постанови щодо порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для відповідної програми. Складання та подання фінансової та бюджетної звітності про використання бюджетних коштів, а також контроль за цільовим та ефективним витрачанням здійснюють у встановленому законодавством порядку.

### 2.3. Виплати коштів бюджетної підтримки

Бюджетну підтримку виплачують у формі базових і варіативних траншів.

#### Умови надання першого (базового) траншу

Зазвичай за умовами угод про фінансування перший транш надходить до бюджету України для початку практичної реалізації програми після підписання відповідних угод. Водночас наступні транші перераховують за умови виконання українською стороною індикаторів – показників, за допомогою яких визначають прогрес у досягненні цілей, визначених програмою для кожного року.

Уряд України та Європейський Союз підписують Угоду про фінансування, згідно з якою ЄС надає фінансові ресурси. Після підписання Верховна Рада приймає Закон України «Про Державний бюджет» на поточний рік з обов'язковим відображенням фінансових ресурсів ЄС у тексті, дохідній і видатковій частинах. Кошти відображають за кодом доходів 42030000 «Надходження в рамках програм допомоги Європейського Союзу» та за бюджетною програмою Міністерства фінансів 3511650 «Реалізація програм допомоги Європейського Союзу». Кабінет Міністрів України приймає постанову за кожною затвердженою угодою про фінансування щодо затвердження порядку використання бюджетних коштів, джерелом надходження яких є кошти бюджетної підтримки ЄС.

Перед наданням першого траншу Представництво ЄС в Україні аналізує критерії надання бюджетної підтримки і робить висновки щодо рівня виконання кожного з критеріїв. Загальні висновки щодо виконання критеріїв надсилають до штаб-квартири Європейської Комісії на розгляд Керівному комітету з програм бюджетної підтримки, який затверджує рішення щодо надання бюджетної підтримки.

Аналіз чотирьох критеріїв надання бюджетної підтримки включає:

**1. Оцінку секторальної (чи національної) політики і стратегії.** Представництво ЄС в Україні аналізує звіти міністерств, динаміку ключових показників розвитку секторів, стратегій розвитку секторів. Найвність *відповідної та достовірної державної політики та стратегії* в різних секторах є передумовою підзвітності Уряду та ефективного використання коштів бюджетної підтримки ЄС. *Оцінка відповідності політики* залежить від здатності ефективно та результативно вирішувати конкретні виклики. *Оцінка достовірності політики* залежить від досягнень у реалізації політики, розбудови інституційної спроможності та якості аналізу, що покладено в основу цієї політики.

**2. Оцінку макроекономічних засад, спрямованих на досягнення стабільності, яка ґрунтується на<sup>7</sup>:**

7 Правила надання бюджетної підтримки. Європейська Комісія. Вересень 2012. Частина III: предметні питання і процедурні вимоги. С. 22–23.

- аналізі ключових макроекономічних показників і визначенні потенційних джерел нестабільності, які загрожують стійкому і швидкому економічному зростанню або поверненню до стабільних макроекономічних показників і прийнятної рівня заборгованості;
- оцінці наявної макроекономічної і фінансової політики та її впливу на стабілізацію макроекономічних показників у короткостроковій і середньостроковій перспективі;
- оцінці вразливості до зовнішніх чинників.

Аналіз здійснюють за даними звітів Міністерства економічного розвитку і торгівлі (Основні показники економічного та соціального розвитку України, Консенсус-прогноз, Місячний макроекономічний огляд та ін.), Державної служби статистики, Міністерства фінансів України. Крім того, використовують прогнози і звіти Міжнародного валютного фонду та Світового банку. Представництво ЄС також аналізує звіти неурядових аналітичних центрів щодо основних макроекономічних тенденцій (Фонду «Відродження», Інституту економічних досліджень та політичних консультацій та ін.).

Рішення ЄС щодо виділення коштів бюджетної підтримки суверенне та незалежне, включаючи і незалежність від рішень міжнародних фінансових організацій або Світового банку. Макроекономічна політика та управління державними фінансами взаємопов'язані, отже, **найбільш ефективно узгодження** їх створює можливості для розробки достовірного середньострокового прогнозу бюджету.

Оцінка повинна базуватися на аналітичних доповідях і статистичній інформації країни-бенефіціара, звітах МВФ, а також інших міжнародних фінансових установ. Під час оцінки необхідно враховувати, що для певної ситуації не існує «стандартної» макроекономічної політики, орієнтованої на стабільність, і влада зазвичай стикається з різноспрямованими завданнями. Орієнтиром повинно бути забезпечення збереження спроможності держави фінансувати дефіцит бюджету і дефіцит зовнішньоторговельного балансу у коротко- і середньостроковій перспективах, а також контролювати інфляцію. Під час аналізу середньострокових заходів необхідно враховувати економічну та політичну ситуацію в країні, зокрема нестабільність або перехідний період, а також наявні фінансові ресурси, адміні-

стративні можливості і короткострокові соціальні та економічні пріоритети.

Приклад стандартної таблиці оцінки макроекономічних показників наведено у Додатку 2.

### **3. Оцінку прогресу у сфері управління державними фінансами**

Стандартний зміст щорічного звіту, в якому оцінюють прогрес у сфері управління державними фінансами, представлено у Додатку 3. Звіт описує сильні та слабкі сторони системи управління державними фінансами, ключові елементи бюджетного процесу на всіх стадіях з акцентом на управління доходами зведеного бюджету, державні закупівлі, внутрішній фінансовий контроль, доступ до публічної інформації, рівень корупції). Оцінка враховує висновки експертів програми СІГМА/ОЕСР, звітів PEFA Світового банку, звітів ОЕСР. Використовують також індекси Відкритості бюджету (Open Budget Index) та Transparency International. Вимоги щодо написання Звіту викладено у Правилах до програм бюджетної підтримки (Частина 3).

Європейська Комісія вважає: країна виконала критерій прийнятності щодо УДФ, якщо вона продемонструвала наявність відповідної і переконливої програми покращення управління державними фінансами. *Для виплати траншу* загальну умову щодо УДФ вважають виконаною за наявності задовільних результатів у реалізації реформи управління державними фінансами<sup>8</sup>.

### **4. Оцінку рівня прозорості та нагляду за бюджетом**

Зміст і структуру звіту щодо оцінки прозорості та нагляду за бюджетом представлено у Правилах до програм бюджетної під-

---

<sup>8</sup> Оскільки програми реформування УДФ зазвичай впроваджують у середньостроковій перспективі (наприклад, від 3 до 5 років або більше), рішення щодо відповідності і прийнятності цих програм не змінюють щороку. У країнах, де тривалість програми бюджетної підтримки не перевищує рік, це означає, що один і той самий аналіз програми реформування УДФ можна фактично використовувати для підтвердження прийнятності наприкінці фази формулювання впродовж кількох років. У такому разі необхідно буде оновлювати схему моніторингу, вказавши відповідний базовий рівень і очікування від реформ, які будуть використовувати під час реалізації.



тримки (Частина 3). Нижче стисло описано основні елементи цього звіту.

*1) Аналіз початкової точки*

Початкову точку визначають таким чином: Уряд повинен упродовж попереднього або поточного бюджетного циклу опублікувати свій бюджет (проект бюджету або затверджений бюджет). Бюджет має бути доступним для громадськості у друкованій формі або на веб сайті/сайтах.

*2) Визначення ключових прогалин щодо прозорості бюджету і нагляду*

*Своєчасність і повнота* інформації – необхідні передумови для державних органів контролю, які виконують функцію нагляду. Бюджетні документи повинні містити повну картину щодо прогнозів Уряду, бюджетні пропозиції та результати за попередній рік. Вони повинні включати, крім інших макроекономічних показників, дефіцит бюджету, фінансування дефіциту державного бюджету, державний борг, фінансові активи, результати за попередній рік, бюджет поточного року та узагальнені дані про доходи і витрати зведеного бюджету. У деяких випадках необхідно також включити аналіз державних підприємств і позабюджетних витрат.

*Якість, повнота і точність бюджетної інформації* – ключові елементи аналізу. У цьому контексті аналізують реалістичність бюджетних даних, дотримання стандартів бухгалтерської звітності, забезпечення відсутності суперечностей даних і узгодженість з іншими даними. Оскільки ці питання складно аналізувати, рекомендовано використовувати інформацію, яку надають програми ДВФЗ і міжнародні фінансові установи, зокрема МВФ<sup>9</sup>.

*3) Визначення базового рівня і середньострокових цілей*

Оскільки для структурних реформ з підвищення прозорості бюджету і контролю над ним потрібен час, середньострокові цілі необхідно формулювати відповідно до реалістичних очікувань, зокрема очікувань щодо підготовки ключових бюджетних документів та їх повноти.

---

9 Інструкція МВФ щодо податково-бюджетної прозорості (2007) та звіти МВФ про дотримання стандартів і норм містять певні критерії щодо забезпечення відкритості бюджетної інформації. Ще одним джерелом інформації є програми ДВФЗ, зокрема щодо PI-24 та PI-25.

