

# БЮДЖЕТНА СИСТЕМА: тенденції розвитку

# **БЮДЖЕТНА СИСТЕМА: ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ**

**КИЇВ  
2019**

УДК 336.1-012.7-045.52(477)  
Б98

Б98 Бюджетна система: тенденції розвитку / [В.М. Мазярчук та ін.]; під ред. В.М. Мазярчука. – Київ: «ФОП Лопатіна О.О.», 2019. 384 с.

ISBN 978-617-7533-48-0

*У книзі представлено міжнародний досвід середньострокового бюджетного планування та можливості його використання в сучасних умовах розвитку бюджетної системи України. Окрім того, проаналізовано проблеми, які виникають під час бюджетного планування.*

*Проведено детальний аналіз виконання видатків державного та місцевого бюджетів за 2014–2018 рр. Окрім того, здійснено кількісну і якісну оцінку основних причин невиконання та перерозподілу видатків бюджетних програм у 2017–2018 рр.*

*Окрему увагу приділено особливостям реалізації міжбюджетних відносин в Україні на сучасному етапі розвитку публічних фінансів. Також досліджено сучасний стан та основні тренди політики розміщення органами місцевого самоврядування тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках у розрізі банків, відсоткових ставок та областей.*

УДК 336.1-012.7-045.52(477)

**Автори:**

*к. е. н. Корнилюк А. В. (2.8; 4.1; 4.2)*

*к. е. н. Кравченко М. В. (2.4; 2.5; 2.7; 2.9)*

*Мазярчук В. М. (1.1; 1.3; 1.4; 1.5; 1.6; 2.3)*

*к. е. н. Мельник К. В. (2.8; 3.4; 3.6)*

*к. е. н. Серебрянська Д. М. (1.2; 2.1; 2.2)*

*Слободян Р. Р. (1.3; 1.5; 1.6)*

*Стадник М. В. (1.1; 1.2; 1.3; 3.1; 3.2; 3.3)*

*За загальною редакцією В. М. Мазярчука.*

*Літературний редактор: М. І. Добоні.*

Усі права застережено. Жодна частина цього видання не може бути відтворена в будь-якій формі й будь-якими засобами без попереднього письмового дозволу власника авторських прав.

Думки, висловлені в матеріалах авторів, необов'язково відображають точку зору ОФЕА, його працівників або представників наглядової ради. Автори не є співробітниками, не консультують, не володіють акціями та не отримують фінансування від жодної компанії чи організації, яка мала б користь від цього матеріалу, а також жодним чином з ними не пов'язані.

ISBN 978-617-7533-48-0

© Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2019

# ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	12
ВСТУП.....	14
ІНФОГРАФІКА.....	16
<b>РОЗДІЛ І. БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ .....</b>	<b>32</b>
<b>1.1. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ .....</b>	<b>33</b>
<b>ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ У МЕЖАХ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ .....</b>	<b>33</b>
<b>ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ .....</b>	<b>39</b>
<b>ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ КРИТЕРІЇВ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ .....</b>	<b>43</b>
<i>Рівень політичної волі .....</i>	<i>44</i>
<i>Період планування.....</i>	<i>45</i>
<i>Область використання.....</i>	<i>45</i>
<i>Рівень деталізації.....</i>	<i>48</i>
<i>Визначення планового показника .....</i>	<i>49</i>
<i>Неврахування окремих пунктів, статей.....</i>	<i>50</i>
<i>Перехідні кошти.....</i>	<i>52</i>
<i>Обов'язковий характер .....</i>	<i>53</i>
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>56</b>
<b>1.2. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ.....</b>	<b>57</b>
<b>БЮДЖЕТНА РЕЗОЛЮЦІЯ НОВОЇ ЗЕЛАНДІЇ.....</b>	<b>57</b>
<i>Економічний і фінансовий прогноз .....</i>	<i>58</i>
<i>Пріоритетні напрями бюджетної політики .....</i>	<i>59</i>



<i>Довгострокові та короткострокові фінансові цілі</i> .....	60
<b>БЮДЖЕТНА РЕЗОЛЮЦІЯ КЕНІЇ</b> .....	<b>61</b>
<i>Оцінка поточного стану економіки</i> .....	63
<i>Бюджетні цілі</i> .....	63
<i>Середньострокові прогнози</i> .....	63
<i>Граничні межі (стелі) витрат</i> .....	64
<b>БЮДЖЕТНА РЕЗОЛЮЦІЯ АВСТРАЛІЇ</b> .....	<b>65</b>
<b>БЮДЖЕТНА РЕЗОЛЮЦІЯ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ</b> .....	<b>71</b>
<b>1.3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА 2019-2021 РР.</b> .....	<b>76</b>
<b>ОСНОВНІ ВИСНОВКИ</b> .....	<b>76</b>
<b>НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВНА ПІДГОТОВКИ ОНБП</b> .....	<b>78</b>
<b>ЗМІНИ ДО БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ</b> .....	<b>80</b>
<b>СТРУКТУРА ОНБП</b> .....	<b>82</b>
<b>ПРОЦЕДУРА РОЗРОБКИ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ</b> ....	<b>83</b>
<i>Етапи підготовки ОНБП</i> .....	83
<i>Листи ЦОВВ з пропозиціями щодо нових політик</i> .....	85
<i>Інші документи, які готуються Мінфіном під час розробки ОНБП</i> .....	86
<b>СТРУКТУРНІ ЗМІНИ ПРОЕКТУ ОНБП НА 2019-2021 РР.</b> .....	<b>88</b>
<b>ОЧІКУВАНЕ ФІНАНСУВАННЯ ЦОВВ У ДЕРЖАВНОМУ БЮДЖЕТІ 2019 РОКУ</b> ...	<b>90</b>
<b>ПРОПОЗИЦІЇ ДО ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ</b> .....	<b>99</b>
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	<b>103</b>
<b>1.4. ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО – ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УКРАЇНІ</b> .....	<b>105</b>
<b>1.5. ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ (СТАНОМ НА 6 КВІТНЯ 2017 РОКУ)</b> .....	<b>112</b>

КІЛЬКІСТЬ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ .....	112
ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ .....	115
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА... 118	
ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ПРОТЯГОМ РОКУ ... 119	
ДИНАМІКА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ У 2015 – 2017 РОКАХ.....	121
<b>1.6. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ ГОЛОВНИХ РОЗПОРЯДНИКІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У 2016–2017 РР. ....</b>	<b>124</b>
РЕЗУЛЬТАТИВНІ ПОКАЗНИКИ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ .....	124
КІЛЬКІСТЬ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ У БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМАХ МІНІСТЕРСТВ .....	127
РЕЗУЛЬТАТИВНІ ПОКАЗНИКИ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ В АГЕНТСТВАХ, СЛУЖБАХ, ІНСПЕКЦІЯХ, КОМІСІЯХ.....	133
АНАЛІЗ ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ ГОЛОВНИХ РОЗПОРЯДНИКІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ.....	137
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>143</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>144</b>
<b>РОЗДІЛ II. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТІВ .....</b>	<b>147</b>
<b>2.1 АНАЛІЗ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У I ПІВРІЧЧІ 2014–2017 РОКІВ .....</b>	<b>148</b>
<b>КОРОТКИЙ ОГЛЯД ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК» (З ОСТАННІМИ ЗМІНАМИ ТА ДОПОВНЕННЯМИ).. 148</b>	
<i>Фактори впливу на виконання державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2017 року .....</i>	<i>149</i>
<i>Фактори впливу на виконання державного та місцевих бюджетів у II півріччі 2017 року.....</i>	<i>150</i>

**ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ПЕРШОМУ ПІВРІЧЧІ 2017 РОКУ (ЗА ВИДАТКАМИ) ..... 150**

*Помісячні обсяги дефіциту / профіциту державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2017 року ..... 150*

*Виконання державного та місцевих бюджетів відповідно до їх річних планів у I півріччі 2014–2017 рр. .... 152*

*Структура Зведеного бюджету України ..... 153*

*Структура видатків державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2014 року та I півріччі 2017 року ..... 154*

*Видатки державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2014–2017 рр. – функціональна класифікація ..... 156*

*Видатки державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2014–2017 рр. – економічна класифікація ..... 159*

*Видатки державного бюджету в I півріччі 2016–2017 рр. – програмна класифікація ..... 161*

**СТАН ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВОГО БОРГУ В I ПІВРІЧЧІ 2014–2017 РР. 164**

**ВИСНОВКИ ..... 166**

**2.2. ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА ПРО ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В 2016 РОЦІ..... 167**

**ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ..... 167**

**ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ ..... 168**

*Темп зростання / зниження видатків державного та місцевих бюджетів..... 168*

**СТРУКТУРА ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ..... 171**

**СТРУКТУРА ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ..... 172**

**МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ..... 174**

*Причини зростання субвенцій ..... 177*

*Причини зменшення дотацій ..... 177*

*Причини високої залежності районних бюджетів від трансфертів з державного бюджету ..... 178*

<i>Поточні та капітальні видатки .....</i>	179
<i>Поточні та капітальні видатки державного бюджету .....</i>	181
<i>Поточні та капітальні видатки місцевих бюджетів .....</i>	181
<b>2.3. ОКРЕМІ ПОЛОЖЕННЯ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК» .....</b>	<b>183</b>
БОРГОВЕ НАВАНТАЖЕННЯ .....	183
ДЕРЖАВНІ ПРІОРИТЕТИ .....	184
УТРИМАННЯ ДЕРЖАВНИХ АПАРАТІВ .....	185
МЕДИЧНІ ПИТАННЯ.....	185
ІНФРАСТРУКТУРНІ ПРОЕКТИ .....	186
СОЦІАЛЬНІ ПИТАННЯ .....	186
КОШТИ НА ЕКА ТА ПРОМОЦІЯ ЕКСПОРТУ.....	187
<b>2.4. ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ В 2017 РОЦІ .....</b>	<b>188</b>
ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ .....	188
КІЛЬКІСНИЙ АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ЗАГАЛЬНОГО ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	189
ЛІДЕРИ ЦОВВ З НЕВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ У ВІДНОСНОМУ ВИМІРІ .....	190
ЛІДЕРИ ЦОВВ З НЕВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ У ГРОШОВОМУ ВИМІРІ .....	192
ПОВНІСТЮ ВИКОНАНІ БЮДЖЕТНІ ПРОГРАМИ .....	194
ПОВНІСТЮ НЕ ВИКОНАНІ БЮДЖЕТНІ ПРОГРАМИ.....	195
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>197</b>
<b>2.5. ПРИЧИНИ НЕВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ У 2017 РОЦІ .....</b>	<b>198</b>
ОСНОВНІ ФАКТОРИ ТА ПРИЧИНИ НЕВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ...	198

ОБСЯГИ НЕВИКОРИСТАНИХ КОШТІВ ЗА БЮДЖЕТНИМИ ПРОГРАМАМИ ....	205
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>208</b>
<b>2.6. ВИДАТКОВА ЧАСТИНА БЮДЖЕТУ: СТАН ВИКОНАННЯ ЗА І ПІВРІЧЧЯ 2018 РОКУ .....</b>	<b>209</b>
<b>2.7. ВИКОНАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ ЗА 9 МІСЯЦІВ 2018 РОКУ .....</b>	<b>218</b>
ВИКОНАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ .....	218
КІЛЬКІСНИЙ АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ.....	218
ЛІДЕРИ З НЕВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ – ВІДНОСНЕ ЗНАЧЕННЯ ...	221
ЛІДЕРИ ЦОВВ З НЕВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ – ГРОШОВИЙ ВИМІР ..	223
ПОВНІСТЮ ВИКОНАНІ БЮДЖЕТНІ ПРОГРАМИ.....	225
ПОВНІСТЮ НЕ ВИКОНАНІ БЮДЖЕТНІ ПРОГРАМИ.....	225
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>227</b>
<b>2.8. АНАЛІЗ ОБСЯГІВ ТА ПРИЧИН ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ У 2018 РОЦІ .....</b>	<b>228</b>
АНАЛІЗ ОБСЯГІВ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ..	229
АНАЛІЗ ПРИЧИН ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ...	237
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>243</b>
<b>2.9. АНАЛІЗ ПРОЕКТУ БЮДЖЕТУ ЗА ВИДАТКАМИ НА 2019 РІК.....</b>	<b>244</b>
СТРУКТУРА ВИДАТКІВ ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ .....	244
ПОКАЗНИКИ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	244
ПОКАЗНИКИ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ .....	246
ПОКАЗНИКИ ВИДАТКІВ РОЗВИТКУ ТА СПОЖИВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	247

ВИСНОВКИ .....	248
----------------	-----

## **РОЗДІЛ III. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ .....** 249

### **3.1. АНАЛІЗ РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У 2016–2017 РОКАХ.....** 250

ПОРЯДОК ТА УМОВИ НАДАННЯ СУБВЕНЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ  
ІНФРАСТРУКТУРИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД..... 250

РОЗПОДІЛ СУБВЕНЦІЇ У РОЗРІЗІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ  
ОДИНИЦЬ .....

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ У 2016 РОЦІ .....

### **ВИСНОВКИ .....** 268

### **3.2. СУБВЕНЦІЇ НА ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ У 2016–2017 РР. ....** 270

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЙ НА  
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК .....

ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЙ НА  
ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ  
ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ.....

АНАЛІЗ РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЙ ЗА ФУНКЦІОНАЛЬНОЮ КЛАСИФІКАЦІЄЮ ..

ВСТАНОВЛЕННЯ ВІДПОВІДНОСТІ НАДАНИХ СУБВЕНЦІЙ РЕЙТИНГУ  
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ ТА РОЗПОДІЛУ  
СУБВЕНЦІЙ НА ОДНОГО ЖИТЕЛЯ ОБЛАСТІ.....

### **ВИСНОВКИ .....** 282

### **3.3. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЙ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НА ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ У 2017 РОЦІ .....** 284

### **3.4. АНАЛІЗ ВИПЛАТИ ГРОШОВОЇ КОМПЕНСАЦІЇ НА ПРИДБАННЯ ЖИТЛА ДЛЯ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ ТА ЇХ СІМЕЙ У І ПІВРІЧЧІ 2018 РОКУ .....** 289

<b>НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОРЯДКУ ТА УМОВ НАДАННЯ СУБВЕНЦІЇ НА ПОЛІПШЕННЯ ЖИТЛОВИХ УМОВ ДЛЯ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ ТА ЇХ СІМЕЙ .....</b>	<b>289</b>
<b>АНАЛІЗ ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ НА ВИПЛАТУ ГРОШОВОЇ КОМПЕНСАЦІЇ НА ПРИДБАННЯ ЖИТЛА ДЛЯ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ ТА ЇХ СІМЕЙ У І ПІВРІЧЧІ 2017 ТА 2018 РР.....</b>	<b>292</b>
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>296</b>
<b>3.5. АНАЛІЗ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ У 2018–2019 РР.....</b>	<b>297</b>
<b>БАЗОВА ДОТАЦІЯ .....</b>	<b>297</b>
<b>РЕВЕРСНА ДОТАЦІЯ .....</b>	<b>299</b>
<b>ОСВІТНЯ СУБВЕНЦІЯ .....</b>	<b>301</b>
<b>МЕДИЧНА СУБВЕНЦІЯ.....</b>	<b>303</b>
<b>ДОДАТКОВА ДОТАЦІЯ.....</b>	<b>305</b>
<b>ІНШІ ВИДИ СУБВЕНЦІЙ ТА ДОТАЦІЙ .....</b>	<b>308</b>
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>312</b>
<b>3.6. АНАЛІЗ РОЗПОДІЛУ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ «НОВА УКРАЇНСЬКА ШКОЛА» У 2018 РОЦІ.....</b>	<b>313</b>
<b>НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА СТВОРЕННЯ «НОВОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ШКОЛИ» ...</b>	<b>313</b>
<b>ХІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМИ СТВОРЕННЯ «НОВОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ШКОЛИ»..</b>	<b>315</b>
<b>ПОРЯДОК РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЇ НА «НОВУ УКРАЇНСЬКУ ШКОЛУ» .....</b>	<b>318</b>
<b>ОБСЯГИ ФІНАНСУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛ СУБВЕНЦІЇ «НУШ» У 2018 РОЦІ ..</b>	<b>320</b>
<b>ОЦІНКА ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ «НУШ» ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ РОЗВИТКУ .....</b>	<b>323</b>
<b>АНАЛІЗ СУБВЕНЦІЇ «НУШ» ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ СПОЖИВАННЯ ..</b>	<b>331</b>
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>334</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>336</b>