Індекс відкритості бюджету					
ІВБ (рік)		ІВБ (рік)		ІВБ (рік)	
Програма «Державні видатки і фінансова звітність»					
Показник	Опис			Оцінка (рік)	Оцінка (рік)
PI-6	Повнота інформації, яка міститься в бюджетній документації				
PI-10	Доступність ключової фінансової інформації				
PI-24	Якість і своєчасність звітів про виконання бюджету				
PI-25	Якість і своєчасність річної фінансової звітності				
PI-26	Зміст, характер і сфери контролю зовнішнього аудиту				
PI-27	Законодавча перевірка закону про річний бюджет				

Опублікування бюджетної інформації оцінюють за доступністю **шести ключових бюджетних документів**<sup>10</sup>, які охоплюють різні етапи бюджетного циклу: бюджетна пропозиція (проект Закону «Про Державний бюджет України»), затверджений бюджет (затверджений Верховною Радою Закон «Про Державний бюджет України»), звіти Міністерства фінансів про виконання Закону України «Про Державний бюджет України» за півроку та рік, Інформація про стан виконання зведеного та державного бюджетів України, звіт про аудит бюджету (Висновки Рахункової палати щодо виконання державного бюджету, висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону «Про Державний бюджет України»). Залежно від ситуації в країні Представництво ЄС може також проаналізувати додаткові бюджетні документи, наприклад, інформацію про бюджет для громадськості<sup>11</sup> і попередні проекти бюджету<sup>12</sup>. Виконання критерію прозорості означає, що зазначені документи підготовлено та вчасно опубліковано.

10 Дослідження «Індекс відкритості бюджету» включає два додаткових ключових бюджетних документи: Проект бюджету і Громадський бюджет.

11 Інформація про бюджет для громадськості – спрощена інформація, зрозуміла для громадськості.

12 Проект бюджету має бути підготовлений до бюджетної пропозиції і має наголошувати довгострокові цілі щодо економічної та фінансової політики держави, включаючи сукупний рівень доходів, витрат, дефіциту або профіциту, а також заборгованості.

У разі невиконання лише одного з чотирьох критеріїв прийнятності жодних платежів за всією програмою БП ЄС не здійснюють, не зважаючи на досягнення у виконанні решти умов.

## Умови отримання варіативних траншів

Отримання чергових траншів залежить від виконання Урядом України індикаторів результативності виконання програми секторальної бюджетної підтримки та чотирьох критеріїв прийнятності (секторальна політика і стратегія; макроекономічні засади; управління державними фінансами; прозорість і нагляд за бюджетом). Галузеві міністерства розробляють квартальний і річний звіти щодо виконання індикаторів. Спільна група моніторингу виконання індикаторів ухвалює річний звіт. Після цього Міністерство фінансів направляє запит до Представництва Європейського Союзу в Україні щодо надання чергового траншу.

За координацію роботи з ініціації, підготовки та моніторингу реалізації проектів економічного та соціального розвитку України, які підтримують міжнародні фінансові організації та донори, відповідає Міністерство економіки і торгівлі України. Міністерство фінансів включає кошти бюджетної підтримки до проекту державного бюджету на відповідний рік.

Головне під час використання бюджетної підтримки – узгодження між ЄС та Україною очікуваних результатів від надання бюджетної підтримки та домовленості щодо управління коштами відповідно до системи управління державними фінансами в Україні. Ці результати викладено у Технічних та адміністративних положеннях, які є додатком до угод про фінансування. На основі аналізу досягнення заявлених у ТАП реформах та індикаторах Європейська Комісія приймає рішення щодо виплати траншу.

Органи виконавчої влади, які є майбутніми бенефіціарами програм бюджетної підтримки, за координацією Міністерства економічного розвитку та торгівлі розробляють індикатори результативності для варіативного траншу у співробітництві з

Представництвом ЄС.

Наприклад, у процесі розробки показників для Контракту з розбудови держави Представництво ЄС провело консультації з представниками Міністерства фінансів, Міністерства юстиції, Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів щодо реалістичності досягнення показників, включених до Технічних та адміністративних положень.

Процес розроблення показників ґрунтується на таких принципах:

- **Відповідність** між завданнями програми та обраними показниками і цілями.
- **Компліментарність** різних типів показників. Обирають такі реформи, які можливо реалізувати впродовж запланованого періоду.
- **Обмеженість кількості показників.** Зазвичай для виплати одного траншу бюджетної підтримки використовують максимум вісім показників. Що чіткіші завдання програми і що менший розмір чергового траншу, то менша рекомендована кількість показників.
- **Узгодженість показників і цілей під час фази формулювання.** Показники, цілі та методики оцінки повинні бути чітко та недвозначно визначені в Технічних та адміністративних положеннях, які є додатком до Угоди про фінансування. Джерело даних повинно бути чітко позначене, а якість даних перевірена. За можливості варто уникати внесення зміни до показників, проте така необхідність може виникнути.

Представництво ЄС оцінює звіти галузевих міністерств, порівнює досягнені результати із завданнями та показниками результативності, заявленими у ТАП. Джерелами перевірки є відповідні законодавчі акти, звіти ГРЕКО, ООН та ОЕСР, МВФ, Ради Європи та Венеціанської комісії; звіти організацій громадянського суспільства; підготовлені Урядом звіти, що включають статистичні дані; експертні звіти (СІГМА та ін.); рейтинги у спеціалізованих агентствах (Moody's Fitch, Standard Poor's).

# 3. ІСТОРІЯ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ В УКРАЇНІ

## 3.1. Статистика бюджетної підтримки в Україні в 2007–2014 рр.

Таблиця 4. Бюджетна підтримка в Україні

Програма секторальної бюджетної підтримки	Рік прийняття рішення	Обсяг фінансування, млн євро		Виплати, млн євро							
		виділено	виплачено	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Підтримка реалізації Енергетичної стратегії	2007	82	68,14	23	17			28,14			
Підтримка реалізації стратегії України у сфері Енергоефективності та відновлюваних джерел енергії	2008	63	46,6				31		15,6		
Сприяння розвитку взаємної торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС	2008	39	17,77			12			5,77		
Підтримка реалізації екологічної стратегії України	2009	35	24,3						20	4,3	
Підтримка реалізації транспортної стратегії України	2009	65	26,5						26,5		
Підтримка стратегії управління державним кордоном України	2010	60	34,75						20	14,75	
Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України	2012	45	0								
Угода з розбудови держави	2014	250	250								250
<b>Разом</b>		<b>639</b>	<b>468,06</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>31</b>	<b>28,14</b>	<b>87,87</b>	<b>468,06</b>	

Упродовж 2011–2012 років виконання програм секторальної бюджетної підтримки було відкладено через недостатній прогрес у сфері управління державними фінансами. У листопаді 2013 року Європейська Комісія визнала прогрес у сфері державних фінансів і виплатила 88 млн євро. Ця сума включила в себе дев'ять траншів за чотирима відповідними програмами бюджетної підтримки.

Хоча Спільні групи монторингу бюджетної підтримки було створено задля оцінки впровадження програм бюджетної підтримки, у процесі впровадження виникли деякі проблеми. Загальні чинники, які негативно вплинули на прогрес програм бюджетної підтримки: брак ефективного механізму контролю і надійної статистичної системи (даних для вимірювання показників діяльності), недостатньо активні секторальні стратегії, відсутність чіткого розуміння інструменту бюджетної підтримки та ін.

### 3.2. Угода з розбудови держави

Контракт з розбудови держави підписали 13 травня 2014 року Президент Європейської Комісії та Прем'єр-міністр України. Програма вартістю 355 млн євро має на меті підтримку трансформаційних процесів в Україні.

Основна мета Контракту – підтримка Уряду України у вирішенні короткострокових економічних проблем і підготовці до докорінних реформ у контексті політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС на основі Угоди про асоціацію з ЄС/ЗВТ. Контракт спрямовано на вдосконалення системи врядування, у тому числі досягнення прогресу у сфері боротьби з корупцією, підготовку до реформи системи державного управління, включаючи реформу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, та реформування судової системи.

Перший транш розміром 250 млн євро виплачено за умови виконання чотирьох критеріїв прийнятності (державна політика, макроекономічна стабільність, управління державними фінансами та прозорість бюджету). Однак другий транш (максимальний розмір якого – 105 млн євро – можна очікувати в середині 2015 року) залежатиме від конкретних результатів у сфері боротьби з корупцією, державних закупівель, доступу до інфор-

мації, управління державними фінансами, реформи державної служби, конституційної реформи та виборчого законодавства.

Таблицю з показниками результативності, яку будуть використовувати для визначення суми другого траншу, включено до інформаційних матеріалів про Контракт з розбудови держави. Зокрема цей документ доступний на веб-сайті Міністерства економічного розвитку та торгівлі України українською мовою.

ЄС здійснюватиме моніторинг виконання умов виплати другого траншу, а також співпрацюватиме з Урядом України, громадянським суспільством і провідними українськими і міжнародними експертами в цьому напрямі.

### 3.3. Програма бюджетної підтримки «Реформа державної служби та адміністративно-процедурного законодавства України»

**Мета впровадження Програми** – підтримка проведення комплексної реформи державної служби для підвищення підзвітності та ефективності роботи Уряду, що уможливило б удосконалення розробки та впровадження політики у цій сфері.

**Очікуване фінансування програми** – 70 млн євро.

**Очікуваний термін реалізації програми** – 2011–2014 роки.

**Учасники програми:** Національне агентство з питань державної служби України, Міністерство юстиції, Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики, Вищий адміністративний суд та органи судочинства.

Основна мета цієї Програми – створення необхідних умов для загальних, справедливих і ефективних адміністративних процедур, які здійснюватимуть кваліфіковані та професійні державні службовці, прийняті на роботу виключно завдяки своїм заслугам, які виконують свою роботу на принципах законності, неупередженості та сумлінності.

Основні завдання Програми (3 компоненти):

- сприяти впровадженню адміністративно-правової бази, у тому числі закону про загальні адміністративні процедури (або Кодексу про адміністративні процедури) та інших законодавчих актів відповідно до європейських

стандартів і кращих практик у сфері підвищення якості надання державних послуг;

- підтримати впровадження закону про державну службу відповідно до європейських стандартів і кращих практик, які сприяють створенню професійної, політично нейтральної та заснованої на особистих досягненнях системи державної служби;
- поліпшити загальну якість і ефективність системи адміністративної юстиції, у тому числі адміністративних судів відповідно до європейських і світових практик.

У грудні 2011 року Європейська Комісія запропонувала секторальну програму бюджетної підтримки «Реформа державної служби в Україні» у рамках щорічного Плану дій. Ця ініціатива ґрунтувалася на припущенні, що новий Закон України «Про державну службу» буде основою реальної реформи державної служби. Очікувалося, що ця реформа усуне основні вади, пов'язані з політизацією державної служби, які запобігають створенню політично нейтральної, сталої та однорідної державної служби в Україні. Проте рекомендації SIGMA і Представництва ЄС, надані у вересні 2011 року, не було взято до уваги під час ухвалення нової редакції Закону в листопаді 2011 року.

17 листопада 2012 року Верховна Рада внесла зміни до Закону «Про державну службу», якими відклала набрання чинності Закону з 1 січня 2013 до 1 січня 2014 року. Згідно з пояснювальною запискою, прикладеною до проекту змін, основна причина відстрочення – відсутність бюджетних коштів на покриття статей закону, пов'язаних із зарплатою. Критичні моменти, виділені ЄС/SIGMA, не згадувалися і не розглядалися як причини відтермінування набрання чинності Закону.

Зважаючи на те, що на той момент Україна не була готова здійснювати реформу державної служби на основі європейських принципів державного управління, про що, зокрема, свідчили вади нової редакції закону, ЄС прийняв рішення скасувати зазначену програму бюджетної підтримки в розмірі 70 млн євро.



# 4. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД НАДАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ

## 4.1. Бюджетна підтримка у цифрах

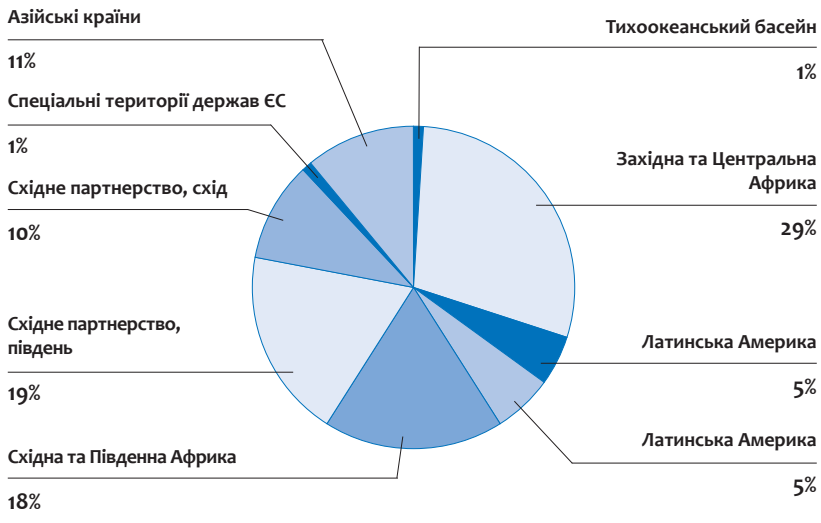
Бюджетна підтримка набуває дедалі більшої популярності на міжнародному рівні.

Історично склалося так, що питома вага загальної бюджетної підтримки була більша, ніж секторальної бюджетної підтримки. Проте важливість секторальної підтримки поступово зростає, водночас фінансування цього виду підтримки випереджає загальну бюджетну підтримку впродовж останніх років. 2007 року сума загальної бюджетної підтримки становила 525 млн євро (проти 690 млн євро 2002 року), а сума секторальної підтримки – 1,215 млн євро (проти 252 млн євро 2002 року). У 2002–2007 роках обсяг зобов'язань для загальної підтримки становив 3,729 млн євро, тимчасом як секторальної підтримки – 4,171 млн євро.

Наприкінці 2013 року поточні зобов'язання за програмами бюджетної підтримки становили 10,779 млн євро. Наразі 256 програм бюджетної підтримки реалізують у 84 країнах. У регіональному розрізі 47% фінансування надають країнам Африки, 11% – країнам Азії, 6% – країнам Карибського басейну, 5% – країнам Латинської Америки та 1% – країнам Тихоокеанського басейну (рис. 1)<sup>13</sup>.

13 За даними звіту Budget Support Financial Implementation, Risk Assessment and Selected Macroeconomic and Fiscal Country Results. (Pilot Report). – The European Commission DEVCO report. 2013.

**Рисунок 1.** Бюджетна підтримка в регіональному розрізі, 2013 рік



Середній обсяг фінансування в рамках програм бюджетної підтримки на країну коливається від 437 млн євро в країнах Східного партнерства до 12 млн євро в країнах Тихоокеанського басейну та Спеціальних територіях держав – членів Європейського Союзу. У більшості регіонів реалізують від двох до трьох програм бюджетної підтримки за винятком країн Східного партнерства, у кожній з яких впроваджують у середньому дев'ять програм.

Що стосується типу контракту програм бюджетної підтримки, то 83% становлять секторальні програми бюджетної підтримки, які здебільшого надають у секторі освіти. Угоди із забезпечення належного державного управління та розвитку становлять 5% та Угоди з розбудови держави – 4%, більшість з яких впроваджують в Африці (табл. 2).

Таблиця 1. Бюджетна підтримка 2013 року

Регіони	Кількість країн, які отримують бюджетну підтримку	Кількість програм бюджетної підтримки	Типи контрактів бюджетної підтримки				Обсяги фінансування, млн Євро
			Секторальна підтримка	Угоди із забезпечення належного державного управління та розвитку	Угоди з розбудови держави	Загальна бюджетна підтримка	
Країни Східного партнерства, південь	5	47	42	3	2	0	2,187
Країни Східного партнерства, схід	5	41	41	0	0	0	1,140
<b>Разом Країни Східного партнерства</b>	<b>10</b>	<b>88</b>	<b>83</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>3,327</b>
Західна та Центральна Африка	14	29	16	3	6	4	2,021
Східна та Південна Африка	15	32	20	4	1	7	2,695
<b>Всього Африка</b>	<b>29</b>	<b>61</b>	<b>36</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>4,716</b>
Країни Карибського басейну	9	30	24	0	1	5	662
Країни Латинської Америки	8	24	24	0	0	0	550
Країни Азії	12	32	30	0	0	2	1,278
Країни Тихоокеанського басейну	8	10	8	1	0	1	83
Спеціальні території держав – членів Європейського Союзу	8	11	7	1	0	3	163
Група країн Африки, Карибського басейну і Тихого океану	54	112	75	9	8	20	5,624
Разом Країни Східного партнерства та Інструменту розвитку співробітництва	30	144	137	3	2	2	5,155
<b>Разом по країнах</b>	<b>84</b>	<b>256</b>	<b>212</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>10,779</b>

Бюджетна підтримка концентрується у країнах із середнім і низьким рівнем доходів (49% загального обсягу) та країнах з вищим середнім доходом (21% загального обсягу).

Спочатку бюджетна підтримка була спрямована на країни Африки, Карибського басейну і Тихоокеанського регіону (країни АКТ) через надання коштів з Європейських фондів розвитку і чотири країни Південного Середземномор'я (Йорданія, Марокко, Туніс, Єгипет) у рамках Програми MEDA<sup>14</sup>.

Географічне охоплення бюджетної підтримки суттєво розширилося з плином часу, і її тепер надають у всьому світі країнам з різним рівнем національного доходу, а саме:

- країнам АКТ, які підписали Угоду Котону (77 країн Африки на південь від Сахари, Карибського басейну і Тихого океану). Загальна бюджетна підтримка Комісії країнам АКТ збільшилася з 681 млн євро на рік 2002 року до 795 млн євро 2007 року;
- країнам, що користуються інструментом ІРС (Інструмент розвитку співробітництва) – 47 країн, що розвиваються, у Латинській Америці, Азії, Центральній Азії і Південній Африці.

У найменш розвинених країнах Африки, Карибського басейну і Тихого океану бюджетна підтримка часто спрямована на поліпшення соціальних послуг, зокрема в таких сферах, як освіта та охорона здоров'я. Якщо країна-партнер прийме відповідне рішення, бюджетну підтримку можна використати для виплати заробітної плати вчителям і працівникам охорони здоров'я або для інвестицій у рамках конкретної галузі. Секторальні угоди можуть підтримувати різні ключові сектори, наприклад, такі як автомобільний транспорт і водопостачання.

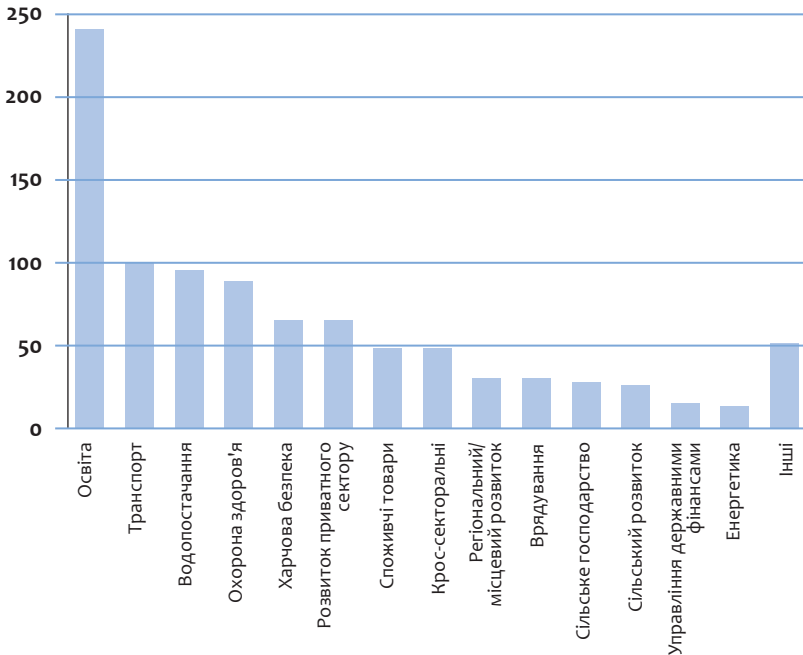
**Секторальну бюджетну підтримку** можна використати в поєднанні із загальною бюджетною підтримкою або окремо, особливо в країнах, менш залежних від зовнішньої допомоги (країни Азії, Латинської Америки, Південної та Північної Африки та ін.).