<b>РОЗДІЛ IV. ДЕПОЗИТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....</b>	<b>348</b>
<b>4.1. ДЕПОЗИТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В 2016–2018 РР. 349</b>	
ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕПОЗИТІВ ОМС .....	349
ДИНАМІКА ЗАЛИШКІВ ДЕПОЗИТНИХ КОШТІВ У 2014–2018 РР.....	351
ОГЛЯД ДЕПОЗИТІВ ОМС У ПРОБЛЕМНИХ / ЛІКВІДОВАНИХ БАНКАХ .....	353
АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РОЗРІЗІ БАНКІВ.....	354
АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РОЗРІЗІ ОБЛАСТЕЙ .....	356
АНАЛІЗ ДИНАМІКИ СТАВОК ДЕПОЗИТІВ ОМС .....	360
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>363</b>
<b>4.2. ОБСЯГИ ТА ДИНАМІКА ЗАЛИШКІВ ДЕПОЗИТНИХ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У 2016–2018 РР. ....</b>	<b>365</b>
ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ДЕПОЗИТІВ ОМС У 2016–2018 РР.....	365
ОГЛЯД ДЕПОЗИТНИХ СТАВОК У 2016–2018 РР. ....	366
АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ ОБЛАСНИХ БЮДЖЕТІВ .....	369
АНАЛІЗ БЮДЖЕТІВ МІСТ ОБЛАСНОГО ПІДПОРЯДКУВАННЯ .....	371
АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ РАЙОННИХ БЮДЖЕТІВ ТА РАЙОНІВ У МІСТАХ .....	373
АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ БЮДЖЕТІВ МІСТ, ПІДПОРЯДКОВАНИХ РАЙОНУ ....	375
АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ БЮДЖЕТІВ ОТГ .....	376
АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ БЮДЖЕТІВ СЕЛИЩ МІСЬКОГО ТИПУ .....	378
АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ БЮДЖЕТІВ СІЛ .....	379
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>381</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>382</b>



## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

**Адміністрація Держспецзв'язку** – Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України

**Агенство е-урядування** – Державне агентство з питань електронного урядування України

**АРМА** – Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів

**ВРП** – Вища рада правосуддя

**ВРУ** – Верховна Рада України

**ВСУ** – Верховний Суд України

**ГПУ** – Генеральна прокуратура України

**ГРК** – головний розпорядник бюджетних коштів

**ГФД СКМУ** – Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України

**ДБР** – Державне бюро розслідувань

**Держкомтелерадіо** – Державний комітет телебачення і радіомовлення України

**Держрибагентство** – Державне агентство рибного господарства України

**ДКА** – Державне космічне агентство України

**ДРСУ** – Державна регуляторна служба України

**ДСВВ** – Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції

**ДСЯО** – Державна служба якості освіти України

**ДУС** - Державне управління справами

**ЗУ** – Закон України

**Казначейство** – Державна казначейська служба України

**Кв. км** – квадратний кілометр

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**Мінагрополітики** – Міністерство аграрної політики та продовольства України

**МВС** – Міністерство внутрішніх справ України

**МЕРТ (Мінекономрозвитку)** – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

**Мінекології** – Міністерство екології та природних ресурсів України

**Міненерговугілля (Міненерго)** – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України

**МЗС** – Міністерство закордонних справ України

**МІП** – Міністерство інформаційної політики України

**Мінінфраструктури** – Міністерство інфраструктури України

**Мінкультури** – Міністерство культури України

**Мінмолодьспорту** – Міністерство молоді та спорту України

**Міноборони** – Міністерство оборони України

**Мінприроди** – Міністерство екології та природних ресурсів України

**Мінрегіон** – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

**Мінсоцполітики** – Міністерство соціальної політики України

**МОН** – Міністерство освіти і науки України

**МОЗ** – Міністерство охорони здоров'я України

**МТОТ** – Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України

**Мінфін** – Міністерство фінансів України

**Мін'юст** – Міністерство юстиції України

**НАЗК** – Національне агентство з питань запобігання корупції

**НКЦПФР** – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку

**ОДА** – обласна державна адміністрація

**ОТГ** – об'єднана територіальна громада

**ОФЕА** – Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України

**ПБП** – паспорт бюджетної програми

**РПУ** – Рахункова палата України

**Укравтодор** – Державне агентство автомобільних доріг України

**Укрінфрапроект** – Державне агентство інфраструктурних проектів України

**ЦВК** – Центральна виборча комісія України

**ЦНАП** – Центр надання адміністративних послуг

**ЦОВВ** – центральний орган виконавчої влади

## ВСТУП

Бюджетна система є основою публічних фінансів країни. Правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства визначаються Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами.

На сучасному етапі Стратегією розвитку системи управління державними фінансами визначено, що для побудови ефективної системи управління державними фінансами необхідно визначити основні проблеми розвитку складових системи управління державними фінансами на середньо- і довгостроковий періоди та шляхи їх розв'язання в межах комплексного підходу. У зв'язку з цим актуальними є дослідження особливостей бюджетного планування, розподілу видатків державного й місцевих бюджетів та побудови ефективної системи реалізації міжбюджетних відносин.

Книга складається з чотирьох розділів.

**Перший розділ «Бюджетне планування»** присвячено вивченню міжнародного досвіду бюджетного планування та можливостей його застосування в українських реаліях. Також автори дослідили сучасний стан середньострокового бюджетного планування в Україні та виявили ключові проблеми розробки основних напрямів бюджетної політики на основі програмно-цільового методу. Адже основна мета запровадження середньострокового бюджетного планування в будь-якій розвинутій країні є забезпечення відповідності між тактичними і стратегічними цілями державного управління. Актуальність висвітлення згаданих питань пояснюється ще й тим, що питання необхідності підвищення ефективності бюджетних видатків в умовах перманентної обмеженості фінансових ресурсів, уповільнення економічного зростання та щорічного збільшення державного боргу України набуває особливого значення.

За останні роки безпосередній вплив на видаткову діяльність органів влади справила запроваджена реформа міжбюджетних відносин, основним проявом якої стало посилення ролі місцевої влади в суспільному секторі економіки. Внаслідок цього держава почала виконувати більш характерні для неї функції у сфері оборони, вищої освіти, спеціалізованої медицини, соціального

захисту населення тощо. Водночас заходи реформи, які впроваджуються з січня 2015 року, прямо вплинули на виконання бюджетів різних рівнів. Саме тому в **другому розділі «Видатки державного та місцевого бюджетів»** проаналізовано виконання законів про Державний бюджет України протягом 2016–2018 рр. за окремими категоріями видатків, у тому числі в розрізі державного та місцевого бюджетів. Також представлено кількісний та якісний аналіз основних причин невиконання та перерозподілу видатків бюджетних програм у 2017–2018 рр.

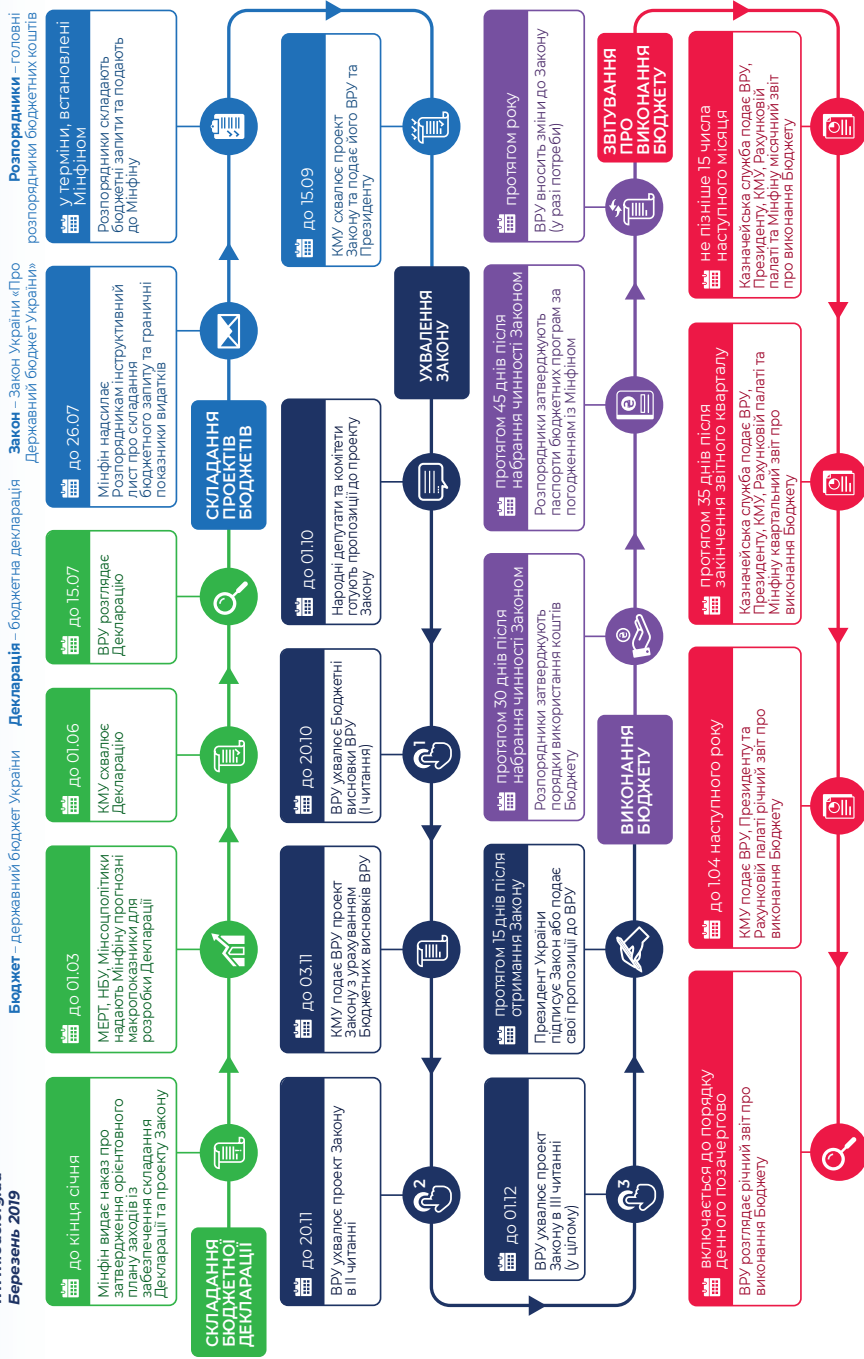
У **третьому розділі «Міжбюджетні трансферти»** проаналізовані питання, пов'язані з бюджетною децентралізацією, яка спрямована на підвищення рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, задоволення потреб населення суспільними благами та покращення добробуту кожного громадянина. Важливе місце у видатковій політиці держави посідають міжбюджетні трансферти. Так, автори дослідили нормативно-правове забезпечення розподілу міжбюджетних трансфертів. Проаналізовано дані про види, обсяги, склад, структуру та рівень виконання міжбюджетних трансфертів за останні роки. Більш детально вивчено особливості надання та використання окремих видів субвенцій з погляду їх суспільної цінності в контексті забезпечення соціально-економічного розвитку країни.

Збільшення доходів місцевих бюджетів у результаті фінансової децентралізації призвело до появи значних обсягів вільних грошових ресурсів органів місцевого самоврядування. З огляду на це посилюється актуальність дослідження й моніторингу ефективності управління зазначеними ресурсами, які муніципальна влада схильна спрямовувати на строкові депозитні рахунки в державних банках з метою часткового збереження їхньої вартості. Своєю чергою це призводить до загострення проблеми вилучення фінансових ресурсів з потенційно важливих соціально-економічних проектів розвитку регіонів. У зв'язку з цим окрему увагу присвячено вивченню основних тенденцій у сфері депозитної політики органів місцевого самоврядування. Ці питання розглянуті в **четвертому розділі «Депозити органів місцевого самоврядування»**. Зокрема, проаналізовано особливості розміщення коштів бюджетами областей, міст обласного підпорядкування та районними бюджетами. Додатково висвітлено динаміку зміни усереднених депозитних ставок протягом 2016–2018 рр. загалом по системі та в розрізі досліджуваних видів бюджетів.

# ΙΝΦΟΓΡΑΦΙΚΑ

## БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНИЙ КАЛЕНДАР

Розпорядники – головні розпорядники бюджетних коштів



**До кінця січня**

Мінфін направляє інструктивний лист для ГРБК про надання інформації для БД



МЕРТ надає Мінфіну попередній прогноз економічного і соціального розвитку



НБУ надає Мінфіну орієнтовну інформацію про розрахунок показників частини чистого прибутку НБУ



**До 1 квітня**

Мінфін доводить до РНБО обсяги Видатків на нацбезпеку і оборону



**До 15 квітня**

РНБО надає Мінфіну розподіл обсягів Видатків на нацбезпеку і оборону



**До кінця квітня**

Мінфін доводить до окремих ГРБК інформацію про обсяги Видатків на нацбезпеку і оборону та отримує від них пропозиції до БД



**До 15 травня**

Мінфін подає БД на розгляд до КМУ



**У десятиденний строк із отримання БД**

Народні депутати та комітети подають до Комітету з питань бюджету пропозиції до БД



**До 26 липня**

Мінфін доводить до ГРБК показники Видатків з інструкціями



**До середини серпня**

Мінфін проводить погоджувальні наради з ГРБК



**До 15 вересня**

КМУ схвалює Проект Закону



Примітка: інфографіку складено на основі наказу Мінфіну №36 від 25.01.19. Склад заходів та їхня черговість може змінюватись щороку.

**Відсутня законодавчо закріплена дата**



■ Відповідальний Мінфін ■ Відповідальні інші органи/ГРБК  
БД – бюджетна декларація на наступні три роки

Видатки – видатки держбюджету та надання кредитів на наступні три роки

ГРБК – головні розпорядники бюджетних коштів

Проект Закону – проект Закону України «Про Державний бюджет України на наступний рік»

**До 1 березня**



Вища рада правосуддя надає Мінфіну пріоритетні завдання фінансового забезпечення судової влади та її незалежності



Мінсоцполітики надає Мінфіну показники мінімальної заробітної плати, посадового окладу працівника I тарифного розряду, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення

**До 10 квітня**



Мінфін доводить до ГРБК орієнтовні граничні показники Видатків

**До середини квітня**



ГРБК надає Мінфіну пропозиції до БД, результати діяльності в межах доведених орієнтовних граничних показників Видатків



Мінфін проводить їхній аналіз

**Друга половина квітня**



Мінфін проводить погоджувальні наради з ГРБК для узгодження показників БД

**До 1 червня**



КМУ схвалює БД та в триденний строк подає її до ВРУ

**До 15 липня**



ВРУ розглядає питання про БД

**До 9 серпня**



ГРБК надсилають Мінфіну бюджетні запити

**До 9 вересня**



Мінфін подає на розгляд КМУ Проект Закону

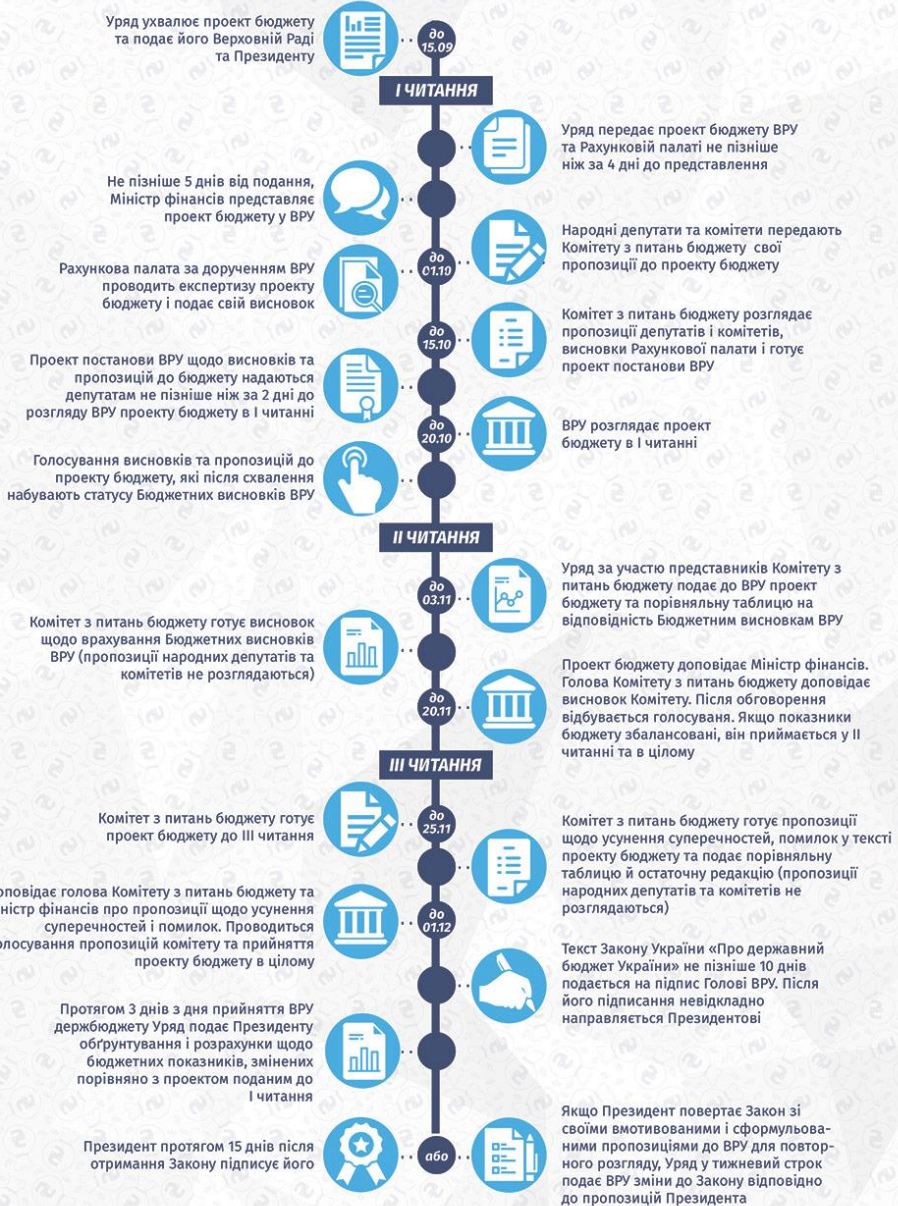
**Протягом 7 днів з дня схвалення КМУ**



Мінфін доводить до ОДА та КМДА прогностичні показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів на наступний рік



## БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС: ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПРОЕКТУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ





## ЯК ВИКОНУВАЛИ ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ У 2017 РОЦІ

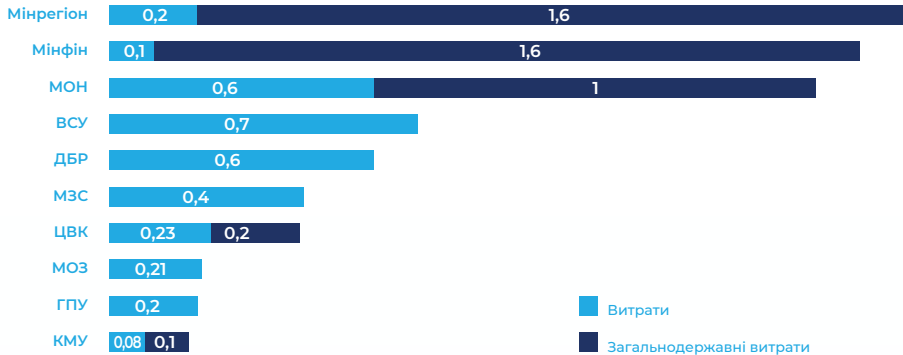
Видаткову частину бюджету виконано на **96 %**  
від плану у **870 млрд грн**

Із **500** бюджетних програм  
**395** виконано на понад **90 %\***

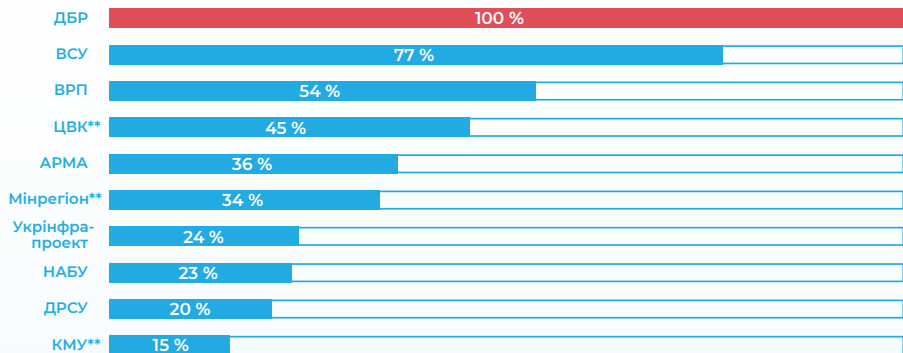
**839** млрд  
грн  
фактичне виконання



Лідери невиконання (млрд грн)\*



Лідери невиконання (%)\*



\* показники загального фонду державного бюджету

\*\* із врахуванням загальнодержавних витрат

## Причини невиконання



ДБР розпочне роботу у вересні 2018 року.

Днем початку роботи ВСУ визначається 15 грудня 2017 року.  
Ротація кадрів у зв'язку з ліквідацією ВСУ.



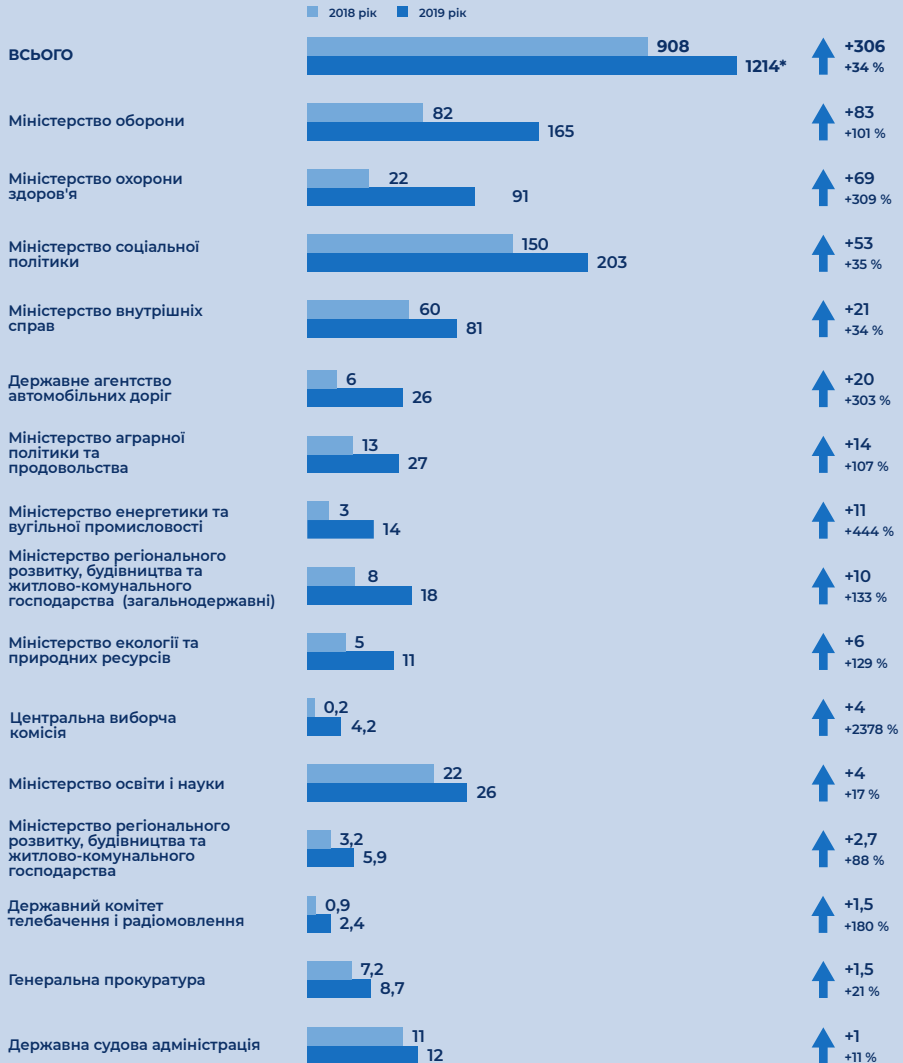
Відсутність проведення двох процедур закупівель.  
Економія коштів на заходах з підвищення кваліфікації працівників.

АРМА – Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;  
ВРП – Вища рада правосуддя;

ВСУ – Верховний суд України;  
ДБР – Державне бюро розслідувань;  
ДРСУ – Державна регуляторна служба України;  
ЦОБВ – центральний орган виконавчої влади.

Джерела: ВРУ, ВСУ, Державна казначейська служба України, КМУ, Рахункова палата України

## ТОП 15 ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЯКІ ХОЧУТЬ ЗБІЛЬШИТИ СВОЇ ВИДАТКИ У 2019 РОЦІ (МЛРД ГРН)



В інфографіці представлена загальна інформація щодо потреби у фінансуванні загального фонду державного бюджету центральних органів виконавчої влади на 2019-2021 роки. Дані пропозиції подані до Міністерства фінансів у відповідності до листа про надання інформації для підготовки Основних напрямів бюджетної політики.

Примітка: \* – не враховані дані розпорядників, які мають обмежений доступ та окремих відомств, які не подали інформацію. Загальна таблиця, у форматі додатку 3 Державного бюджету України, представлена у дослідженні Офісу фінансового та економічного аналізу у ВРУ – "Основні напрями бюджетної політики на 2019-2021 рр."

**228,4**  
млрд грн

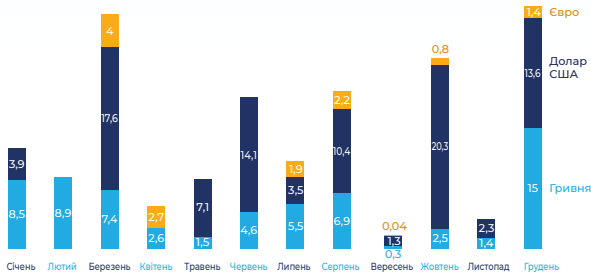
обсяг облігацій державної позики, емітованих Міністерством фінансів України (станом на 27.12.2018)

з них



## ОВДП

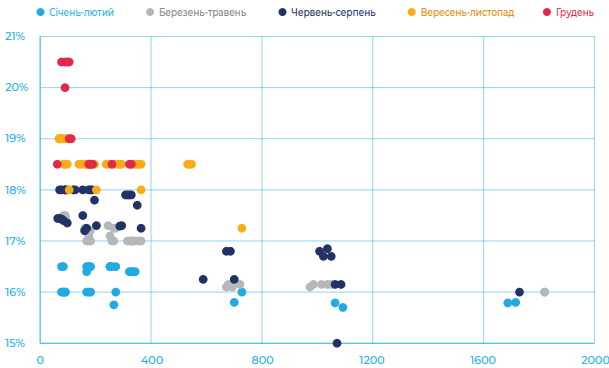
Динаміка випуску ОВДП у розрізі валют, млрд грн



1 Максимальні обсяги надходжень від розміщення цінних паперів були зафіксовані у грудні – 30 млрд грн (17,3% від усіх надходжень за аналізований період) та березні – 29 млрд грн (16,8%). Крім того, кошти активно залучались у червні, серпні та жовтні. Найменше коштів було залучено у вересні – 1,7 млрд грн (0,9% від усіх надходжень за аналізований період).

2 Здебільшого ОВДП випускалися у доларах США – 3,5 млрд (94,1 млрд грн за курсом НБУ). Частка доларових ОВДП – 55%. У національній валюті емітовані ОВДП на суму 65,2 млрд грн (5% від усіх випущених ОВДП), в євро – лише 0,4 млрд або 13 млрд грн (7% від усіх випущених ОВДП).

## Відсоткові ставки та тривалість обігу ОВДП в гривнях (дні)

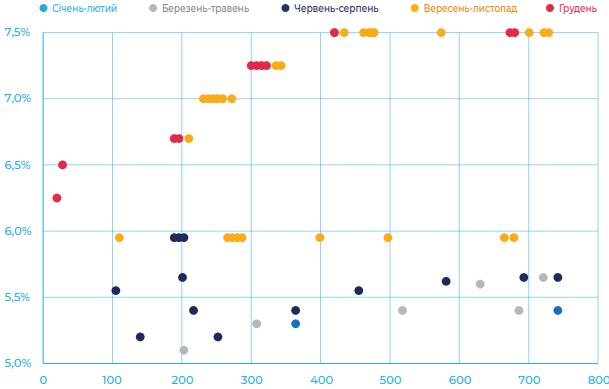


3 Протягом аналізованого періоду спостерігається постійне підвищення ставок за випущеними облігаціями. Якщо у січні-лютому ставки коливалися в діапазоні 15-17%, то вже у вересні-листопаді кошти залучались під 17,25-19%, у грудні – під 18,5-20,5%.

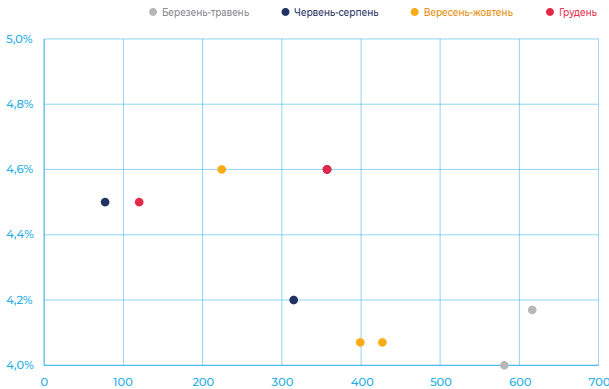
4 Поряд зі здорожчанням ресурсів, спостерігається тенденція до скорочення терміну, на який вони залучаються. Так, у середньому строк обігу емітованих гривневих ОВДП становить 341 день, при цьому максимальний термін – майже 5 років (1820 днів), мінімальний – два місяці (62 дні).

5 Обсяг залучених короткострокових ресурсів становить 60,4 млрд грн (93% від загального обсягу емітованих гривневих ОВДП).

Відсоткові ставки та тривалість обігу ОВДП в доларах (дні)



Відсоткові ставки та тривалість обігу ОВДП в євро (дні)



6 Як і у випадку з гривневими ОВДП, спостерігається тенденція до зростання відсоткових ставок – взимку ресурси залучались під 5,3-5,4% річних, у вересні-грудні – під 5,95-7,5%, ріст ставок склав 1,5%. Основний ріст відбувся у жовтні.

7 На відміну від гривневих ОВДП, для доларових цінних паперів не спостерігається скорочення терміну обігу. Середній строк обігу доларових ОВДП складає 386 днів, максимальний термін, на який емітовані такі ОВДП – 742 дні, мінімальний – 20 днів.

8 Обсяг ресурсів, залучених на короткостроковий строк становить 1,4 млрд дол. США (68%), на середньостроковий строк – 0,7 млрд грн (37%), довгостроковий доларові ОВДП не випускались.

9 Традиційно спостерігається тренд на збільшення відсоткових ставок протягом аналізованого періоду – з 4% у квітні до 4,6% у грудні. При чому, на відміну від поступового росту ставок за гривневими ОВДП, збільшення ставок за ОВДП у євро відбулося наприкінці жовтня.

10 Середній термін залучення коштів становить 357 днів, максимальний строк – 616 днів, мінімальний – 77 днів.

## ОЗДП

**2 млрд дол. США**

обсяг довгострокових облигацій зовнішньої державної позики, розміщених 01.11.2018.

або

**56,2 млрд грн**

за офіційним курсом НБУ на відповідну дату

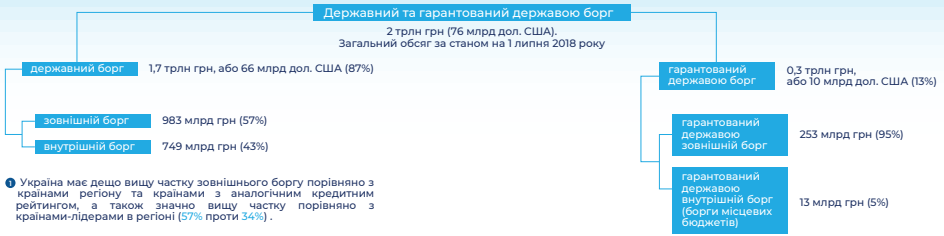
### Основні характеристики випущених ОЗДП

Обсяг	750 млн дол США	Перша серія
	1250 млн дол США	Друга серія
Відсоткова ставка	8,994%	
	9,75	
Кінцева дата погашення	01.02.2024	
	01.11.2028	
Дата сплати купону	01.02 та 01.08	
	01.05 та 01.11	

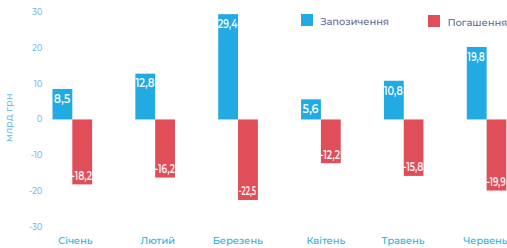
Джерело: Міністерство фінансів України. Отримано з: <https://www.minfin.gov.ua/news/borg>

Дослідження: Анна Корнилюк  
Візуалізація: Богдан Биконь

## ДЕРЖАВНИЙ ТА ГАРАНТОВАНИЙ ДЕРЖАВОЮ БОРГ УКРАЇНИ: ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ І ПІВРІЧЧЯ 2018 РОКУ



### Динаміка залучення і погашення державного боргу в I півріччі 2018 року

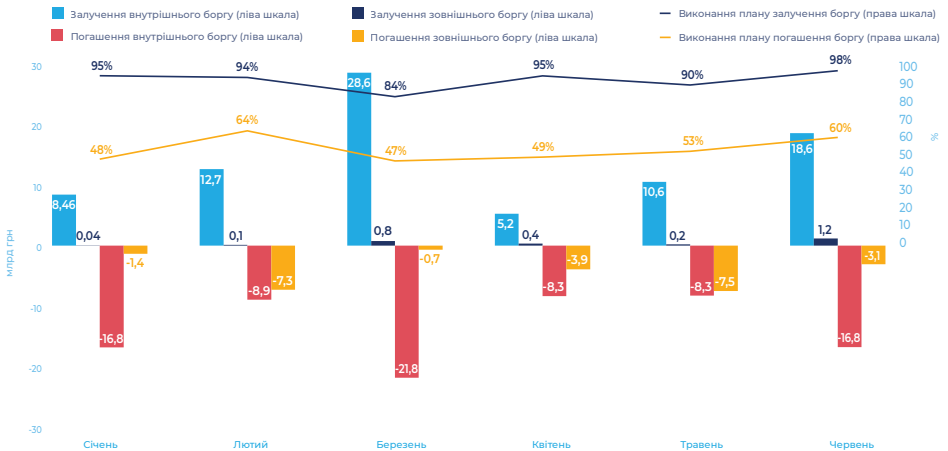


1 Відповідно до розпису Державного бюджету в I півріччі 2018 року Міністерство фінансів планувало залучити до загального фонду Державного бюджету 139 млрд грн (83 млрд грн – внутрішні та 56 млрд грн – зовнішні запозичення). Відбулося залучити 84 млрд грн на внутрішньому ринку.