---

<sup>14</sup> Програма MEDA – це головний фінансовий інструмент Європейського Союзу в реалізації так званого Європейсько-середземноморського партнерства (Euro-Mediterranean Partnership) з державами східного та південного Середземномор'я (Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Палестина, Сирія, Туніс, Туреччина, Кіпр і Мальта).

2012 року виплати секторальної бюджетної підтримки охоплювали різноманітні сектори. Найвищу питому вагу в загальній сумі виплат мали такі сектори, як освіта, транспорт, водопостачання, охорона здоров'я (рис. 2).

**Рисунок 2.** Бюджетна підтримка 2012 року в розрізі секторів<sup>3</sup>



У країнах, менш залежних від зовнішньої допомоги, є тенденції до бюджетної підтримки «нетрадиційних» сфер, таких як професійне навчання, енергетика, соціальний захист і судова система. Наприклад, Таджикистан як найбільш бідна країна в Центральній Азії розробила програми для вирішення нагальних потреб у галузі соціального захисту для найбільш уразливих верств населення. У 2007–2009 роках Європейська Комісія надала 9 млн євро бюджетної підтримки для ключових секторальних реформ.

15 За даними звіту Budget Support Financial Implementation, Risk Assessment and Selected Macroeconomic and Fiscal Country Results. (Pilot Report). – The European Commission DEVCO report. 2013.

## 4.2. Бюджетна підтримка у країнах Східного партнерства

**Східне партнерство** – це об'єднана ініціатива ЄС і партнерських країн Східної Європи, яку оголосили на Празькому саміті 2009 року. Основна мета цієї ініціативи полягає у поглибленні і посиленні стосунків між ЄС і шістьма східними сусідами: **Вірменією, Азербайджаном, Білоруссю, Грузією, Молдовою та Україною.**

Партнерство ґрунтується на наявних двосторонніх стосунках між ЄС і його східними європейськими партнерами й представляє східний вимір Європейської політики сусідства.

**Основна мета** – підтримувати позитивні політичні і соціально-економічні реформи в країнах-партнерах задля:

- прискорення політичної асоціації;
- подальшої економічної інтеграції;
- поліпшення мобільності;
- посилення ролі громадянського суспільства.

Бюджетна підтримка стимулює поглиблення політичного діалогу та ефективнішу підтримку реформ<sup>16</sup>. Наприклад, бюджетна підтримка є корисним інструментом для підготовки і виконання нових двосторонніх угод (Угод про асоціацію). Вона просуває підвищення ефективності державних витратків і скорочує операційні витрати на допомогу ЄС.

Розглянемо ефективність бюджетної підтримки на практичних прикладах країн Східного партнерства.

### Вірменія

У 2007–2013 роках співпраця ЄС – Вірменія зосередилася на політичних і соціально-економічних реформах у трьох головних сферах:

- розвиток демократії (у т.ч. реформа державної служби, правосуддя);
- торгівля та інвестиції;

<sup>16</sup> За даними звіту Eastern Partnership. Supporting Reforms, Promoting Change. European Commission Directorate-General Development and Cooperation – EuropeAid: [ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm).

- економічний розвиток і подолання бідності (у т.ч. регіональний розвиток, сільське господарство, освіта).

#### *Бюджетна підтримка реформи правосуддя*

Період виконання: 2009–2012 роки.

Фінансування ЄС: 18 млн євро.

Мета програми – розвиток незалежної, прозорої, підзвітної та доступної системи судоустрою. У результаті прозорість, підзвітність і доступ до судових послуг для громадян було поліпшено, а саме:

- усі рішення, затверджені Вищою Радою юстиції, зараз публікують онлайн;
- нова система управління документообігом та електронні інформаційні термінали встановлено в судах і урядових установах. Ці системи дають змогу надсилати скарги електронною поштою;
- кількість громадських захисників підвищено з 32 до 52, збільшуючи доступ до правосуддя. Збудовано вісім нових будинків для судів і реконструйовано дві наявні будівлі. Школа адвокатів функціонує та проводить відповідне навчання<sup>17</sup>.

## **Азербайджан**

Основні пріоритети співпраці ЄС – Азербайджан у 2007–2013 роках:

- демократичний розвиток (включно з реформою правосуддя);
- соціально-економічні реформи і сталий розвиток (у т.ч. сільський і регіональний розвиток);
- виконання Плану дій Європейської політики сусідства (у т.ч. розбудова інституційної спроможності, енергетика, мобільність і безпека).

Програми бюджетної підтримки в Азербайджані фокусуються на таких сферах, як: енергетика, правосуддя (доступ до правосуддя і тюремна система), сільське господарство і сільський розвиток.

<sup>17</sup> [eeas.europa.eu/delegations/armenia](http://eeas.europa.eu/delegations/armenia)

## *Бюджетна підтримка реформи енергозбереження*

Період виконання: 2008–2012 роки.

Фінансування ЄС: 14 млн євро.

Секторальна бюджетна підтримка допомогла Уряду проаналізувати Національну енергетичну стратегію для того, щоб зробити її більш послідовною і прозорою. На додаток до цієї стратегії розпочато впровадження необхідних законодавчих і інституційних реформ задля просування енергоефективності та відновлювальної енергетики.

Досягнені результати:

- створення Державного агентства з відновлювальної енергетики та енергоефективності;
- розробка, затвердження та впровадження Національного плану дій щодо відновлювальної енергетики та енергоефективності;
- розробка та впровадження інформаційної національної кампанії з питань відновлювальної енергетики та енергоефективності<sup>18</sup>.

## Грузія

Основні пріоритети співпраці ЄС – Грузія у 2007–2013 роках:

- демократичний розвиток, правосуддя і добре врядування;
- торгівля та інвестиції;
- сталий регіональний розвиток і подолання бідності;
- підтримка мирного врегулювання конфліктів.

Бюджетна підтримка відіграє важливу роль у співпраці ЄС з Грузією. Вона допомагає уряду розробляти і впроваджувати реформи в таких секторах, як: управління державними фінансами, правосуддя, регіональний розвиток, підтримка громадян, насильно переселених упродовж конфліктів у 1990-х і 2008-х роках, професійна освіта і навчання, сільське господарство (Європейська програма сусідства для сільського господарства і сільського розвитку).

<sup>18</sup> [eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan](http://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan)



## *Бюджетна підтримка управління державними фінансами*

Період виконання: 2011–2014 роки.

Фінансування ЄС: 11 млн євро.

Ця програма базується на уроках, вивчених під час реалізації попередніх програм бюджетної підтримки та націлених на підтримку реформи державних фінансів (2007–2009). Її загальна мета – розвиток доброго врядування та подолання бідності.

Заохочуючи суттєві реформи у сферах, які коливаються від бюджетного планування, виконання і контролю до внутрішнього і зовнішнього аудиту, державних закупівель, ця програма просуває прозорість і підзвітність. Вона також сприяє підвищенню ефективності бюджетного процесу та увідповідненню законодавства до європейських стандартів і норм.

Досягнені результати:

- впровадження програмно-цільового бюджету в усіх бюджетних установах;
- вдосконалення зовнішнього аудиту через впровадження Плану розвитку спроможності Контрольної палати Грузії та електронної системи для державних закупівель;
- затвердження нового Податкового кодексу 2011 року, який сприяв спрощенню процедур оподаткування<sup>19</sup>.

## **Молдова**

Основними пріоритетами співпраці ЄС – Молдова у 2007–2013 роках були підтримка політичних та соціально-економічних реформ у трьох секторах:

- добре врядування, правосуддя та фундаментальні права;
- соціальний і людський розвиток (у т.ч. соціальний захист, охорона здоров'я та освіта);
- торгівля та стійкий розвиток (включаючи регіональний і місцевий розвиток, захист довкілля та енергоефективність).

Програми бюджетної підтримки ЄС сприяють зусиллям уряду проводити реформи в таких секторах: енергетика, водопостачання, охорона здоров'я, економічний розвиток у сільських областях.

19 [eeas.europa.eu/delegations/georgia](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia)

## *Бюджетна підтримка розвитку сільських областей*

Період виконання: 2010–2016 роки.

Фінансування ЄС: 59 млн євро.

Мета програми – сприяння сталому економічному розвитку сільських областей у Республіці Молдова через підтримку малого бізнесу, просування регіонального розвитку, надання технічної допомоги і сприяння політичному діалогу.

Досягнені результати:

- прогрес у впровадженні регіональної політики розвитку: створення Міністерства будівництва та регіонального розвитку і трьох Регіональних агентств розвитку;
- проведення першого загального сільськогосподарського перепису населення на всій території республіки;
- вдосконалення правової бази для бізнесу, особливо спрощення процедури реєстрації бізнесу (ліцензування);
- створення п'яти нових бізнес-інкубаторів, з яких однією третиною управляють або вони належать жінкам<sup>20</sup>.

---

20 [eeas.europa.eu/delegations/moldova](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova)

# СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аккрська програма дій (2008).
2. Бусанський документ про Партнерство з ефективного співробітництва задля розвитку (2012).
3. Правила надання бюджетної підтримки. Європейська Комісія. Вересень 2012. Англійська версія Правил міститься тут [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_en.htm).
4. Звіт Budget Support Financial Implementation, Risk Assessment and Selected Macroeconomic and Fiscal Country Results. (Pilot Report). – The European Commission DEVCO report. 2013.
5. Звіт Eastern Partnership. Supporting Reforms, Promoting Change. European Commission Directorate-General Development and Cooperation – EuropeAid: [ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm).
6. Звіти Представництва ЄС в Україні.
7. Звіти проектів технічної допомоги ЄС.
8. COM (2011) 638; 13 жовтня 2011. Рада Європейського Союзу Doc. 9371/12, 14 травня 2012.
9. Ориани-Виейра Лука. Піддержка бюджета – это поддержка перемен. EU Neighbourhood Info Centre An ENPI project.
10. Паризька декларація з підвищення ефективності зовнішньої допомоги (2005).
11. Аналітичні дані Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.
12. Аналітичні дані Міністерства фінансів України.

# ДОДАТОК 1. Правила Європейської Комісії щодо надання бюджетної підтримки<sup>21</sup>

## Цикл надання бюджетної підтримки



## Визначення: надавати бюджетну підтримку чи ні

**По-перше**, аналізують готовність країни поважати фундаментальні цінності: права людини, демократію та верховенство права. Аналіз фундаментальних цінностей здійснюють у рамках

<sup>21</sup> Див. Правила надання бюджетної підтримки, частина II. Європейська Комісія. Вересень 2012. Англійська версія Директив мститься тут [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_en.htm).

механізму управління ризиками (категорія політичних ризиків) упродовж фази визначення, а потім здійснюють моніторинг їх під час фаз формулювання та реалізації за допомогою механізму управління ризиками.

**По-друге**, оцінюють прийнятність за чотирма критеріями під час фаз визначення і формулювання для затвердження надання підтримки та під час фази реалізації для виділення коштів. Під час фази реалізації країни можна віднести до таких категорій: сильні кандидати (які відповідають і будуть продовжувати відповідати критеріям прийнятності), потенційні кандидати (в яких виконання критеріїв прийнятності сумнівне) і слабкі кандидати (їхня прийнятність малоймовірна).

**По-третє**, аналізують ризики і вірогідність того, що під час фаз визначення, формулювання та реалізації очікувані переваги переважуватимуть ризики.

Рішення щодо розміру бюджетної підтримки ґрунтуються на комплексній якісній оцінці таких потреб і критеріїв ефективності:

- Потреби країни-партнера у фінансуванні, які оцінюють на основі середньострокового прогнозу бюджету країни та/або на державних/галузевих стратегіях реформ.
- Зобов'язання країни-партнера виділяти кошти з державного бюджету відповідно до стратегії та завдань розвитку.
- Рациональне використання коштів і конкретна практична користь, яку бюджетна підтримка приносить для досягнення завдань політики країни-партнера.
- Репутація та здатність до освоєння виділених у минулому коштів, а також прогрес у досягненні цілей за допомогою програми бюджетної підтримки.
- Орієнтованість стратегії розвитку країни-партнера на результат, включаючи наявність системи контролю.

Визначення передбачає підготовку попередньої пропозиції, в якій викладено реформи та очікувані результати роботи; запропоновано розмір допомоги (млн євро) і форму (УНДУР, УРГ, УРД або інші види програм); вірогідність впровадження реформ і виконання критеріїв прийнятності; визначення негайних реформ, які мусять бути впроваджені до надання бюджетної

підтримки; основні ризики і наступні кроки. Пропозиція повинна супроводжуватися проектом механізму управління ризиками.

## Формулювання

Відповідно до рішення, прийнятого Керівним комітетом з програм бюджетної підтримки, фаза формулювання включає підготовку Резюме дій і проекту Технічних та адміністративних положень, які повинні бути розглянуті на другому засіданні Керівного комітету. Всі Резюме дій щодо угод з бюджетної підтримки повинні відповідати одному й тому ж формату і включати такі основні розділи:

- Обґрунтування, завдання та очікувані переваги програми бюджетної підтримки.
- Аналіз поточної ситуації в країні і рівня прийнятності для отримання бюджетної підтримки з коротким викладом основних проблем і результатів оцінки за чотирима критеріями прийнятності.
- Управління ризиками, яке охоплює основні питання, визначені у механізмі управління ризиками, з фокусом на описі основних ризиків і заходів зі зниження їх.
- Структуру програми з очікуваними перевагами і результатами – і бажаними, і небажаними, бюджет і графік (загальний бюджет, орієнтовний графік виплат), координацію із зацікавленими особами і донорами, моніторинг ефективності, критерії виплат, додаткові заходи (зокрема розбудову спроможностей, оцінку та аудит, взаємодію і прозорість).

Резюме дій під час передачі від Представництв ЄС до Штабквартири мають супроводжувати додаткові документи, які охоплюють кожен з чотирьох критеріїв прийнятності, і Механізм управління ризиками, а також проект Технічних та адміністративних положень (ТАП). ТАП є частиною юридичної угоди з країною-партнером. У них докладно викладено загальні та особливі умови для здійснення виплат.

Після затвердження регіональним Директором і, якщо необхідно, розгляду в Керівному комітеті з програм бюджетної підтримки в тих випадках, коли є суттєвий або високий політичний

ризик, Річна програми дій/Резюме дій подають на затвердження відповідному Комітету держав – членів ЄС до того, як Європейська Комісія прийме рішення щодо фінансування. Угоду про фінансування, включаючи ТАП, підписує країна-партнер після прийняття рішення про фінансування. Угода про фінансування з країною-партнером складається з трьох частин: (1) Спеціальні умови; (2) Додаток I, Загальні умови; (3) Додаток II, Технічні та адміністративні положення.

## Зобов'язання

Угоди про фінансування бюджетної підтримки – це юридичні зобов'язання, які можуть бути підставою для виплат без укладання додаткових юридичних угод. У такому разі індивідуальні бюджетні/фінансові зобов'язання фіксують безпосередньо після підписання угоди про фінансування обидві сторони на основі суми частин платежів (траншів), передбачених в угоді про фінансування.

## Реалізація і виділення коштів

Для виділення коштів необхідно здійснити такі кроки:

- Країна-бенефіціар повинна подати запит на виділення траншу.
- Представництво ЄС розглядає запит на виділення траншу і готує «платіжне досьє» з аналізом виконання умов для виплати коштів.
- Досьє повинно закінчуватися чіткою заявою Голови Представництва щодо виконання кожного з критеріїв прийнятності і включати рекомендацію щодо того, чи здійснювати виплату коштів, і яку суму необхідно виділити.

Дуже важливий час виплат. Варто докладати всіх зусиль для дотримання орієнтовного графіка виплат, вказаного у Угоді про фінансування і/або графіка виділення коштів, погодженого між країною-партнером і партнерами з бюджетної підтримки.

## Оцінка та аудит

Загалом оцінку бюджетної підтримки потрібно проводити кожні 5–7 років спільно з іншими донорами, які застосовують цей механізм допомоги в країні. Під час процесу підготовки до оцінки і самої оцінки донори повинні тісно співпрацювати з відповідними органами влади країн-партнерів, які надають інформацію для оцінки. ТАП у рамках Угод про фінансування і Меморандумів про взаєморозуміння повинні включати положення щодо того, коли і як треба здійснювати оцінку бюджетної підтримки, і забезпечувати наявність належних систем моніторингу і збору даних (включаючи необхідні дослідження).

Аудити мусять ґрунтуватися на результатах перевірки національних рахунків, здійсненої Вищим органом фінансового контролю країни, оскільки після перерахування коштів бюджетної підтримки до казначейства країни-партнера ці кошти стають невіддільними від доходів державного бюджету і надходжень фінансової допомоги від інших організацій-донорів.

## Прозорість

Для сприяння покращенню звітності і прозорості, а також підтвердження надання підтримки ЄС оприлюднює інформацію щодо угод про фінансування в рамках бюджетної підтримки та оцінку виконання Урядом країни умов надання бюджетної підтримки.



# ДОДАТОК 2. Статистичний додаток: основні макроекономічні показники (дані орієнтовні)

	2010	2011	2012	2013	2014 прогноз	2015 прогноз	2016 прогноз
<b>Реальний сектор</b>							
Зростання реального ВВП, %	4,1	5,2	0,3	0,0	-5,0	2,0	4,0
Інфляція (середня за період)	9,4	8,0	0,6	-0,3	8,3	12,9	6,3
Номинальний ВВП, млн дол.	136,4	163,4	176,5	178,2	142,3	150,2	164,1
ВВП на особу, дол.	2,980	3,621	3,877	3,928	n/a	n/a	n/a
<b>Соціальні індикатори</b>							
Населення (у млн осіб, на кінець періоду)	45,9	45,7	45,5	45,4	n/a	n/a	n/a
Безробіття (визначення МОМ), серед населення віком 15–70 років, %	8,1	7,9	7,5	7,2	8,5	8,0	7,5
Реальна середньомісячна заробітна плата, % річної зміни	10,2	8,8	14,2	8,3	-3,3	1,0	3,0
<b>Фіскальний сектор</b>							
Загальні доходи державного бюджету, % ВВП	43,3	42,9	44,5	43,6	45,0	45,0	44,9
Загальні видатки державного бюджету, % ВВП	49,0	45,6	48,7	48,5	50,2	49,2	48,0
Бюджетний дефіцит, % ВВП	-5,8	-2,8	-4,3	-4,8	-5,2	-4,2	-3,1
Державний борг, % ВВП	39,9	36,8	37,4	40,9	56,5	62,1	61,2
Зовнішній державний борг, % ВВП	25,5	23,4	22,2	21,1	30,8	34,4	34,6

	2010	2011	2012	2013	2014 прогноз	2015 прогноз	2016 прогноз
Монетарний сектор							
Кредитні ставки (середні, УАН, % на рік)	14,7	14,9	17,9	15,5	п/а	п/а	п/а
Депозитні ставки (середні, УАН, % на рік)	10,1	7,7	12,6	10,5	п/а	п/а	п/а
Загальна сума креди- тів, % ВВП	67,3	61,2	57,8	62,6	68,6	п/а	п/а
Загальна сума депо- зитів, % ВВП	38,3	37,6	40,2	45,3	п/а	п/а	п/а
Зовнішній сектор							
Поточний платіжний баланс, млрд дол.	-3,0	-10,2	-14,3	-16,3	-6,3	-6,4	-6,4
Поточний платіжний баланс, % ВВП	-2,2	-6,3	-8,1	-9,2	-4,4	-4,3	-3,9
Торговельний ба- ланс, млрд дол.	-8,4	-16,3	-19,5	-19,6	-10,4	-10,1	-11,4
Прямі іноземні ін- вестиції (чисті, млрд дол.)	5,8	7,0	6,6	3,3	2,8	3,7	4,2
Зовнішній борг, % ВВП	86,0	77,2	76,5	78,6	99,5	99,3	95,4
Обмінний курс (грн/ дол., середній)	7,95	8,0	8,0	8,2	...	...	...