2 Більше половини (59%) становлять запозичення, здійснені в березні та червні (29 та 20 млрд грн).

3 Виплати з погашення боргу розподілені більш рівномірно і становили в середньому 17 млрд грн з піковим значенням 22 млрд грн у березні та мінімальним 12 млрд грн у квітні.

### Динаміка залучення і погашення боргу Державного бюджету\*



\* Інформація про виконання плану залучення та погашення боргу надана для загального фонду Державного бюджету кумулятивно з початку року

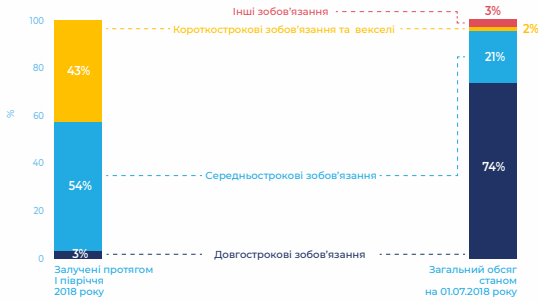
1 Виконання планового показника залучення фінансування за підсумками I півріччя становить 60%. Основною причиною цього є політичний чинник: Міністерство фінансів не здійснювало зовнішніх запозичень та додатково «стимулювало» ухвалення необхідних змін до антикорупційного законодавства.

2 План внутрішніх запозичень протягом березня-травня виконувався у межах 95-99%. У січні-лютому відбулося значне недовиконання у межах 48-64%, за підсумками півріччя план був виконаний на 101% (кумулятивно, з початку року) переважно через понадпланові запозичення в червні. Незважаючи на недотримання запозичень, операції з погашення існуючого боргу здійснювалися в повному обсязі із середнім показником виконання 53%.

3 За I півріччя 2018 року уряд погасив борги на суму 105 млрд грн, з яких 81 млрд грн – внутрішнього боргу (77%) та 24 млрд грн – зовнішнього боргу (23%).

## Продовження

Структура загального державного боргу за терміном погашення станом на 1 липня 2018 року

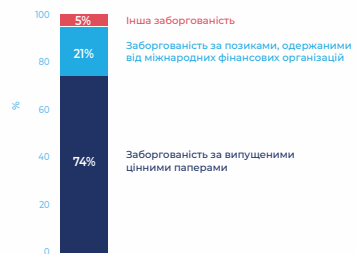


1 Державний борг в основному є довгостроковим (74%), частка короткострокових зобов'язань – лише 2%. Середній строк для погашення державного зовнішнього боргу становить 6 років, державного внутрішнього боргу – 10 років.

2 У 2018 році спостерігається тенденція до залучення короткострокового боргу. 97% залучених коштів – це середньо- та короткострокові зобов'язання (частка останніх – 43%).

3 З огляду на низьку частку залученого протягом I півріччя 2018 року боргу в загальному обсязі його короткостроковий характер наряд чи змінить загальну картину, проте тенденція не є позитивною.

Структура державного боргу за типом кредитора станом на 1 липня 2018 року



1 Три чверті державного боргу становлять випущені облігації внутрішньої та зовнішньої державної позики (43 і 31%).

2 Кредити від МВФ (35%) становлять основну частину заборгованості перед МФО.

3 Решта припадає на позики, отримані від органів управління іноземних держав, НБУ та іноземних комерційних банків.

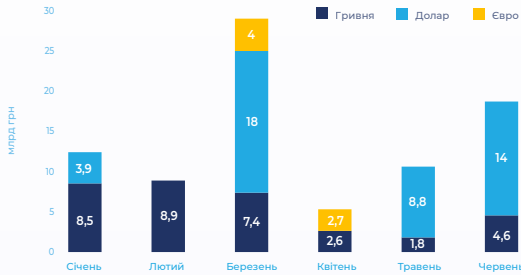
4 У першому півріччі 2018 року обсяг нових ОВДП становив 8,4 млрд грн, з них валютні облігації – 51 млрд грн (60% від загального обсягу випущених ОВДП).

5 Залучення коштів у валюті необхідне з огляду на значні урядові виплати протягом цього періоду. Відсоткова ставка за цими запозиченнями становить 5,5% для облігацій в доларах та 4,2% для облігацій в євро. Для порівняння: середня ставка по залучених гривневих ОВДП становила 16%.

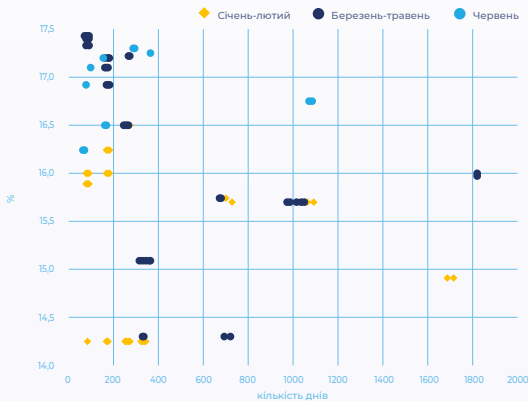
6 Міністерство фінансів постійно залучало валютні ОВДП, окрім лютого, коли на внутрішньому ринку залучалися лише гривневі зобов'язання.

7 Найбільші емісії були здійснені в березні (29 млрд грн) та червні (19 млрд грн), що збігається з піковими виплатами за наявними боргами.

Динаміка випуску ОВДП у розрізі валют



Тривалість обігу та відсоткові ставки гривневих ОВДП, емітованих у січні-червні 2018 року



8 У середньому строк обігу емітованих гривневих ОВДП становить 397 днів, при цьому максимальний термін – майже 5 років (1820 днів), мінімальний – два місяці (63 дні).

9 Загалом більшість емітованих цінних паперів має строк обігу до 1 року. А обсяг залучених короткострокових ресурсів сягає близько 36 млрд грн.

10 Здебільшого довгострокові фінансові ресурси залучалися під нижчий відсоток (15-16%) порівняно з короткостроковими, більшість з яких була залучена під 16-17,5%.

11 Спостерігається тенденція до збільшення вартості залученого ресурсу. На початку року ставки коливалися в діапазоні 14,25-16,25%, а наведені максимальна ставка становила 17,5%.

## Структура боргу місцевих бюджетів



1 Станом на 1 липня сукупний обсяг боргів місцевих бюджетів становив 13 млрд грн (0,7% від загального обсягу державного боргу).

2 За I півріччя 2018 року місцеві бюджети залучили 0,6 млрд грн.

3 За терміном погашення найбільшу частину становлять середньострокові зобов'язання – 72%, решта – довгострокові. Місцеві бюджети не залучали короткострокові борги.

4 Найбільшу частку заборгованості місцевих бюджетів станом на 1 липня 2018 року становлять позики за рахунок ресурсів єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів.

Джерело: Державна казначейська служба України, Міністерство фінансів України  
Дослідження: Анна Корнілюк  
Візуалізація: Богдан Бевенюк



Ключові ризики державного боргу відповідно до Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 роки



Ризик рефінансування – реалізується через неможливість отримання капіталу в необхідному обсязі чи за прийнятною ціною.



Ризик ліквідності – реалізується за відсутності коштів для погашення та обслуговування боргу.



Валютний ризик – враховуючи, що більше половини боргових зобов'язань номіновані в іноземній валюті, подальша девальвація гривні ускладнить погашення й обслуговування державного боргу.



Відсотковий ризик – ризик зростання плаваючих процентних ставок.



Ризик додаткових зобов'язань – з огляду на майбутні президентські та парламентські вибори у 2019 існує загроза необґрунтованого збільшення витратів соціального спрямування, що ускладнить обслуговування та погашення існуючого боргу або зумовить необхідність нових запозичень у більших обсягах.





## ТОП-25 БЮДЖЕТІВ ОМС ЗА ДЕПОЗИТАМИ СТАНОМ НА 01.06.2018 РОКУ<sup>1</sup>

ОМС – органи місцевого самоврядування



**16 млрд грн**

залишки депозитних коштів, розміщених місцевими бюджетами



**286**

бюджетів мають кошти на депозитних рахунках



**54 млн грн**

середній розмір депозиту топ-25 ОМС



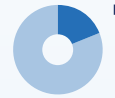
**77%**

частка топ-25 бюджетів ОМС\*



**40%**

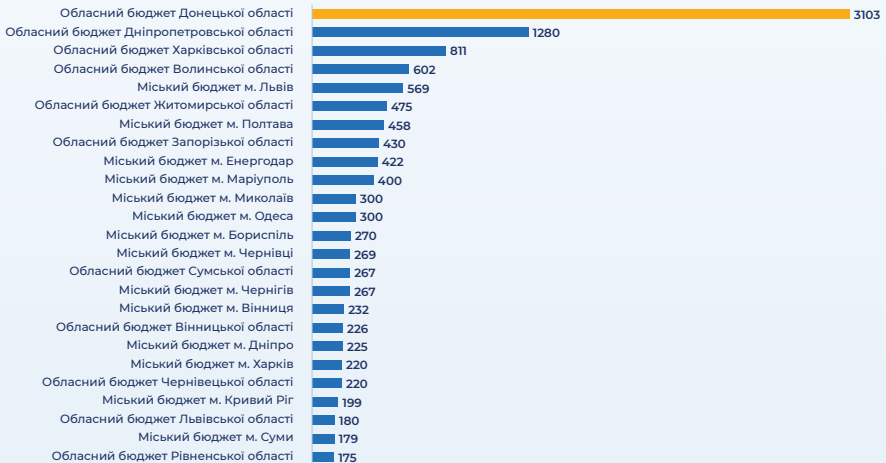
частка топ-5 бюджетів ОМС\*



**19%**

частка обласного бюджету Донецької області\*

\* у загальному обсязі депозитів



Залишки депозитних коштів ОМС на рахунках у банках<sup>2</sup>, млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба України



Середні ставки по депозитах

Банк	Загальний фонд	Спеціальний фонд
Укргазбанк	10,9%	11,4%
Приватбанк	10%	
Ощадбанк	10,1%	
Укрексімбанк	12,6%	12,2%

<sup>1</sup> Залишки депозитних коштів станом на 01.06.2018 року

<sup>2</sup> Не враховані кошти в ліквідованих / проблемних банках



**15 млрд грн**  
залишки депозитних коштів, розміщених місцевими бюджетами станом на 01.07.2018



**292**  
місцеві бюджети розмістили кошти на депозитних рахунках

ОМС – органи місцевого самоврядування  
ОТГ – об'єднані територіальні громади



**3,2%**  
від їхньої загальної кількості



**2%**  
частка депозитів у ліквідованих/ проблемних банках

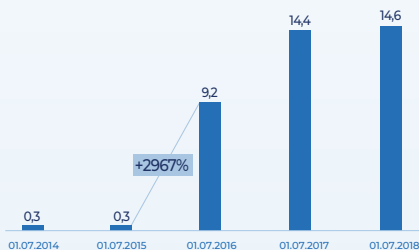


**10,5%**  
середня ставка по депозитах бюджетів ОМС станом на 01.06.2018



**17,5%**  
облікова ставка НБУ

Динаміка залишків коштів на депозитних рахунках у 2014-2018 рр., млрд грн



1 Фінансова децентралізація та зростання доходів місцевих бюджетів у середньому на 23% у 2016-2018 роках сприяли суттєвому нарощенню депозитних вкладень ОМС. Найістотніше збільшення відбулося у 2016 році – залишки на депозитних рахунках зросли майже в 31 раз порівняно з аналогічним періодом 2015 року.

2 Якщо у 2013-2014 роках залишки коштів на депозитах становили менше 1% від витрат місцевих бюджетів, то в 2018 році вони досягли 6%.

Розподіл депозитів за обсягом вкладів у розрізі ОМС

3 88% від усіх розміщених депозитів ОМС припадає на обласні бюджети та бюджети міст обласного підпорядкування. Незважаючи на найменшу кількість обласних бюджетів у загальній структурі місцевих бюджетів, обсяг їх депозитів становить понад половину від усіх розміщених коштів.

4 На бюджети нижчих рівнів припадає лише 12% розміщених депозитів, що пояснюється їх меншими розмірами.



Середній розмір депозиту в розрізі видів місцевих бюджетів, млн грн



5 Середній обсяг розміщеного депозиту ОМС становить 55 млн грн, проте спостерігаються значні коливання у розрізі місцевих бюджетів різних рівнів.

Джерело: Державна казначейська служба України

## ТОП-25 БЮДЖЕТІВ ОМС ЗА ДЕПОЗИТАМИ СТАНОМ НА 01.12.2018 РОКУ

ОМС – органи місцевого самоврядування

в порівнянні зі станом на 01.06.2018:



**12 млрд грн** загальні залишки депозитів

↓ **4 млрд грн**



**274** бюджети мають депозити

↓ **12** од



**78%** частка топ-25 бюджетів\*

↑ **1%**



**44%** частка топ-5 бюджетів\*

↑ **4%**

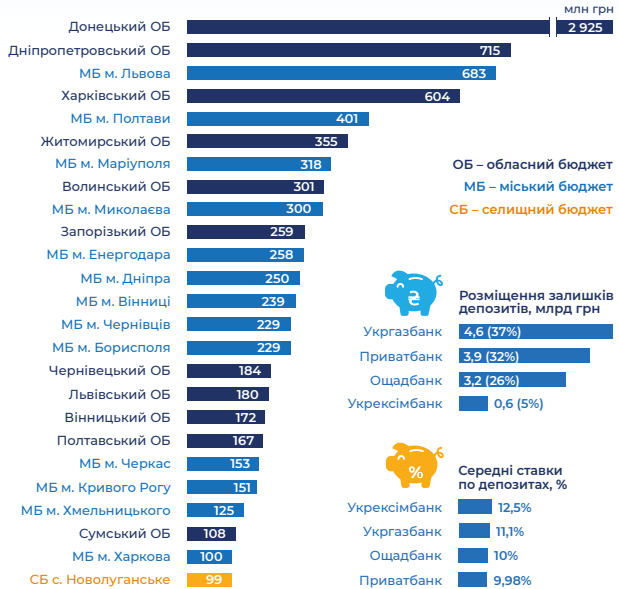


**24%** частка Донецького ОБ\*

↑ **5%**

\* у загальному обсязі депозитів

Джерело: Державна казначейська служба України



## ДЕРЖАВНИЙ ФОНД РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ФІНАНСУВАННЯ ПРОЄКТІВ ЗА ОБЛАСТЯМИ

### Найбільше проєктів



### Найменше проєктів



2015

2,9 млрд грн  
(876 проєктів)

2016

3,0 млрд грн  
(810 проєктів)

### Найбільше проєктів



### Найменше проєктів



## РОЗПОДІЛ ЗА ОБЛАСТЯМИ

Область	Планове фінансування, млн грн, та відсоток виконання		Середня вартість проєкту, млн грн	
	2015	2016	2015	2016
Донецька	239 (60%)	234 (76%)	2,1	6,3
Львівська	223 (93%)	223 (96%)	2,6	2,8
Луганська	194 (19%)	110 (56%)	2,7	3,7
Дніпропетровська	183 (95%)	177 (96%)	4,2	18,3
м. Київ	163 (100%)	155 (95%)	154,6	162,7
Харківська	153 (99%)	147 (90%)	5,9	6,1
Вінницька	149 (99%)	141 (85%)	3,0	6,4
Одеська	134 (99%)	129 (87%)	25,8	44,7
Івано-Франківська	127 (99%)	121 (95%)	3,6	4,7
Хмельницька	120 (95%)	114 (94%)	3,5	2,8
Закарпатська	115 (99%)	111 (70%)	1,7	1,2
Житомирська	116 (94%)	110 (95%)	1,7	2,9
Рівненська	106 (97%)	102 (83%)	2,7	9,3
Запорізька	98 (53%)	96 (58%)	7,4	8,2
Сумська	104 (93%)	98 (63%)	7,4	1,4
Київська	97 (99%)	93 (91%)	3,6	5,1
Тернопільська	99 (98%)	94 (96%)	2,3	1,8
Херсонська	99 (93%)	93 (58%)	5,5	3,0
Волинська	96 (93%)	92 (91%)	3,8	4,2
Чернігівська	98 (89%)	92 (86%)	2,2	1,2
Полтавська	81 (95%)	79 (90%)	3,3	4,5
Чернівецька	80 (97%)	83 (81%)	6,4	5,3
Черкаська	70 (96%)	68 (99%)	4,5	3,3
Миколаївська	65 (90%)	63 (87%)	1,6	3,0
Кіровоградська	91 (97%)	55 (93%)	3,2	3,4

□ план, млн грн, 2016 ■ % виконання, 2016 □ план, млн грн, 2015 ■ % виконання, 2015

# **РОЗДІЛ І**

## **БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ**

## 1.1 МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

### ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ У МЕЖАХ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Проаналізувавши вітчизняні ініціативи щодо запровадження середньострокового планування у бюджетному процесі, можна сказати, що в Україні цей механізм акцентує свою увагу на трирічному плануванні видатків бюджету. Саме тому перед аналізом міжнародного досвіду потрібно уточнити понятійний апарат, оскільки у світовій практиці є кілька видів планування, які мають різний набір показників та стосуються бюджетного процесу.

Так, базовим є середньострокове макропланування (*medium-term macroeconomic framework*), що зосереджене на плануванні загальної макроекономічної ситуації в країні, зокрема платіжного балансу, реального, державного/недержавного секторів економіки, ключових показників монетарної та фіскальної політик тощо.

Як правило, середньострокове макропланування можна розглядати як послідовність кількох етапів, а саме<sup>1</sup>:

1. Середньострокове фіскальне (фінансове) планування (*medium-term fiscal/financial framework*) – охоплює планування основних бюджетних показників (відсоток державного боргу, податкових/неподаткових надходжень у ВВП тощо). Введення в дію цього механізму є бажаним незалежно від рівня економічного розвитку країни, тому що таке планування є основою для підготовки річного бюджету та може поліпшити якість його складання.
2. Середньострокове бюджетне планування (*medium-term budgetary framework*) – на додаток до фіскального планування такий механізм включає в себе як визначення видатків за підходом «знизу вверх», так і доходів для реалізації конкретного переліку бюджетних цілей. При плануванні враховуються як державні кошти, так і освоєні кошти, отримані від інвесторів. Застосування такого виду планування може підвищити пріоритетність видатків навіть за умови переміщення акценту на дохідну частину бюджету.

1 Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries (2001), OECD: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpmhandbook.pdf>.

3. Середньострокове планування видатків (*medium-term expenditure framework*) – є частиною середньострокового бюджетного планування та зосереджується на видатковій частині бюджету у розрізі розпорядників бюджетних коштів.
4. Середньострокове планування показників ефективності (*medium-term performance framework*) – є частиною середньострокового бюджетного планування з подальшим переміщенням уваги з доходів бюджету на видатки з акцентом на оцінку їх ефективності. Таким чином цей механізм є не лише засобом визначення показників ефективності, але і демонстратором способу використання бюджетних коштів.

Крім того, у світовій практиці існує чотири основні види СБП<sup>2</sup>:

- традиційне планування на фіксований строк;
- планування економічної структури видатків;
- планування функціональної структури видатків;
- планування на основі бюджетних програм.

У *традиційному* плануванні, як правило, заздалегідь виявляються всі основні бюджетні цілі і програми, а також їх фінансування на фіксований період. Прикладом є типові п'ятирічні плани адміністративно-командної економіки колишнього СРСР. Як показує досвід, ці плани мали чітко визначену внутрішню структуру і були вичерпними в усіх деталях. Проте інституційний контекст — хто буде їх реалізовувати, як, коли, за рахунок яких ресурсів і з якими стимулами — практично не брався до уваги. Ці плани були близькими до СБП, але головна проблема полягала в тому, що традиційні плани видатків зазвичай склалися без будь-якого обмеження доходів. Як такі вони залишалися лише теорією і рідко здійснювалися, оскільки були фінансово нереалістичними.

*Планування економічної структури видатків* означає складання ковзких прогнозів сукупних видатків у розрізі економічних категорій за підходом «зверху вниз» (детальніше див. на початку Розділу 2 цього дослідження).

*Планування функціональної структури видатків* аналогічно попередньому методу у тому сенсі, що означає складання ковзких прогнозів «зверху вниз» сукупних видатків у розрізі економічних категорій, але окремо для кожного міністерства та відомства. В обох випадках заплановані таким чином видатки

---

2 Schiavo-Campo, S. (2008), Of Mountains and Molehills: The Medium-Term Expenditure Framework Public Financial Management blog, IMF, Washington, DC: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/files/MTEFpaperFinal.doc>

обмежуються плануванням доходів. У такому СБП не проводиться відмінність між поточними та новими бюджетними програмами і рідко визначаються показники ефективності для моніторингу й оцінки реалізації програм. Вони мають велике значення для стійкості податково-бюджетної сфери і контролю за видатками, але самі по собі не покращують розподілу ресурсів і не підвищують ефективність видатків. Таке СБП має на меті повідомити бюджетним організаціям про доступність ресурсів у майбутньому, а суб'єктам господарювання — про майбутні зміни політики (наприклад, податкової), тим самим зорієнтувавши їх у прийнятті комерційних рішень.

Ще одним видом СБП є *планування на основі бюджетних програм*. Зауважимо, що цей вид не виключає визначення видатків у розрізі економічних або функціональних категорій, але відправною точкою служать саме програми, які повинні бути реалізовані розпорядниками бюджетних коштів. Головними характеристиками СБП на основі програм є наступні:

- 1) обмеження за доходами і складання Міністерством фінансів або відповідним державним органом, що займається СБП, плану з урахуванням граничних меж (стель) видатків за підходом «зверху вниз»;
- 2) існування відмінностей між поточними та новими бюджетними програмами, а також визначення бюджетного простору нових програм;
- 3) використання показників ефективності для моніторингу та оцінки бюджетних програм.

Як показує досвід, на початковому етапі запровадження СБП присутні не всі технічні елементи, але їх доопрацювання є найважливішою частиною розвитку планування. За встановлення середньострокових податково-бюджетних цільових показників і граничних розмірів (меж, стель) видатків відповідає, як правило, Міністерство фінансів і/або Міністерство економіки, а оцінка вартості майбутніх заходів політики, галузевих стратегій і бюджетних програм – це відповідальність галузевих міністерств. Разом з тим фінансові стратегії і програми, розроблені цими міністерствами, а також оцінку видатків за програмами можна фактично використовувати як основу для складання річного бюджету, як це і практикується у ряді країн.

Зазначимо, що на сьогодні більше ніж дві третини країн світу запровадили СБП з національними особливостями, яке, в першу чергу, зобов'язує урядовця:



- 1) проводити моніторинг стану кожного з секторів економіки;
- 2) контролювати виконання бюджетних програм;
- 3) вивчати, яким чином державні видатки можуть виступати каталізатором національного розвитку у середньостроковій перспективі;
- 4) вміти поєднувати короткострокові та середньострокові бюджетні цілі;
- 5) виділяти вузькі сфери витрачання коштів, які у межах окремих бюджетних цілей будуть пріоритетними, тощо.

При цьому до основних переваг використання СБП можна віднести наступні<sup>3</sup>:

- 1) підвищення прозорості середньострокових бюджетних цілей країни;
- 2) забезпечення економічних агентів інформацією про поточні тенденції у сфері державних фінансів;
- 3) забезпечення чіткості та послідовності дій у проведенні бюджетної політики;
- 4) допомога у вирішенні загальних проблем розподілу державних ресурсів, що виникають, коли бенефіціари отримують економічну вигоду у вигляді окремих преференцій у межах певного виду державних видатків, проте не несуть при цьому повних адміністративних витрат;
- 5) підвищення якості та стабільності процесу прийняття рішень;
- 6) сприяння здійсненню структурних реформ тощо.

Разом з тим існують дві основні причини стрімкого впровадження цього механізму, зокрема для країн:

- 1) з низьким та середнім рівнем доходу – це спосіб забезпечення стабільної багаторічної прихильності інвесторів; запорука включення до Стратегії подолання бідності та Рекомендацій Світового банку щодо бюджетної реформи;
- 2) з високим рівнем доходу – це спосіб підтримки бюджетних цілей; підвищення пріоритетності видатків та рівня ефективності.

Додатковим каталізатором впровадження СБП є його значна перевага над традиційним щорічним бюджетом (табл. 1.1.1).

Також досвід країн показує, що успіх запровадження СБП напряму залежить від бюджетних основ таких як:

---

3 Based on European Commission, Directorate – General for Economic and Financial Affairs (2007), Public Finances in EMU. – 449 p. – P. 152.

- 1) структура бюджету;
- 2) обсяг, класифікація та облік інформації;
- 3) оцінка та аудит виконання бюджету тощо.

Таблиця 1.1.1

**Порівняння традиційного щорічного бюджету та середньострокового бюджетного планування**

Показник	Традиційний бюджет (на рівні центрального міністерства)	СБП (трирічне ковзке планування на рівні міністерств та відомств)
Бюджетна дисципліна (дотримання фіскальних цільових показників)	увага приділяється короткостроковій макроекономічній проблематиці (у більшості країн досягається за рахунок співробітництва з міжнародними організаціями)	увага приділяється побудові середньострокової макроекономічної моделі (рівень національної бюджетної дисципліни знаходиться на високому рівні)
Зв'язок між державною політикою, стратегічним та бюджетним плануванням (відображення здатності та готовності уряду до визначення пріоритетності програм)	дуже слабкий, тому що вибір бюджетних цілей та політичного курсу здійснюється незалежно від обсягу наявних ресурсів (політика нестійка, причому напрями і способи фінансування можуть не відповідати пріоритетам, визначеним урядом)	вище середнього (напрями і способи фінансування відповідають пріоритетам, визначеним урядом)
Ефективність надання послуг	ефективність, як правило, низька за рахунок контролю над витрачанням бюджетних коштів у поточному році, а не передбачуваності бюджетного фінансування	акцент зосереджено на узгодженні наявних ресурсів, видатків та результатів
Автономія (самостійність) розпорядників бюджетних коштів	низька через відсутність бюджетної дисципліни, що спричиняє надмірний контроль за витрачанням коштів	висока через існування бюджетної дисципліни у визначенні і дотриманні жорстких бюджетних обмежень, що дає більше повноважень та самостійності

**Джерело:** Introduction to Medium-Term Expenditure Frameworks: Briefing Note (2009), OECD: <https://www.oecd.org/env/outreach/42942138.pdf>.

Однак, наприклад, у більшості країн, що не входять до ОЕСР, структура бюджету є занадто складною, класифікація видатків дуже подрібнена, а охоплення бюджету є досить обмеженим (за винятком окремих важливих напрямів діяльності уряду).

На сьогодні дуже часто охоплення бюджету не узгоджується з Керівництвом зі статистики державних фінансів – основним методологічним документом МВФ у галузі стандартів формування статистичних даних у сфері державних фінансів. Також не менш важливою проблемою є відсутність повної інформаційної бази та інформаційних каналів, які забезпечили би безперервне надходження даних з метою сприяння прийняттю стратегічних рішень. Тобто якщо ці бюджетні основи мають певні недоліки, то запровадження СБП не може генерувати очікувані вигоди через слабке управління державними видатками. Таким чином, запроваджуючи СБП, потрібно паралельно приділяти посилену увагу удосконаленню основ бюджетного процесу, тобто підходити до такого нововведення комплексно, а не поверхнево.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ  
СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ

Особливої актуальності у світовій практиці набуло середньострокове планування видатків (далі — СПВ), основи якого розроблено Світовим банком. Це особливий підхід, завдяки якому державні фінанси розміщуються відповідно до пріоритетів політики розвитку держави. Такий механізм, у першу чергу, спрямований на подолання системних кризових явищ останніх років. Процес СПВ включає в себе три основні етапи (табл. 1.1.2)

Таблиця 1.1.2

## Етапи середньострокового планування видатків

Етап	Підхід	Характеристика
I. Визначення середньострокового граничного розміру доходів державного бюджету, потрібних для фінансування видатків	«зверху вниз» ( <i>top-down approach</i> )	Застосування урядом (Міністерством фінансів або іншим міністерством, яке відповідає за підготовку бюджету, в поєднанні з іншими економічними міністерствами і, як правило, центральним банком) економетричних макромоделей. Відображає потенціал збору податкових та неподаткових надходжень; ємність та доступність позикових коштів; рівень реалізації бюджетних програм та проектів міжнародної технічної допомоги за підтримки країн-донорів, що реалізуються в країні, тощо
II. Визначення середньострокових галузевих потреб у фінансуванні (вартості бюджетних програм)	«знизу вверх» ( <i>bottom-up approach</i> )	Узагальнення інформації, наданої розпорядниками бюджетних коштів місцевих рівнів. Мета: можливість гарантувати максимальну ефективність використання коштів місцевих бюджетів (ефективність розподілу ресурсів)
III. Погодження розподілу видатків та доопрацювання річного бюджету	процес узгодження ( <i>reconciliation process</i> )	Міністерство фінансів розглядає інформацію щодо видатків, надану розпорядниками бюджетних коштів з урахуванням галузевих особливостей та середньострокових бюджетних цілей. У результаті готується щорічний державний бюджет із середньостроковим прогнозом та подається парламенту для розгляду й ухвалення

**Джерело:** Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks (2013), International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/fiscalpolicy/pdf/brumby.pdf>.

Зважаючи на те, що у міжнародній практиці СПВ використовується два підходи до його організації, у табл. 1.1.3 наведемо їх порівняльну характеристику.

Таблиця 1.1.3

**Порівняння підходу «зверху вниз» та «знизу вверх»**

«зверху вниз»	«знизу вверх»
Загальний фінансовий аналіз, який враховує економічні прогнози	Аналіз міністерством, яке відповідає за підготовку бюджету, видатків інших міністерств та відомств, що значною мірою ігнорує економічні прогнози
Багаторічний	Річний
Менш трудомісткий за рахунок делегування повноважень	Трудомісткий
Створення спільних рекомендацій, планів тощо	Рекомендації, плани та ін. створюються на місцях профільними міністерствами та відомствами
Проактивний підхід (дії на випередження)	Реактивний підхід (дії за фактом)

**Джерело:** Introduction to Medium-Term Expenditure Frameworks: Briefing Note (2009), OECD: <https://www.oecd.org/env/outreach/42942138.pdf>.

Світова практика свідчить, що планування з використанням лише підходу «зверху вниз» не може бути ефективним, оскільки зменшується рівень достовірності та точності інформації на місцях. Разом з тим менш ефективним у індивідуальному використанні є підхід «знизу вверх» за рахунок ігнорування макроекономічних прогнозів та його трудомісткості. Саме тому у межах СПВ більшість країн використовують два підходи, але на різних етапах планування.

При цьому СПВ може бути двох видів: періодичне та перехідне (ковзке). Перехідне планування полягає у складанні плану щорічно або кожні два роки: попередній рік стає основою для нового бюджетного року та подальших прогнозованих років. Таким чином, при ковзкому СПВ обов'язково має місце ідентичність циклів, з попередніми або наступними. Періодичне ж планування відрізняється тим, що цикли виконуються послідовно один за одним. Зокрема, періодичний план складається на початку періоду і залишається ефективно стійким до його завершення. Проте що ковзке, що періодичне планування може зазнавати перегляду у середині строку.

Також потрібно зауважити, що у міжнародній практиці визначено загальні особливості інтеграції СПВ у процес підготовки державного бюджету (табл. 1.1.4).

З табл. 1.1.4 видно, що ключовою особливістю СБП є постійна участь парламенту, Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів та розпорядників бюджетних коштів. Це є свідченням владної прихильності до нового підходу

бюджетного планування. Парламент та Кабінет Міністрів відіграють ключову стратегічну роль, яка полягає не лише в супроводженні та організації процесу СПВ, але і в розумінні особливостей здійснення цього механізму. Разом з тим у більшості країн саме Міністерство фінансів відіграє провідну роль у реалізації СПВ. Дослідження також показують, що, як правило, політична підтримка СПВ у деяких країнах є сильною та стійкою, однак є й моменти її фрагментарності та непослідовності, а також зосередженості на формі, а не на змістові.