# ДОДАТОК 3. Оцінка критерію управління державними фінансами

## ЗМІСТ

### 1. Ключові особливості

<b>Фінансовий рік:</b>	
<b>Остання ДВФЗ/діагностика:</b>	Дата публікації і посилання та фінансовий рік
Остання фінансова звітність, подана	Дата подання і посилання на фінансовий рік
Генеральному аудитору/Рахунковій палаті:	
<b>Останній звіт про щорічний аудит:</b>	Дата подання і посилання на фінансовий рік
(Перевірка звіту про фінансову діяльність/фінансової звітності)	Дата останнього рішення або аналогічного звіту
<b>Основи/Форум для діалогу щодо УДФ:</b>	Рівень представництва і дата останньої формальної зустрічі
<b>Програма реформ:</b>	<b>Назва документа про стратегію або аналогічного документа</b> , дата затвердження урядом

### 2. Ключові зміни за минулий рік

<ul style="list-style-type: none"><li>• Основні вади в системі УДФ</li><li>• Оцінка відповідності державної стратегії реформування УДФ</li><li>• Оцінка переконливості державної стратегії реформування УДФ</li><li>• Висновок щодо прийнятності за критерієм УДФ</li><li>• Основні питання діалогу щодо УДФ</li></ul>
--

## 3. Прогрес в управлінні державними фінансами

### 3.1 Короткий огляд і аналіз кількісних результатів

Стисла характеристика основних результатів, отриманих після оцінок і діагностики наявних систем УДФ. Аналіз проводять для всіх підсистем у межах систем УДФ (включаючи формування бюджету, виконання бюджету, державні закупівлі, внутрішній контроль і внутрішній аудит, звітність та облік, зовнішній аудит), які тісно пов'язані між собою.

Другий невід'ємний елемент цієї частини – короткий звіт, в якому представлено **основні результати останніх аудиторських звітів Вищого органу фінансового контролю (Рахункової палати України)**.

### 3.2 Інші ознаки прогресу

### 3.3 Останні звіти про щорічний аудит

## 4. Оцінка відповідності стратегії

### 4.1. Попередня діагностика: ключові питання

Приклади ключових питань, які необхідно вивчити за допомогою аналізу УДФ у галузі, включають: державні закупівлі, ефективність системи виплати заробітної плати, позабюджетні фонди, рівень податково-бюджетної децентралізації.

### 4.2 Наслідки програми реформ

У цій частині коротко описують попередні, діючі або заплановані державні ініціативи з покращення УДФ. Якщо існує повноцінний документ про стратегію реформування УДФ, його треба описати в контексті змісту, заходів і завдань.

## 5. Оцінка переконливості стратегії

### 5.1 Корупція та УДФ

5.2 Співпраця, розбудова спроможностей і послідовність політики

## 6. Висновки щодо прийнятності

## 7. Якість діалогу з органами влади

# ДОДАТОК 4. Контракт для України з розбудови держави

## ТЕХНІЧНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОЛОЖЕННЯ

Країна-бенефіціар	Україна
Назва	Контракт для України з розбудови держави
Загальна вартість	Загальна сума внеску з бюджету ЄС складає <b>355 млн євро</b> на бюджетну підтримку

## 1. ОПИС

### 1.1. Цілі

Загальна мета – надання Урядові України підтримки для розв’язання короткострокових економічних проблем і підготовки до проведення докорінної реформи в контексті політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС на основі Угоди про асоціацію/Поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) шляхом підтримки заходів у сфері врядування, боротьби з корупцією, реформування системи державного управління, включаючи реформу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Сфери реформування було визначено згідно з пріоритетами Угоди про асоціацію/ПВЗВТ, а також державної політики у найбільш уразливих сферах

### 1.2. Очікувані результати

Контракт для України з розбудови держави, спрямований на активізацію перехідного процесу в Україні, зосереджується

на тому, щоб надати країні підтримку у реалізації Урядової програми шляхом удосконалення системи врядування, у тому числі проведення конкретних заходів у сфері боротьби з корупцією та підготовку до реформи системи державного управління, включаючи реформу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, вдосконалення системи УДФ та реформування судової системи.

Результати були визначені Представництвом ЄС в ході консультацій з неурядовими організаціями, представниками Уряду (Міністерства економічного розвитку і торгівлі), Міністерства юстиції, Міністерства фінансів, Національного агентства з питань державної служби України). Виконання цих результатів буде оцінено при наданні другого траншу у розмірі 100 мільйонів євро у 2015 році

До основних очікуваних результатів належать:

1. **Досягнення суттєвого прогресу у боротьбі з корупцією** шляхом створення та забезпечення ефективного функціонування, відповідно до міжнародних норм, спеціалізованого агентства з антикорупційних розслідувань, об'єктом діяльності якого є корупційні злочини на високому рівні; приведення норм національного законодавства у сфері кримінальних корупційних правопорушень у відповідність до міжнародних норм; впровадження положень щодо незаконного збагачення та контроль за дотриманням цих положень. У цьому контексті особлива увага повинна бути зосереджена на реформуванні системи судочинства.

2. **Підвищення рівня доброчесності та відповідальності** у державному секторі шляхом вдосконалення та ефективного застосування процедур **декларування та перевірки доходів, активів і видатків** та процедур запобігання конфлікту інтересів різних категорій державних службовців.

3. **Підвищення рівня прозорості та конкурентоздатності** у сфері державних закупівель шляхом суттєвого скорочення переліку винятків у сфері державних закупівель, підвищення конкурентоздатності закупівель та розширення доступу до інформації, пов'язаної з державними закупівлями, зокрема, які здійснюються державними підприємствами.

4. **Суттєве поліпшення доступу до інформації**, що становить інтерес для громадськості шляхом приведення у відповідність до положень Закону «Про доступ до публічної інформації» інших законодавчих актів, створення інституційної основи для незалежного нагляду за виконанням Закону «Про доступ до публічної інформації», а також забезпечення доступу до державних реєстрів.

5. Підвищення рівня прозорості та підзвітності у сфері **управління державними фінансами (УДФ)** шляхом щоквартального оприлюднення на сайті Міністерства фінансів України звіту та прес-релізу про результати виконання Плану заходів щодо впровадження Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, а також проведення регулярних консультацій з громадськістю та міжнародними організаціями та установами.

6. Затвердження та ефективне проведення комплексної **реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування** на основі Європейських принципів державного управління, таких як розмежування посад державної служби та політичних посад, розмежування державної сфери та приватної сфери, прийняття на службу та просування по службі з урахуванням особистих якостей та досягнень кандидатів, забезпечення стабільності працевлаштування та гарантій проти свавільного звільнення з посади. Вдосконалення **адміністративно-правової бази та системи надання адміністративних послуг** у рамках заходів, спрямованих на підвищення ефективності державного управління.

7. Завершення **конституційної реформи** за допомогою інклюзивного та партисипативного процесу відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії, у тому числі проведення активних консультацій з громадянським суспільством.

8. Завершення гармонізації **виборчого законодавства** та фінансування політичних партій (у тому числі державне фінансування) за допомогою інклюзивного та партисипативного процесу відповідно до рекомендацій ОЕСР/БДПЛ та Групи держав проти корупції (ГРЕКО).

Слід зауважити, що, з огляду на швидкі темпи розвитку ситуації в Україні, можливо, протягом цього року виникне необхідність у перегляді основних очікуваних результатів.

### 1.3. Основні заходи

До основних заходів, необхідних для реалізації бюджетної підтримки у рамках Контракту для України з розбудови держави, належать:

- діалог з питань політики з Урядом та громадянським суспільством, у тому числі в структурах, передбачених у Гл. VII Угоди про асоціацію/ПВЗВТ (до вступу в силу Угоди про асоціацію/ПВЗВТ – у структурах, передбачених Угодою про партнерство та співробітництво (УПС));
- перерахування коштів у вигляді фіксованого та варіативного траншу;
- оцінка виконання на підставі звітів державних відомств, Венеціанської комісії, Програми ОЕСР СІГМА, ОБСЄ/БДПЛ та звітів, складених за підсумками контролю з боку громадянського суспільства;
- розвиток спроможності громадських організацій здійснювати моніторинг діяльності органів виконавчої, законодавчої та судової влади.

**Виконання очікуваних результатів (впровадження реформ) оцінюватиметься Представництвом ЄС не тільки на основі урядових звітів, але також експертних звітів, аналітики громадянського суспільства**

Передбачається проведення постійного діалогу з питань бюджетної підтримки між службами ЄС та Урядом України в рамках Спільної групи моніторингу бюджетної підтримки, та обговорень під час зустрічей за участі представників громадянського суспільства. Платежі здійснюватимуться окремими траншами таким чином: перший фіксований транш буде перераховано Уряду України після підписання Угоди про фінансування за умови виконання загальних умов. Другий варіативний транш буде виплачено після виконання погоджених умов.