Таблиця 1.1.4

### Інтеграція середньострокового планування видатків у процес підготовки державного бюджету

Строк до початку нового бюджетного року	Назва заходів
9-12 місяців	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Уряд формує національні та галузеві стратегічні пріоритети</li> <li>2. Міністерство фінансів разом з іншими економічними відомствами розробляє макрофіскальну основу і визначає середньострокову структуру видатків, визначену на основі попереднього СПВ</li> <li>3. Розпорядники бюджетних коштів розраховують вартість уже існуючих (перехідних) та планованих бюджетних програм</li> <li>4. Міністерство фінансів готує документ щодо середньострокової бюджетної стратегії на методику СПВ що включає керівні принципи та тимчасові граничні межі (стелі) видатків</li> </ol>
6-9 місяців	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Уряд аналізує документ щодо середньострокової бюджетної стратегії та тимчасових граничних меж (стель) видатків</li> <li>2. Представлення середньострокової бюджетної стратегії у парламенті</li> <li>3. Розсилання СПВ по розпорядниках бюджетних коштів</li> <li>4. Розпорядники бюджетних коштів готують свій бюджет та бачення СПВ, враховуючи галузеві цілі, бюджетні програми та запропоновані стелі видатків</li> </ol>
3-6 місяців	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Міністерство фінансів розглядає подання розпорядників бюджетних коштів у межах СПВ з подальшим владнанням технічних відмінностей</li> <li>2. Уряд консультує щодо політичних розбіжностей та інших питань, які потребують значного перерозподілу бюджетних ресурсів між розпорядниками</li> <li>3. Міністерство фінансів оновлює показники макроекономічного планування</li> <li>4. Міністерство фінансів готує остаточний бюджет і СПВ, включаючи переглянуті стелі видатків</li> </ol>
0-3 місяці	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Уряд остаточно розглядає бюджет та СПВ, схвалює стелі видатків на направляє пакет документів до парламенту на затвердження</li> <li>2. Розпорядники бюджетних коштів переглядають галузеві цілі та формують плани, що відповідають заявленим стелям видатків</li> </ol>

**Джерело:** Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks (2013), International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/fiscalpolicy/pdf/brumby.pdf>.

Зауважимо, що СПВ у своїй найдосконалішій формі означає, що річний бюджет формується на основі великих бюджетних програм, які визначаються виходячи з цілей політики і конкретних результатів. Річний бюджет обговорюється виходячи з нових заходів бюджетної політики, тоді як видатки за програмами, що тривають, уточнюються тільки на технічних підставах. При цьому уточнення ґрунтуються на багаторічних оцінках, підготовлених протягом попередніх років. Практика показує, що порівняння оцінок уряду з аналізом та оцінками, підготовленими незалежними експертами та неурядовими організаціями, дозволяє отримати більш реалістичну картину.

## ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ КРИТЕРІЇВ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

Першими країнами, які запровадили практику використання СБП, були Великобританія (в частині середньострокового планування об'єктів таргетування — 1960 рік) та Німеччина (1967 рік). У Німеччині такі дії були пов'язані з метою сприяння економічній стабільності та зростання. В Італії прийняття Закону «Про застосування середньострокового бюджетного планування» від 1988 року<sup>4</sup>. Фінляндія, Нідерланди та Швеція у 1990-х роках також впровадили цей вид бюджетного планування. У Фінляндії та Швеції це сталося у відповідь на існуючу економічну та фінансову кризу, яка у свою чергу зробила процес запровадження СБП простішим. У Нідерландах основною мотивацією для збільшення періоду бюджетного панування стало усвідомлення того, що зростання видатків мало нестійкий характер. Було усвідомлено, що зменшення податкового навантаження відбудеться тільки у разі стримування росту державних видатків<sup>5</sup>.

Зважаючи на існування позитивної світової практики, у 2000-х роках ще п'ять країн (Австрія, Естонія, Франція, Польща та Словаччина) законодавчо закріпили застосування СБП. Далі цей процес зазнав прискорення. До прикладу, каталізатором у країнах Європейського союзу (далі – ЄС) стало прийняття Бюджетної Директиви (*Council Directive 2011/85/EU on budgetary frameworks*)<sup>6</sup>, ст. 9 якої передбачала, що країни – члени ЄС встановлюють достовірні, ефективні середньострокові бюджетні рамки, які передбачають мінімум три роки бюджетного планування, з метою забезпечення багаторічної перспективи у національному бюджетному плануванні.

Моделі СБП у міжнародній практиці не можна вважати однотипними, адже підходи країн мають свою специфіку, продиктовану національними особливостями. У зв'язку з цим основними критеріями, що спричиняють появу різних підходів до механізму застосування СБП, є<sup>7</sup>:

- 4 Fabrizio Balassone, Sandro Momigliano and Pietro Rizza (2011), Italy: Medium-Term Fiscal Planning under Frequent Government Changes / Chipping Away at Public Debt: Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment, edited by P. Mauro. – P. 153-177.
- 5 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 21.
- 6 Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States // Official Journal. – 2011. – № L 306. – P. 41–47.
- 7 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 13-14.



- 1) рівень політичної волі;
- 2) період планування;
- 3) область використання;
- 4) рівень деталізації;
- 5) визначення планового показника;
- 6) неврахування окремих пунктів, статей;
- 7) перехідні кошти;
- 8) обов'язковий характер.

Охарактеризуємо кожен критерій більш детально. Разом з тим для наочності у межах окремих критеріїв на прикладі певних європейських країн покажемо аналітичну сторону досліджуваного питання. Через брак уніфікованої та порівнюваної інформації, представленої у вільному доступі, цей перелік країн не є вичерпним, однак проведений аналіз можна вважати індикатором загальної світової тенденції.

### *Рівень політичної волі*

У більшості країн (наприклад, Австрії, Чехії, Франції, Греції, Латвії, Литві, Люксембургу, Румунії, Словенії, Швеції та Великобританії) уряд складає середньостроковий бюджетний план та направляє його на розгляд та обговорення до парламенту. Згодом парламент країни офіційно приймає такий план (інколи у вигляді закону). Але дуже часто буває, що процедура переривається або затягується на стадії узгодження парламентом. Саме цей момент і слугує індикатором визначення рівня політичної волі<sup>8</sup>.

Україна є яскравим прикладом низького рівня здатності політиків до послідовної реалізації поставлених цілей — політичної волі. Підтвердимо цю тезу на прикладі затвердження Державного бюджету України. Відповідно до ст. 159 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 року № 1861-VI, Закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому<sup>9</sup>. Однак, проаналізувавши процес прийняття бюджету за останні десять років, можна зробити висновок, що протягом усього

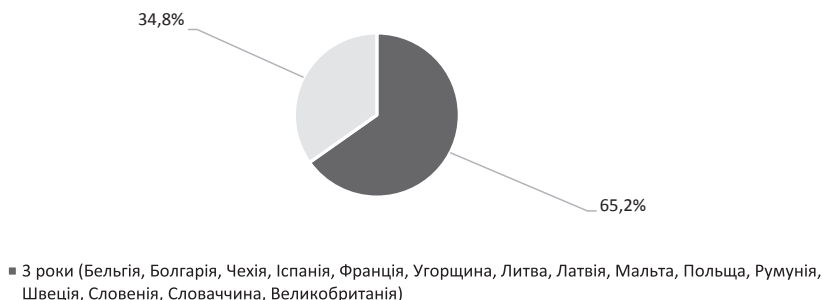
8 Monika Sherwood (2015), *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 22.

9 Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/1861-17>.

досліджуваного періоду цей закон приймався із запізненням — практично в останні дні року, а бюджет 2014 року та 2010 року взагалі у січні та квітні уже бюджетного року.

### Період планування

Донедавна деякі країни-члени приймали повноцінні закони про бюджет, що охоплювали два роки поспіль (наприклад, Словенія), вважаючи їх значно перспективнішими, ніж однорічні. Проте на сьогодні у переважній більшості країн періодом планування є три роки: модель «наступний за поточним + два наступні роки» (рис. 1.1.1).



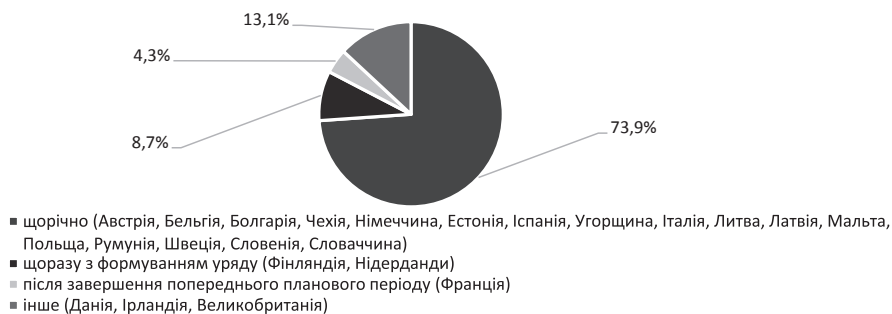
**Рис. 1.1.1.** Період СБП (% країн у загальному)

**Джерело:** складено автором на основі Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States (2015), European Commission. — 34 р.

Поточний рік при цьому є бюджетним, відповідно на цей рік складаються і бюджет, і прогноз. СБП називають лише ту частину плану, що охоплює наступний за поточним рік, а також кілька наступних років. Вибір періоду планування у три роки є досить логічним, тому що стан європейської економіки дає змогу здійснювати відносно адекватне прогнозування саме на такий строк. Більш довгострокові прогнози суттєво втрачають точність. При цьому, наприклад, у Бельгії та Франції, незважаючи на законодавчо закріплений період СБП три роки, на практиці застосовується триваліший період планування.

### Область використання

Період планування прямо залежить від стабільності визначення бюджетних цілей. Тому країни зобов'язані на постійній основі подавати інформацію про середньострокові бюджетні цілі (рис. 1.1.2).



**Рис. 1.1.2.** Встановлення середньострокових цілей для СБП (% країн у загальному)

**Джерело:** складено автором на основі Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States (2015), European Commission. — 34 р.

Більшість країн використовують модель СБП, що ґрунтується на щорічному визначенні середньострокових цілей. У Латвії законодавчо прописано, що у випадку збереження цілей звітного бюджетного року у наступному можливе продовження таких цілей без затвердження нової редакції.

Однак, якщо бюджетні цілі не формуються на постійній основі (Фінляндія, Нідерланди та Великобританія), то закріплено чітко визначений проміжок часу використання уже існуючих. Прикладом є французька модель СБП, яка може розглядатися як частково фіксований план цілей та показників з можливістю розширення у наступних роках. При цьому щорічний перегляд бюджетних цілей не є обов'язковим, а відбувається лише за потреби.

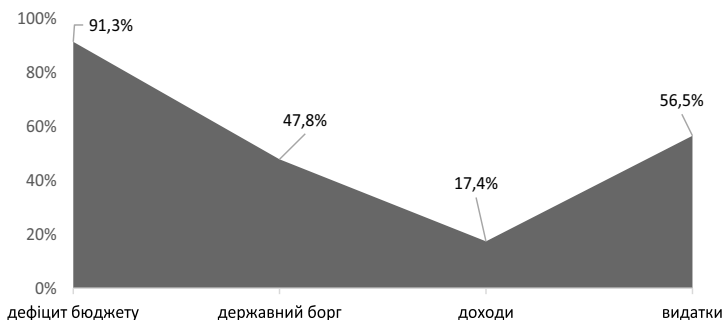
У більшості країн документи з СБП формуються на основі загального підходу (тобто на місцевому та центральному рівнях). В інших же країнах - лише на центральному рівні. Така особливість продиктована недоступністю або небажанням залучати місцевий рівень до цього процесу. Так, наприклад, у Німеччині в той час як програма стабілізації включає у себе бюджетне планування усіх рівнів, середньостроковий бюджетний план представляє собою виключно план центрального уряду, однак при цьому видається щомісячний бюлетень Міністерства фінансів щодо бюджетних цілей для секторів державного управління на усіх рівнях влади. У Швеції ж планування видатків здійснюється виключно центральним урядом, але місцеві органи влади мають виступати гарантами збалансованості місцевих бюджетів.

Досить цікавим є й те, що об'єкт таргетування залежно від країни має національну варіативність. Тобто у межах СБП визначається певний об'єкт

або їх сукупність, офіційного значення якого (яких) потрібно дотримуватися протягом визначеного періоду часу. Відповідальність за дотримання покладається, як правило, на Міністерство фінансів або інше міністерство, що відповідає за підготовку бюджету. Це обумовлено можливістю використання усього переліку інструментів бюджетної політики у випадку загрози недотримання визначеного значення таргета.

Так, у міжнародній практиці основними об'єктами таргетування у межах СБП є:

- 1) дефіцит бюджету (ДФ);
- 2) державний борг (Б);
- 3) доходи бюджету (Д);
- 4) видатки бюджету (В) (рис. 1.1.3).



**Дефіцит бюджету:** Австрія, Бельгія, Болгарія, Чехія, Данія, Естонія, Іспанія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Литва, Латвія, Мальта, Польща, Румунія, Швеція, Словенія, Словаччина, Великобританія

**Державний борг:** Болгарія, Естонія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Італія, Латвія, Мальта, Польща, Румунія, Словенія

**Видатки:** Австрія, Болгарія, Німеччина, Данія, Естонія, Іспанія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Ірландія, Латвія, Нідерланди, Швеція

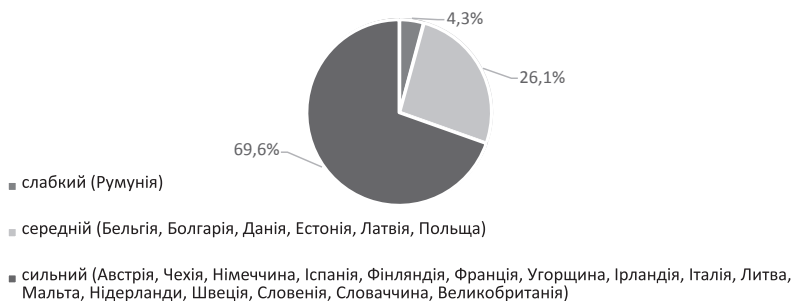
**Доходи:** Німеччина, Данія, Франція, Латвія

### Рис. 1.1.3. Об'єкт таргетування СБП (% країн у загальному)

**Джерело:** складено автором на основі Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States (2015), European Commission. — 34 р.

У переважній більшості країн, як правило, є не один об'єкт таргетування (за винятком Нідерландів – лише видатки; Бельгії, Литви, Чехії, Словаччини та Великобританії – лише дефіцит бюджету), а їх поєднання, зокрема найчастіше двох об'єктів. Так, СБП найбільш застосовне до дефіциту бюджету. Україна не залишилася осторонь цієї тенденції, і також об'єктом таргетування вітчизняного СБП визначено саме дефіцит бюджету.

Що стосується впливу СБП на бюджет поточного року, то у більшості європейських країн він має сильний ефект (рис. 1.1.4). Така тенденція слугує нічим іншим, як підтвердженням впливовості цього механізму на бюджетний процес у цілому.



**Рис. 1.1.4.** Вплив СБП на бюджет у поточному році (% країн у загальному)

**Джерело:** складено автором на основі Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States (2015), European Commission. — 34 р.

### *Рівень деталізації*

Вищий рівень деталізації СБП прослідковується на центральному рівні. Пояснити це можна тим, що центральний уряд має більше повноважень у контролюванні видаткової частини бюджету, ніж місцевий. Це призводить до пріоритетності у плануванні бюджетних видатків над доходами, оскільки видатки сприймаються урядом як найбільш «оперативний» інструмент реагування та показник ефективності використання бюджетних коштів.

Деякі приклади за країнами, які показують рівень деталізації СБП:

1. Швеція та Фінляндія роблять акцент на встановленні граничного рівня видатків центрального уряду.
2. Нідерланди, поряд із визначенням максимального значення можливих видатків центрального уряду, окремо визначають така саму межу для системи соціального забезпечення та охорони здоров'я.
3. Датський підхід полягає у встановленні:
  - двох граничних підрівнів для центрального уряду, а саме операційних витрат та перерозподілу доходів;
  - одного рівня для муніципалітетів – за вирахуванням операційних витрат;
  - двох рівнів для регіонів – охорона здоров'я та регіональний розвиток.

4. В Австрії державні видатки згруповано у п'ять бюджетних розділів зі встановленими граничними межами. При цьому є можливість додавати окремі підзаголовки видатків, обов'язковість яких визначається лише у межах року, що слідує за роком їх визначення.
5. Франція встановлює глобальні обмеження видатків для всіх органів державного управління на п'ять років і для видатків центрального уряду — на три роки<sup>10</sup>.

### **Визначення планового показника**

Існує безліч способів, за допомогою яких країни встановлюють граничні рівні планових показників. Розглянемо їх різноплановість на прикладі планування витратної частини бюджету. Так, ці границі як правило, виражаються в одній з наступних форм:

- номінальний розмір видатків;
- реальне зростання видатків;
- видатки як відсоток у ВВП<sup>11</sup>.

Визначення граничного розміру видатків у *номінальному вираженні* (наприклад, Австрія, Кіпр, Чехія, Данія, Швеція та Великобританія) або як *відсоток у ВВП* (наприклад, Хорватія) наділяє СБП високим ступенем прозорості, дозволяючи у більшості випадків проводити прямий моніторинг. Проте вбудована жорсткість визначення номінальних цілей може спричинити посилення циклічності урядової політики, основною метою якої стає дотримання встановлених лімітованих витрат незважаючи навіть на можливі відхилення, які можуть виникнути за умови появи непередбачених макроекономічних коливань.

З іншого боку, визначення граничного розміру з точки зору *реального зростання видатків* (наприклад, Фінляндія, Нідерланди та Польща) дає велику гнучкість СБП, хоча зменшуючи при цьому рівень простоти та прозорості, адже для щорічного проведення такого роду розрахунків потрібно провести оцінку реальної ситуації з використанням різних показників та/або критеріїв.

10 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 24.

11 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 24.

Так, наприклад, у Фінляндії щороку граничний розмір видатків для наступного планового року у реальному вираженні визначається коригуванням номінального показника на декілька показників, що вважаються релевантними у кожному конкретному випадку (наприклад, індекс вартості будівельних робіт як один із показників для визначення граничного розміру видатків на розвиток транспортної інфраструктури)<sup>12</sup>.

Такий висхідний підхід відрізняється від нідерландського, в якому номінальна вартість коригується лише з використанням дефлятора, тобто відбувається переведення економічних показників, розрахованих у поточних цінах, у ціни порівнюваного (базового) періоду<sup>13</sup>. Однак, оскільки така форма встановлення витратних границь дає урядові більше можливостей у межах контролю цільових показників порівняно з іншими формами, то на практиці використання саме *реального зростання видатків* видається найбільш ефективним інструментом у СБП.

### ***Неврахування окремих пунктів, статей***

У світі існує практика, що з низки причин при СБП не враховуються окремі статті бюджету. Це має свої плюси та мінуси. Так, більш широке охоплення статей бюджету сприяє стійкості планування, проте при цьому значно ускладнюється контроль над достовірністю викладеної інформації<sup>14</sup>. У контексті цього існує дві полярно протилежні позиції у національних законодавствах країн:

- 1) при СБП не враховуються капітальні витрати, оскільки їх вважають найбільш показовими не при середньостроковому, а при довгостроковому плануванні;
- 2) нехтування статтею капітальних витрат при СБП може в кінцевому результаті призвести до нестійкості державних фінансів<sup>15</sup>.

Під виключення потрапили також процентні платежі з державного боргу (наприклад, Нідерланди, Швеція та Великобританія) та циклічно чутливі видатки, зокрема такі як допомога по безробіттю (наприклад, Великобританія,

12 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 24.

13 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 25.

14 Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy, IMF (2015), Working Paper.

15 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 27.

Фінляндія), оскільки їх величина не знаходиться під прямих контролем уряду<sup>16</sup>. Потрібно сказати, що до економічної та фінансової кризи в Нідерландах допомога по безробіттю входила у планований показник видатків, однак на сьогодні її тимчасово виключили. У Фінляндії циклічно чутливі видатки також виключаються з граничного розміру видатків при їх плануванні, але включаються при визначенні загального розміру наданих соціальних гарантій.

Проте є і такі країни, які в обов'язковому порядку враховують циклічно чутливі видатки та інші спеціальні категорії видатків у СБП, оперуючи їхньою гнучкістю у порівнянні з іншими. Наприклад, в Ірландії державні видатки, пов'язані з безробіттям, не виключаються з граничного розміру планованих видатків, проте основною вимогою до них є їх щорічний перегляд та, як наслідок, оновлення економічних прогнозів. Інший підхід у Австрії, де застосовуються гнучкі границі для циклічно чутливих видатків. Так, видаткові границі діляться на фіксовані (близько 80 % від загальних видатків) та гнучкі (20 % від загальних видатків). При цьому Міністерство фінансів визначає перелік видатків, до яких застосовуються гнучкі границі, визначені на основі заздалегідь встановлених показників. Як правило, це ті видатки, які дають уряду можливість маневрувати під час економічного спаду<sup>17</sup>.

Фінляндія та Швеція застосували інший підхід до вирішення питання впливу непередбачених макроекономічних відхилень на СБП. Так, граничний розмір видатків у цих країнах включає в себе резерв, який буде використовуватися для покриття видатків, що можуть виникати у результаті непередбачених циклічних коливань та інфляції. Оскільки невизначеність зростає зі збільшенням періоду планування, то й розмір резерву може варіювати залежно від визначеного періоду СБП. Наприклад, у Швеції бюджетний резерв становить 1 % від прогнозу видатків на плановий рік  $t$ ; 1,5% для прогнозного року  $t + 1$ ; 2 % для  $t + 2$  і 3 % для  $t + 3$  відповідно. Разом з тим важливим є те, що розмір резерву має бути відносно невеликим, тому що в іншому випадку точність СБП може бути поставлено під загрозу<sup>18</sup>.

Отже, як бачимо, у міжнародній практиці застосовується безліч рішень щодо неврахування окремих пунктів та/або бюджетних статей при СБП.

16 Ayuso-i-Casals (2012), National Expenditure Rules – Why, How and When, European Commission European Economy, Economic Papers, 473.

17 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 27.

18 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 28.



Вважаємо, що така різноплановість продиктована не лише національними законодавчими особливостями, але і рівнем економічного розвитку країни.

### *Перехідні кошти*

Є переконливі аргументи, висунуті уповноваженими представниками органів державної влади, щоб використовувати невитрачені асигнування у наступному бюджетному році і в подальших роках у межах СБП<sup>19</sup>. Це рішення усуває явище, яке відоме як «груднева лихоманка», коли у кінці бюджетного року міністерства починають активно витратити усі раніше не освоєні кошти у межах бюджетних програм через страх втратити їх у наступному році. Це у свою чергу спотворює картину дійсних потреб і ускладнює потенційне скорочення витрат у майбутньому.

Деякі країни дозволяють перенесення невитрачених асигнувань на наступний бюджетний рік (роки). Наприклад, в Естонії відповідно до параграфу 7-8 Закону «Про Державний бюджет на 2017 рік» дозволяється частину невикористаних ресурсів переносити з поточного бюджетного року на наступний – 2018 рік, але встановлюється межа для таких перехідних коштів на рівні 3 % від загальної суми витрат, за винятком інвестиційних проектів та співфінансування проектів, що частково фінансовані ЄС<sup>20</sup>. Для таких винятків всі невикористані суми можуть бути перенесені у повному обсязі на наступний бюджетний рік.

В Ірландії також дозволено переносити невикористані кошти на наступний рік, тим самим збільшуючи граничний розмір витрат на наступний бюджетний рік. Так, перенесення можливе у такому вигляді:

- 1) 100 % економії, але не більше 2 % від валового поточного розподілу;
- 2) 2/3 економії у межах 2-6 % від валового поточного розподілу (із залишком, акумульованим казначейством);
- 3) економія вище 6 % валового поточного розподілу лише після розгляду в індивідуальному порядку<sup>21</sup>.

На відміну від Ірландії, Австрія застосовує менш обмежувальний механізм, при якому міністерства мають свободу у створенні необмежених резервів з будь-

19 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 28.

20 Aasta riigieelarve seadus 2017. Vastu võetud 19.12.2016 : <https://www.riigiteataja.ee/akt/127122016021>

21 Medium-term budgetary framework (2013), Irish Department of Finance.

яких невитрачених асигнувань на кінець року, тим самим заохочуючи більш ефективне використання ресурсів<sup>22</sup>.

### Обов'язковий характер

Значна кількість досліджень з питань СБП зосереджуються на встановленні відмінності між обов'язковістю та орієнтованістю планування. Зауважимо, що на сьогодні немає однозначної відповіді на те, який перелік бюджетних цілей повинен бути обов'язковим, а які цілі можуть бути обрані відповідно до урядових пріоритетів (табл. 1.1.5). При цьому протягом періоду планування лише останні можуть зазнавати змін у наступному бюджетному році порівняно з попереднім. Така сама ситуація прослідковується і відносно встановлення граничного розміру видатків.

Таблиця 1.1.5

#### Ступінь обов'язковості (неухильності) з точки зору визначення граничного розміру видатків та дотримання бюджетних цілей, викладених у документах СБП

	Ступінь обов'язковості (неухильності)	Країни
1	Не змінюються залежно від конкретних обставин (окрім зміни уряду чи поділу завдань між державним та місцевим рівнями)	Швеція, Фінляндія
2	Можуть бути збільшені тільки за умови, що розмір додаткових видатків є очікуваним та необхідним, а також враховується рівень інфляції	Данія, Нідерланди
3	Можуть бути скориговані у відповідь на зміни у ряді конкретних параметрів, визначених національними нормативно-правовими актами. Наприклад, зміна видатків на виплату пенсій, допомоги по безробіттю тощо. Такі зміни повинні бути пояснені публічно	Австрія, Ірландія, Латвія
4	Можуть бути скориговані у ряді випадків, передбачених національним законодавством. Наприклад, у зв'язку з істотними змінами макроекономічного прогнозу, приходом нового уряду, надзвичайними обставинами і т. п. Такі зміни повинні бути пояснені публічно	Бельгія, Болгарія, Кіпр, Греція, Угорщина, Італія, Мальта, Польща, Румунія
5	Можуть бути скориговані на розсуд уряду, але зміни повинні бути пояснені публічно	Чехія, Естонія, Іспанія, Франція, Литва, Люксембург, Португалія, Великобританія
6	Можуть бути змінені на розсуд уряду без будь-яких публічних пояснень	Німеччина, Хорватія, Словенія, Словаччина

**Джерело:** Monika Sherwood (2015), *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p.

<sup>22</sup> Monika Sherwood (2015), *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 28.

Шведський підхід вважається найсуворішим серед практики країн ЄС, оскільки граничний розмір видатків визначається для трьох наступних років у номінальному вираженні та залишається незмінним (навіть незважаючи на рівень інфляції). Схожа практика у Фінляндії, різниця лише у вираженні розміру видатків – застосовується реальний вимір. Що стосується інших країн, то існує думка, що в екстремальній ситуації навіть найсуворіші правила і бюджетні цілі можуть бути змінені за наявності достатньої політичної волі, що відповідає ковзкому підходу до планування<sup>23</sup>.

У Нідерландах граничний розмір видатків щорічно коригується з урахуванням рівня інфляції. Завжди є можливість перегляду коаліційної угоди і підвищення граничного розміру видатків, але джерела фінансування повинні бути визначені заздалегідь. Зазначимо, що непередбачені доходи можуть бути використані для покриття перевидатків, але не можуть бути використані для фінансування нових політичних ініціатив. При цьому успіх СБП полягає у стимулюванні пошуку галузевими міністерствами шляхів перерозподілу коштів для фінансування нової політики. А відхилення, виявлені постфактум, повинні бути оперативно виправлені з метою відновлення початкових бюджетних цілей<sup>24</sup>.

У Данії визначення граничного розміру видатків є обов'язковим кроком у межах СБП, але поділ видатків між розпорядниками бюджетних коштів може бути змінений у зв'язку з прийняттям річного бюджету з урахуванням перерозподілу завдань між центральним та місцевими органами влади. У разі перевидатків, виявлених постфактум, Міністерство фінансів повинно зменшити границю наступного року на відповідну суму<sup>25</sup>.

Ірландська практика передбачає коригування (у бік збільшення) граничного розміру видатків та бюджетних цілей лише у виняткових випадках, таких як сильні макроекономічні потрясіння або якщо джерело фінансування видатків є очікуваним. Однак, як уже згадувалося вище, існують спеціальні положення, що визначають щорічне регулювання циклічно чутливих видатків та деяких інших категорій видатків. Міністерські видатки контролюються на щомісячній основі. Якщо при цьому було виявлено перевидатки, які протягом

23 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 30.

24 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 30.

25 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 30.

двох наступних місяців після закінчення бюджетного року не було усунено, то відповідному міністерству може знадобитися покрити цю різницю у наступні роки СБП.

Приклади австрійської та латвійської структур схожі на ірландську в тому, що визначення граничного розміру видатків є обов'язковим, але законодавство визначає перелік категорій видатків, які мають бути скориговані відповідно до нових базових прогнозів на щорічній основі. Зокрема, це такі видатки, як:

- 1) допомога у рамках соціального забезпечення;
- 2) витрати, що фінансуються з платних послуг та інших власних доходів;
- 3) витрати, пов'язані з судовими рішеннями;
- 4) витрати, пов'язані зі співфінансуванням проєктів за підтримки фондів ЄС, і т. п.<sup>26</sup>.

Разом з тим у більшості країн ЄС у межах СБП дозволяється коригування граничного розміру видатків та бюджетних цілей, але за умови дотримання вимоги щодо публічного пояснення та мотивування таких змін. У деяких випадках закон перераховує ситуації, в яких середньострокові цілі можуть бути переглянуті (наприклад, Польща, Мальта), в той час як в інших немає таких юридичних специфікацій. Тому національні середньострокові бюджетні плани можуть бути вільно змінені без жодних юридичних вимог до уряду щодо пояснення таких змін публічно (наприклад, Німеччина, Словаччина та Словенія).

---

26 Monika Sherwood (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States / Discussion Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 34 p. – P. 30.

## ВИСНОВКИ

Успішна реалізація середньострокового бюджетного планування і його вплив на управління бюджетом та бюджетні показники дещо різняться за країнами. Така тенденція викликана різними національними особливостями у межах економічної ситуації, політичних настроїв, розподілу державної влади тощо. Проте загалом дослідження показало, що значимість середньострокового бюджетного планування у бюджетному процесі є досить значною, а головне, економічно виправданою з позиції усіх учасників бюджетних відносин. Потрібно пам'ятати, що кращий міжнародний досвід має бути діагностичним індикатором, а не шаблонним.

Встановлені граничні межі (стелі) видатків на наступні роки не повинні бути випадковими величинами, оскільки відсутність економічного обґрунтування, як правило, призводить до ігнорування значень цих показників. Тоді галузеві міністерства та відомства не матимуть вигоди з додаткової передбачуваності, яку забезпечує СБП, марним буде і програмний аспект цього методу.

З огляду на це, основне завдання полягає у тому, щоб розробити процедури і механізми, що дозволять галузевим міністерствам та відомствам планувати видатки, виходячи з обґрунтованих припущень про наявні бюджетні ресурси, а державі — забезпечити прозорість, гнучкість та можливість оперативного коригування статей бюджету з урахуванням змін бюджетної політики країни.

## 1.2 МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

### БЮДЖЕТНА РЕЗОЛЮЦІЯ НОВОЇ ЗЕЛАНДІЇ

Щорічно до 31 березня міністр фінансів Нової Зеландії повинен подати проект бюджетної резолюції (Budget Policy Statement) до Палати представників (House of Representatives) (така норма законодавства діє з 1994 року). Після чого бюджетна резолюція направляється в Комітет фінансів та витрат (далі – Комітет) для детального розгляду. За запитом Комітету міністр фінансів та представники від Казначейства можуть давати роз'яснення з окремих положень бюджетної резолюції. В свою чергу, Комітет зобов'язаний протягом 40 днів надати свої висновки у вигляді звіту<sup>27</sup> Палаті представників. У першу середу з дня подання звіту Комітетом відбувається обговорення бюджетної резолюції за участю депутатів.

Звіт Комітету щодо бюджетної резолюції більш розширений, ніж сама резолюція. Він містить пояснення основних її положень, наданих міністром фінансів, Казначейством. У цих двох документах розглядаються прогнольні значення бюджетних та макроекономічних показників на п'ять років, які порівнюються з двома попередніми періодами. Такий підхід дозволяє оцінити та пояснити динаміку змін в економічній, фінансовій, соціальній сферах. У звіті може бути присутня критика з боку Комітету щодо стратегії бюджетної політики, визначеної Міністерством фінансів.

В додатку до звіту прикріплюється протокол засідання Комітету з дослівним описом розглянутих питань та наданих відповідей. Структура бюджетної резолюції Нової Зеландії описана у табл. 1.2.1.

27 Budget Policy Statement 2015 and Annual review of the financial statements of the Government of New Zealand for the year ended (2014). Retrieved from [https://www.parliament.nz/resource/mi-nz/51DBSCH\\_SCR62353\\_1/cc8d88711f29425d68fee09bd355380f6bd51a28](https://www.parliament.nz/resource/mi-nz/51DBSCH_SCR62353_1/cc8d88711f29425d68fee09bd355380f6bd51a28) .