У Спільну групу моніторингу бюджетної підтримки увійдуть представники Уряду України, Представництва ЄС в Україні, неурядові організації. На засіданнях обговорюватиметься прорес у виконанні реформ, досягнення показників, а також чинники, які вплинули на можливе невиконання результатів

Огляд ситуації у сфері конституційної реформи, реформи судів та судочинства, гармонізації виборчого законодавства, а також підготовка спеціальних звітів з цих питань здійснюватимуться Венеціанською комісією, ОЕСР СІГМА та ОБСЄ/БДПЛ. Громадянське суспільство здійснюватиме моніторинг, контроль та підготовку звітів щодо виконання вимог у сфері реформування системи державного управління, заходів боротьби з корупцією, проведення конституційної реформи, реформи судів та судочинства, гармонізації виборчого законодавства.

## 2. Реалізація

### *Орієнтовний строк виконання*

Орієнтовний строк реалізації цього заходу 2014-2015 роки

### *Критерії виплат коштів бюджетної підтримки*

#### *Критерії виплат*

Загальні умови виплати усіх траншів такі: задовільний поступ у здійсненні переходу до суспільства, яке характеризується поглибленою демократією, повагою до прав людини та верховенством права з високим рівнем надійності та релевантності; проведення надійної, орієнтованої на стабільність макроекономічної політики; задовільний поступ у проведенні реформи системи УДФ; задовільний поступ у забезпеченні доступу громадян до своєчасної, всеохоплюючої та достовірної інформації стосовно бюджетних питань.

*Коментар*

**Загальні умови (див. Пункт 2.3) – це 4 критерії прийнятності, які мусять бути виконані для отримання першого траншу**

Показники результативності, на підставі яких будуть прийматись рішення щодо виплати коштів, наведені у Таблиці 1.

### *Оцінка та аудит*

По завершенні заходу буде проведений остаточний аналіз її виконання з метою оцінки стану досягнення очікуваних результатів, підбиття підсумків у контексті розробки можливих програм бюджетної підтримки у майбутньому.

### *Інформаційна взаємодія та забезпечення публічності*

Інформаційна взаємодія та забезпечення публічності допомоги ЄС є юридичним обов'язком для усіх зовнішніх заходів, які фінансуються Європейським Союзом. Цей юридичний обов'язок стосується як Європейської Комісії, так і Уряду України.

Для складання Плану інформаційної взаємодії та забезпечення публічності проекту і виконання відповідних договірних зобов'язань буде використовуватись Посібник з інформаційної взаємодії та забезпечення публічності зовнішніх заходів Європейського Союзу.

**Інформація поширюватиметься через засоби масової інформації: телебачення, веб-сайт Представництва ЄС, веб-сайті неурядових організацій (Фонд Східна Європа та ін.)**

**Таблиця 1: Показники результативності, що враховуються під час прийняття рішення щодо надання траншів**

Обумовленість	Показники результативності	Джерело перевірки	Вагове значення
<p>1. Досягнення суттєвого прогресу у боротьбі з корупцією шляхом створення та забезпечення ефективного функціонування, відповідно до міжнародних норм, спеціалізованого агентства з антикорупційних розслідувань; привнесення норм національного законодавства у сфері кримінальних корупційних правопорушень у відповідність до міжнародних норм; впровадження положень щодо незаконного збагачення та контроль за дотриманням цих положень У цьому контексті особлива увага повинна</p>	<p>1.1. Створення оперативного спеціалізованого агентства з виявлення та досудового розслідування кримінальних корупційних правопорушень. Це агентство повинно відповідати міжнародним нормам незалежності та ефективності (автономність від органів виконавчої влади та інших державних установ, обрання голови та основного кадрового складу агентства у прозорий спосіб і на конкурсних засадах, достатні кадрові та фінансові ресурси), має передбачати участь представників громадянського суспільства у здійсненні моніторингу його діяльності та повинно займатись серйозними корупційними злочинами (правопорушеннями, вчиненими особами, які займають державні посади чи іншими високопосадовими особами, суддями, прокурорами, чи правопорушеннями, які становлять значну загрозу для інтересів громадськості через великий розмір хабарів чи завдання шкоди у великих обсягах). Можливість ознайомитись із статистичними даними щодо розслідувань починаючи до середини 2015 року.</p>	<p>Відповідні законодавчі акти. Звіти ГРЕКО, ООН та ОЕСР. Звіти Організації громадянського суспільства. Звіти про хід виконання плану щодо лібералізації візового режиму. Підготовлені Урядом звіти, що включають статистичні дані щодо справ. Повідомлення у засобах масової інформації.</p>	<p>12,5%</p>

Обумовленість	Показники результативності	Джерело перевірки	Вагове значення
бути зосереджена на реформуванні системи судочинства.	<p>1.2. Завершення приведення Кримінального кодексу України у відповідність до міжнародних стандартів (зокрема, до рекомендацій ГРЕКО та ОЕСР), у тому числі що стосується відповідальності юридичних осіб.</p> <p>1.3. Приведення положень Кримінального кодексу України щодо злочинів, пов'язаних з незаконним збагаченням (суттєве збільшення активів державного службовця, яке не може бути пояснено його законними джерелами доходу) у відповідність до положень Конвенції ООН проти корупції.</p> <p>Можливість ознайомитись із статистичними даними щодо кількості справ про незаконне збагачення, розслідуваних прокурорами та переданих в суд до кінця червня 2015 року.</p> <p>1.4. Прийняття Верховною Радою України та набрання чинності Закону України, який дозволить розпочати процес реформування Генеральної прокуратури.</p> <p>1.5. Прийняття Верховною Радою України та набрання чинності змін до Конституції України, які забезпечують незалежність судів.</p> <p>1.6. Прийняття Верховною Радою України та набрання чинності закону (чи законів) України, що визначатимуть статус Вищої Ради Юстиції, загальні засади судочинства та статус суддів.</p>		

<p>2. Підвищення рівня доброчесності та відповідальності у державному секторі шляхом вдосконалення та ефективного застосування процедур декларування та перевірки доходів, активів і видатків та процедур запобігання конфлікту інтересів різних категорій державних службовців.</p>	<p>2.1. Впровадження ефективної системи перевірки декларацій про активи, доходи та видатки державних службовців; застосування оперативних санкцій стримуючої дії за зазначення у деклараціях неправдивої інформації; суттєве зменшення граничного розміру видатків, що декларуються; створення окремого веб-порталу для подачі декларацій в електронній формі та їхньої публікації з відкритим доступом до цього порталу; вдосконалення інших положень щодо розкриття інформації про активи за співпраці з громадянським суспільством і міжнародними зацікавленими сторонами.</p>	<p>Відповідні законодавчі акти. Звіти ГРЕКО, ООН та ОЕСР. Звіти Організації громадянського суспільства. Звіти про хід виконання плану щодо лібералізації візового режиму. Підготовлені Урядом звіти із статистикою щодо проведених перевірок.</p>	<p>12,5%</p>
	<p>2.2. Реформування системи запобігання та врегулювання конфліктів інтересів державних службовців, осіб, які займають державні пости, суддів, прокурорів та інших посадовців. Вдосконалення положень щодо декларування інтересів посадовими особами (належність посадовій особі чи афілійованим з нею особам акцій компанії, членство в органах управління чи нагляду громадянських організацій тощо).</p>	<p>Повідомлення у засобах масової інформації.</p>	

Обумовленість	Показники результативності	Джерело перевірки	Вагове значення
<p>3. Підвищення рівня прозорості та конкурентоздатності у сфері державних закупівель шляхом суттєвого скорочення переліку винятків у сфері державних закупівель, підвищення конкурентоздатності закупівель та розширення доступу до інформації, пов'язаної з державними закупівлями, зокрема, які здійснюються державними підприємствами.</p>	<p>3.1. Суттєве скорочення переліку винятків, передбачених Законом України про державні закупівлі, приведення положень Закону у відповідність до категорій винятків, передбачених Директивами ЄС у сфері державних закупівель.</p> <p>3.2. Зменшення обсягів закупівель, що здійснюються без проведення конкурсних торгів (за договорною процедурою) до 10% від загального обсягу державних закупівель у першій половині 2015 року.</p> <p>3.3. Публікування інформації щодо закупівель, які здійснюються без проведення конкурсних торгів і закупівель, які здійснюються державними підприємствами, щодо планів річних закупівель і звітів щодо виконання договорів на веб-сторінках закупівельних організацій, інформації про субпідрядників та зміни до суттєвих умов договорів, контрактів на закупівлю, інформації щодо розгляду скарг контролюючим органом.</p>	<p>Законодавство у сфері державних закупівель та інші відповідні законодавчі акти, звіти, підготовлені Урядом, у тому числі офіційні статистичні дані, звіти організації громадянського суспільства, експертні звіти (СІГМА та інші).</p>	<p>12,5%</p>

<p>4. Суттєве поліпшення доступу до інформації, що становить інтерес громадськості, шляхом приведення у відповідність до положень Закону «Про доступ до публічної інформації» інших законодавчих актів, створення інституційної основи для незалежного нагляду за виконанням Закону «Про доступ до публічної інформації» із залученням громадських організацій та відповідних зацікавлених сторін, а також враховуючи кращий європейський досвід.</p> <p>4.3. Доступ (у тому числі через мережу Інтернет) до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (у тому числі до інформації стосовно їхніх справжніх власників), Державного реєстру прав на нерухоме майно (у тому числі інформації щодо осіб, яким належать ці права), а також до земельних кадастрів.</p>	<p>4.1. Впровадження у повному обсязі Закону «Про доступ до публічної інформації» шляхом узгодження з ним інших існуючих нормативно-правових актів, які йому суперечать, включаючи консультації з громадянським суспільством.</p> <p>4.2. Створення дієвої інституційної основи для незалежного нагляду за виконанням Закону «Про доступ до публічної інформації» із залученням громадських організацій та відповідних зацікавлених сторін, а також враховуючи кращий європейський досвід.</p> <p>4.3. Доступ (у тому числі через мережу Інтернет) до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (у тому числі до інформації стосовно їхніх справжніх власників), Державного реєстру прав на нерухоме майно (у тому числі інформації щодо осіб, яким належать ці права), а також до земельних кадастрів.</p>	<p>Відповідні законодавчі акти, звіти, підготовлені Урядом, звіти організації громадянського суспільства, експертні звіти.</p>	<p>12,5%</p>
---	--	--	--------------

Обумовленість	Показники результативності	Джерело перевірки	Вагове значення
<p>5. Підвищення рівня прозорості та підзвітності у сфері управління державними фінансами (УДФ) шляхом щоквартального оприлюднення на сайті Міністерства фінансів звіту та прес-релізу про результати виконання Плану заходів щодо впровадження Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, а також проведення регулярних консультацій з громадськістю та міжнародними організаціями та установами.</p>	<p>5.1. Оприлюднення квартальних звітів про результати виконання Плану заходів щодо впровадження Стратегії розвитку системи управління державними фінансами із висвітленням результатів, досягнутих у попередньому кварталі та завдань на наступний квартал.</p> <p>5.2. Щоквартальне оприлюднення аналітичної записки для громадськості та ЗМІ, в якій пояснюються досягнуті до цього часу результати, а також завдання Стратегії розвитку системи управління державними фінансами та Плану заходів, які планується досягти у короткостроковій та середньостроковій перспективі з точки зору подальшого підвищення якості, прозорості та підзвітності у сфері управління державними фінансами.</p> <p>5.3. Оприлюднення прес-релізів, які пояснюють результати консультацій з громадськістю та міжнародними організаціями та установами щодо результатів виконання Плану заходів щодо впровадження Стратегії розвитку системи УДФ.</p>	<p>Звіти, підготовлені Урядом, веб-сторінки центральних органів виконавчої влади, експертні звіти (СІГМА та інші).</p> <p>Повідомлення у засобах масової інформації.</p>	<p>5%</p>



<p>6. Затвердження та ефективне проведення комплексної реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на основі європейських принципів державного управління, таких як розмежування посад державної служби та політичних посад, розмежування державної сфери та приватної сфери, прийняття на службу та просування по службі шляхом врахування особистих якостей та досягнень кандидатів, забезпечення стабільності працевлаштування та гарантій проти свавільного звільнення з посади.</p> <p>Вдосконалення адміністративно-правової бази та системи надання адміністративних послуг у рам</p>	<p>6.1. Затвердження та оприлюднення Стратегії та Плану заходів щодо реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, розроблених на основі європейських принципів державного управління. Обидва документи мають врахувати потреби у реформуванні системи оплати праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також потреби в забезпеченні загального керівництва у сфері державної служби через інституційне удосконалення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби на національному та його територіальних органів на місцевих рівнях.</p> <p>6.2. Прийняття Верховною Радою України, набрання чинності та ефективне впровадження Закону “Про державну службу” (чи змін та доповнень до Закону), базуючись на європейських принципах державного управління. Приведення Законів “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади” та “Про місцеві державні адміністрації”, інших законів, що стосуються державної служби, у відповідність до положень Закону “Про державну службу”. Розробка (чи внесення змін та доповнень) відповідних підзаконних актів.</p> <p>6.3. Прийняття Верховною Радою України, набрання чинності та ефективне впровадження Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”, розробленого на основі європейських принципів державного управління та</p>	<p>Відповідні Урядові акти, у тому числі надійна база моніторингу.</p> <p>Звіти, підготовлені Урядом, у тому числі офіційні статистичні дані. Звіти SIGMA та інші).</p>	<p>20%</p>
--	---	---	------------

Обумовленість	Показники результативності	Джерело перевірки	Вагове значення
<p>ках заходів, спрямованих на підвищення ефективності державного управління.</p>	<p>кращого європейського досвіду та у відповідності із Законом “Про державну службу”. Приведення інших законів, що стосуються служби в органах місцевого самоврядування, у відповідність до положень Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Розробка відповідних підзаконних актів.</p> <p>6.4. Прийняття Верховною Радою України, набрання чинності та ефективне впровадження Адміністративно-процесуального кодексу шляхом підготовки та впровадження Плану заходів, спрямованих на перегляд і вдосконалення галузевих адміністративних процедур.</p> <p>6.5. Ефективне впровадження Закону України “Про адміністративні послуги”, у тому числі шляхом створення нових центрів надання адміністративних послуг та ефективне функціонування діючих центрів.</p>		

<p>7. Завершення конституційної реформи за допомогою інклюзивного та партисипативного процесу із активним залученням громадськості та відповідно до рекомендацій Венеційської комісії:</p>	<p>7.1. Проведення консультацій з організаціями громадянського суспільства у рамках структурованого та регулярного процесу. 7.2. Врахування рекомендацій Венеційської комісії. 7.3. Набуття сили змінами та доповненнями до Конституції. 7.4. Проведення незалежного розслідування за підтримки Міжнародної консультативної ради, запропонованої Радою Європи, насильницьких дій, що сталися під час масових акцій протесту у листопаді 2013 – лютому 2014.</p>	<p>Веб-сторінка Верховної Ради. Звіти Ради Європи та Венеційської комісії. Звіти відповідних організацій громадянського суспільства, що беруть участь у цьому процесі.</p>	<p>12,5%</p>
<p>8. Завершення гармонізації виборчого законодавства та фінансування політичних партій (у тому числі державне фінансування) за допомогою інклюзивного та партисипативного процесу відповідно до рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Групи держав проти корупції (ГРЕКО).</p>	<p>8.1. Врахування рекомендацій БДПЛ. 8.2. Прийняття Верховною Радою України та набрання чинності відповідних законів, спрямованих на гармонізацію виборчого законодавства. 8.3. Врахування рекомендацій ГРЕКО щодо прозорості партійного фінансування.</p>	<p>Веб-сторінка Верховної Ради. Звіти БДПЛ. Звіти відповідних організацій громадянського суспільства, що беруть участь у цьому процесі. Звіти ГРЕКО.</p>	<p>12,5%</p>

### 3. Загальні умови надання кожного траншу

Сфера	Умови	Джерело перевірки
Державна політика	Задовільний поступ у здійсненні переходу до суспільства, яке характеризується поглибленою демократією, повагою до прав людини та верховенством права з високим рівнем надійності та релевантності	Наявність прогресу щодо розробки та схвалення законодавчих актів, починаючи з 21.02.2014, проведення його оцінки спеціалізованими міжнародними органами, фактичні дані щодо участі громадянського суспільства, звіти СІГМА щодо ходу реформування системи державного управління
Макроекономічна стабільність	Проведення надійної, орієнтованої на стабільність макроекономічної політики	Угода та звіти МВФ. Підвищення рейтингу у спеціалізованих агентствах (Moody's Fitch, Standard Poor's)
Управління державними фінансами	Задовільний поступ у проведенні реформи системи УДФ	Щоквартальні звіти Міністерства фінансів щодо реалізації Стратегії та Плану дій у сфері управління державними фінансами Законодавство у сфері державних закупівель Звіти організацій громадянського суспільства, повідомлення у засобах масової інформації
Прозорість бюджету	Задовільний поступ у забезпеченні доступу громадськості до своєчасної, всеохоплюючої та достовірної інформації стосовно бюджетних питань	Інформація, опублікована на веб-сторінках Міністерства фінансів, Парламенту, Кабінету Міністрів. Звіти Рахункової палати України. Звіти організацій громадянського суспільства, повідомлення у засобах масової інформації

#### Коментар

**Інформація щодо оцінки виконання загальних умов надання траншу представлена у пункті 2.3. Щорічно Представництво ЄС готує звіти щодо виконання кожної з умов. Форми звітів представлено у Директивах до програм бюджетної підтримки<sup>22</sup>**

<sup>22</sup> Директиви до програм бюджетної підтримки. Європейська комісія. Вересень 2012. ЧАСТИНА III: ПРЕДМЕТНІ ПИТАННЯ І ПРОЦЕДУРНІ ВИМОГИ. С.22-23

## 4. Розрахунок розміру варіативного траншу

Після позитивної оцінки Загальних умов Європейською Комісією, варіативний транш буде оцінено і сплачено згідно рівню відповідності кожної зі Спеціальних умов.

Існують три можливих рівня відповідності:

- i) Повна відповідність, що призведе до прийняття Європейською Комісією рішення щодо повної виплати відповідної частини траншу;
- ii) Часткова, але значна відповідність, що призведе до прийняття Європейською Комісією рішення щодо виплати половини відповідної частини траншу;
- iii) Недостатня відповідність або її відсутність, що не призведе до прийняття Європейською комісією рішення щодо виплат;

Для кожної спеціальної умови: повна відповідність включає виконання всіх показників результативності, згідно з якими спеціальні умови вважаються дотриманими; часткова, але значна відповідність включає виконання більше ніж половини показників результативності; недостатня відповідність або її відсутність включає виконання половини або менше половини показників результативності. Кошти, несплачені за недостатню відповідність, будуть втрачені, про що буде прийняте рішення в кінці програми.

Незалежні експерти можуть бути залучені для перевірки даних на вибірковій основі, прямих перевірок даних де це можливо або через перехресні перевірки, які будуть проводитися разом з іншими, як правило, неурядовими зацікавленими установами.

ISBN 978-966-2214-42-1



9 789662 214421