**Структура бюджетної резолюції Нової Зеландії**

Назва розділу	Короткий опис
Резюме	Огляд стратегії бюджетної політики, економічного та фінансового стану Нової Зеландії в контексті прогнозної динаміки основних макроекономічних показників: 1) ВВП; 2) середня заробітна плата; 3) рівень безробіття; 4) дефіцит/профіцит державного бюджету; 5) державний борг.
Економічний і фінансовий прогноз	Безпосередній прогноз макроекономічних та бюджетних показників на 5 років. Особливість — прогноз оновлюється через півроку з дня прийняття резолюції. Відсутня деталізація основних факторів впливу. Опис прогнозу доволі стислий
Пріоритетні напрями бюджетної політики	Виділено такі пріоритети бюджетної політики: 1) покращення управління бюджетними коштами; 2) побудова більш продуктивної та конкурентоспроможної економіки; 3) надання більш якісних державних послуг у рамках жорсткої економії бюджетних коштів; 4) реагування на землетруси.
Довгострокові фіскальні цілі	Довгострокові фіскальні цілі визначаються на 10 років
Короткострокові фіскальні цілі	Така сама ситуація, як і у попередньому випадку. Короткострокові цілі описуються загалом

**Джерело:** складено авторами на основі бюджетної резолюції Нової Зеландії на 2017 рік. Отримана 3 травня 2017 року з <http://www.treasury.govt.nz/budget/2017/bps/bps17.pdf>.

**Економічний і фінансовий прогноз**

Прогноз макроекономічних та бюджетних показників здійснює Казначейство. Специфікою такого прогнозу є те, що його складають за січень-червень поточного бюджетного року (в цьому випадку це 2016 рік) і закінчують січнем-червнем останнього прогнозного року (2021 рік). У кожній таблиці присутня також інформація щодо оновлення прогнозних показників (табл. 1.2.2)

Таблиця 1.2.2

## Прогноз зростання ВВП

	2016	2017 (прогноз)	2018 (прогноз)	2019 (прогноз)	2020 (прогноз)	2021 (прогноз)
Реальний ВВП (середньорічна зміна %)						
Піврічний	2,8	3,6	3,5	2,9	2,4	2,3
Оновлення		2,9	3,2	2,8	2,5	
Зміна		0,7	0,3	0,1	-0,1	
Номінальний ВВП (млрд дол.)						
Піврічний	251,8	264,8	279,5	293,4	305,5	317,4
Річний		259,2	273,6	287,4	299,2	
Зміна		5,6	5,9	5,9	6,3	

**Джерело:** складено авторами на основі бюджетної резолюції Нової Зеландії на 2017 рік. Отримана 3 травня 2017 року з <http://www.treasury.govt.nz/budget/2017/bps/bps17.pdf>.

В бюджетній резолюції характеризується вплив світових тенденцій на динаміку макроекономічних показників Нової Зеландії, проте відсутній опис внутрішніх факторів такого впливу. Прогнозуються такі показники:

- реальний ВВП (середньорічна зміна, %);
- індекс споживчих цін (річна зміна, %);
- рівень зайнятості (середньорічна зміна, %);
- рівень безробіття (за півріччя, %);
- рівень заробітної плати (річна зміна, %);
- рахунок за поточними операціями (у % до ВВП);
- податкові надходження державного бюджету (млрд дол.).

**Пріоритетні напрями бюджетної політики**

Хоча пріоритети бюджетної політики розглядаються досить стисло, проте задаються основні напрями їх реалізації. Наприклад, в частині пріоритету:

- покращення управління бюджетними коштами – основним фактором забезпечення його реалізації є збільшення капітальних видатків державного бюджету;
- побудова більш продуктивної та конкурентоспроможної економіки – предметом реалізації виступає приватний сектор у таких ключових питаннях: робочі місця, експортні ринки, інфраструктура, інновації, природні ресурси, інвестиції;



- надання більш якісних державних послуг – покращення послуг з освіти, охорони здоров'я, а також соціального захисту населення через виділення трансфертів місцевим бюджетам;
- реагування на землетруси – фінансування заходів з відновлення територій, що постраждали від землетрусів.

### *Довгострокові та короткострокові фінансові цілі*

В бюджетній резолюції Нової Зеландії щодо кожної довгострокової фінансової цілі зазначається кінцевий результат, який повинен бути досягнутий. Наприклад:

- ефективне управління державним боргом – зниження до 2020 року державного боргу в діапазоні від 0% до 20% у ВВП;
- зменшення загального обсягу витрат державного бюджету – такі витрати до 2020 року повинні знизитись до рівня не більше 30% ВВП;
- збільшення надходжень до бюджету – доходи державного бюджету повинні зростати кожного року (як % до ВВП ) тощо.

Короткострокові цілі деталізують довгострокові, чим забезпечується їх основне обґрунтування. У бюджетній резолюції подається перелік короткострокових цілей, визначених бюджетною резолюцією попереднього бюджетного періоду з порівнянням такої самої інформації з бюджетної резолюції поточного року. Це зроблено для того, щоб подивитися, як змінилися основні параметри і чи досягаються визначені цілі.

## БЮДЖЕТНА РЕЗОЛЮЦІЯ КЕНІЇ

У межах бюджетного процесу Кенії при середньостроковому бюджетному плануванні (далі — СБП) складаються та затверджуються два взаємопов'язані види документів. На рівні округу — *County Fiscal Strategy Paper*<sup>28</sup> та на національному рівні — *Budget Policy Statement*. Ці два документи мають ознаки бюджетної резолюції. Це підтверджується тим, що на законодавчому рівні їх визначають еквівалентними між собою<sup>29</sup>, але складена на рівні округу бюджетна резолюція має бути узгоджена з національною.

Бюджетна резолюція на рівні округу складається Окружним Казначейством (*County Treasury*) та подається до Виконавчого комітету округу (*County Executive Committee*) для затвердження. Після затвердження Казначейство округу подає бюджетну резолюцію на Асамблею округу (*County Assembly*) до 28 лютого кожного року. Після представлення на Асамблеї округу бюджетна резолюція протягом семи днів має бути опублікована та оприлюднена. Приблизно у ці ж терміни затверджується і державна бюджетна резолюція<sup>30</sup>.

Бюджетна резолюція Кенії складається на межі завершення другого періоду СБП (2013-2017 роки) та підготовці третього СБП на 2018-2022 роки. З урахуванням нових економічних реалій основні правки вносяться у частині бюджетних цілей, пріоритетності бюджетних програм та стель видатків<sup>31</sup>. Цей документ підготовлено відповідно до Закону про управління державними фінансами (*Public Finance Management Act*), у якому викладено поточний стан економіки, прогноз на середньострокову перспективу, широкі макроекономічні питання і середньострокові бюджетні стелі, набір стратегічних пріоритетів і цілей політики разом із Резюме планів державних витрат, як основу бюджету на 2017/18. Відповідно до розділу 25 цього Закону національне Казначейство має підготувати та подати документ до Кабінету міністрів.

До 15 лютого кожного року бюджетна резолюція подається до парламенту країни. Протягом 14 днів після надходження та розгляду приймається

28 County Fiscal Strategy Paper Financial Year 2017/2018 (2017). – Nairobi City County. Retrieved from <http://www.nairobi.go.ke/assets/PDFCounty-Fiscal-Strategy-Paper-Compilation-2017-18-draft-14th-21.pdf>.

29 Gĩthĩnji G. (2017). How to Read and Interpret a County Fiscal Strategy Paper. – Political Kenyan. Retrieved from <https://www.politicalkenyan.com/how-to-formulate-a-county-fiscal-strategy-paper/>.

30 Lakin J. (2014). A county's fiscal strategy paper is the soul of budgeting past, present, future. Retrieved from <http://www.theeastafrican.co.ke/OpEd/comment/A-county-s-fiscal-strategy-paper-is-the-soul-of-budgeting/-/434750/2253582/-/3rlytfz/-/index.html>.

31 Budget Policy Statement (BPS) 2(017). – The National Treasury. Retrieved from <http://treasury.go.ke/budget/2017-2018%20FY%20Draft%20Budget%20Policy%20Statement.pdf>.

рішення щодо її затвердження<sup>32</sup>. Проте складання бюджетної резолюції — це консультативний процес, у якому бере участь не лише національне Казначейство, але й інші інституції та організації (Комісія з розподілу доходів, Комісія парламентської служби, Комісія із судової системи, громадські організації та інші зацікавлені особи).

Основною метою бюджетної резолюції уряд Кенії вважає визначення основних стратегічних пріоритетів та цілей бюджетної політики, які є основою при підготовці бюджету на наступний рік та складанні середньострокового бюджетного плану на три роки. Кенійська бюджетна резолюція повинна містити резюме та чотири ключові розділи (табл. 1.2.3).

Таблиця 1.2.3

### Структура бюджетної резолюції Кенії

Назва розділу	Короткий опис
Резюме	Відповідність національним стратегічним цілям: реалізація Стратегії сталого розвитку до 2030 року; Програма з підвищення ефективності використання бюджетних коштів; підготовка третього СБП на 2018-2022 роки
Оцінка поточного стану економіки	Надання останньої актуальної інформації щодо макроекономічних показників, а також державних доходів та видатків у середньостроковій перспективі. Це допомагає зрозуміти, чи є планування реалістичним. Дані надаються у розрізі галузей. Макроекономічні показники формуються на базі результатів попереднього бюджетного року та звітів про виконання бюджету
Бюджетні цілі	Визначення секторів, що є пріоритетними та потребують фінансування, а також можливий розподіл бюджетних коштів між ними. Вибір цілей має бути аргументований у математичному вираженні. При цьому бюджетні цілі повинні корелюватися зі стелями видатків
Середньострокові прогнози	Визначення доходів, видатків (поточних та капітальних) та дефіциту бюджету на наступні бюджетні роки. Включає інформацію про формування доходів за рахунок власних коштів, коштів від інвесторів, донорів, грантів, внутрішніх та зовнішніх запозичень. На рівні округу додатково додається пункт щодо дотацій центрального уряду. Наприклад, бюджетна резолюція на 2018 рік має містити прогноз для 2018/19, 2019/20, 2020/21 бюджетних років
Граничні межі (стелі) видатків	Визначення суми бюджетних коштів, що виділяється на кожну галузь, та особливості їх розподілу між пріоритетними галузями. Цей розділ вважається основним. Числове вираження стель видатків повинно збігатися з бюджетними цілями (відповідати пріоритетності галузей)

**Джерело:** складено автором на основі Budget Policy Statement (BPS) (2017). – The National Treasury. Retrieved from <http://treasury.go.ke/budget/2017-2018%20FY%20Draft%20Budget%20Policy%20Statement.pdf>

32 The Public Finance Management Act, 2012. — 186 p.

На практиці бюджетні показники, середньострокові прогнози та стелі видатків представлено у вигляді таблиць. Бюджетні цілі ж мають описовий характер, оскільки вони пояснюють встановлення стель видатків для пріоритетних галузей. Також є пропозиція уряду, щоби бюджетна резолюція містила інформацію з ризиків, тобто повинен наводитись перелік факторів, які справляють вплив на кінцевий розподіл бюджетних коштів.

### ***Оцінка поточного стану економіки***

Цей розділ бюджетної резолюції присвячений опису економіки Кенії порівняно з іншими африканськими країнами (Нігерія, Південна Африка, Гана, Замбія, Руанда, Танзанія, Уганда та Бурунді). Також аналізуються темпи зростання економіки та описуються ключові причини, що вплинули на значення цього показника. Розглядається: економічне зростання, розмір ВВП, обмінний курс відносно долара США, ліквідність на грошовому ринку, рівень інфляції, експортно-імпорتنі операції, споживчий попит та рівень інвестицій у приватний сектор. Динамічні ряди побудовані з часовим лагом у три роки.

### ***Бюджетні цілі***

На 2017/18 бюджетний рік визначено такі бюджетні цілі:

- капітальні вкладення в енергетику, інфраструктуру, інформаційні технології — 30 % від загальних державних видатків;
- підтримка соціального сектору (соціальні гарантії, освіта, охорона здоров'я) — 28,2 % від загальних державних видатків;
- національна безпека, державне управління, правосуддя і сільське господарство — пріоритетність віддано у розподілі решти ресурсів.

У межах СБП бюджетні цілі можуть уточнюватися перед кожним наступним бюджетним роком залежно від макроекономічних коливань, зміни уряду і т.п.

### ***Середньострокові прогнози***

Цей розділ бюджетної резолюції стосується дохідної та витратної частин бюджету. У табличній формі представлено їх фактичні та планові суми у середньостроковій перспективі. Дефіцит державного бюджету як об'єкт таргетування планується на більший строк — до 2025 року.

### *Граничні межі (стелі) видатків*

У табличній формі надаються прогнозовані стелі видатків у розрізі секторів економіки, таких як:

- сільське господарство, сільський і міський розвиток;
- енергетика, інфраструктура, інформаційні технології;
- загальна економічні та комерційні питання;
- охорона здоров'я;
- освіта;
- правосуддя;
- державне управління, міжнародні відносини;
- національна безпека;
- соціальний захист, культура і відпочинок;
- захист навколишнього середовища, водних ресурсів.

Основною відмінністю між національною бюджетною резолюцією та тією, що складається округами, полягає у тому, що національна містить додатковий розділ, присвячений вертикальному та горизонтальному розподілу доходів у розрізі 47 округів.

## БЮДЖЕТНА РЕЗОЛЮЦІЯ АВСТРАЛІЇ

В Австралії щорічний бюджетний процес починається в листопаді або грудні, коли Комітет з витрат розглядає нові пропозиції міністра фінансів і встановлює пріоритети бюджету. Бюджетні документи готуються Казначейством і Міністерством фінансів. В Австралії розробляють чотири бюджетні документи, які забезпечують фінансові перспективи для економіки Австралії та обґрунтовують основні ініціативи уряду:

- Бюджетний документ № 1 – Бюджетна стратегія і прогноз (бюджетна резолюція), де проводиться огляд економічного та фінансового стану держави, опис фінансової стратегії уряду, визначення основних пріоритетів бюджетної політики;
- Бюджетний документ № 2 - Бюджетні заходи, де наводиться вичерпна інформація про всі урядові рішення, які включають зміни в дохідній, видатковій частинах бюджету, про інвестиційну діяльність;
- Бюджетний документ № 3 - Федеральна служба з фінансових відносин, де відображається інформація про надходження доходів і здійснення платежів, а також огляд фінансових подій у штатах і на територіях;
- Бюджетний документ № 4 – Ресурсне агентство, де вказуються кошторисні витрати за кожним законом для кожного об'єкта, прогнозні баланси і потоки для всіх спеціальних рахунків, здійснюється прогноз фінансових ресурсів за типом присвоєння.

У бюджетній резолюції Австралії (Budget Strategy and Outlook Budget Paper № 1 2016-2017)<sup>33</sup> використовується метод «піврічного економічного і фінансового прогнозу (MYEFO)», який дозволяє оцінити фіскальні показники уряду проти прийнятої фіскальної стратегії. За його допомогою відбувається оновлення інформації, що міститься в останньому бюджеті. Його застосовують в основному для детального аналізу податкових витрат, податкових надходжень. Цей метод враховує всі рішення, прийняті з моменту затвердження бюджету, які впливають на витрати і доходи. Такі зміни вносяться до бюджетних агрегатів. Приклад застосування в бюджетній резолюції MYEFO наведений в табл. 1.2.4.

33 Budget Strategy and Outlook Budget Paper (2017). Retrieved from [http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp1/html/bp1\\_prelims.htm](http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp1/html/bp1_prelims.htm).

Таблиця 1.2.4

**Приклад застосування методу піврічного економічного і фінансового прогнозу (MYEFO)**

Доходи	Оцінка		Зміна (похибка)	
	MYEFO (млн дол)	Budget (млн дол)	млн дол.	%
Податок на транспортний засіб	520	580	60	11,5
Акцизний податок і мито	34,240	34,790	550	1,6
Інші надходження	26,661	23,520	-3,141	-11,8
Загальний обсяг надходження	394,891	388,027	-6,863	-1,7

**Джерело:** Budget Strategy and Outlook Budget Paper (2017) – P. 103. Retrieved from [http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp1/html/bp1\\_prelims.htm](http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp1/html/bp1_prelims.htm).

Прогноз макроекономічних та бюджетних показників у бюджетній резолюції надає Казначейство на чотири роки, включаючи до таблиць для порівняння значення таких самих показників за два попередні періоди. Прогноз поділяється на два види: оцінка на два наступні за звітним періодом роки та безпосередньо сам прогноз – ще на два роки вперед (табл. 1.2.5).

Таблиця 1.2.5

**Прогноз податкових та неподаткових доходів державного бюджету Австралії на 2020 рік**

Показники	Факт		Оцінка		Прогноз	
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Податкові надходження, млн дол	353,5	364,5	382,8	410,2	438,8	468,3
Зростання до попереднього року (%)	4,0	3,1	5,0	7,2	7,0	6,7
% до ВВП	22,0	22,1	22,2	22,7	23,1	23,5
Неподаткові надходження, млн дол	24,8	23,5	28,5	27,2	31,1	32,5
Зростання до попереднього року (%)	21,8	-5,2	21,2	-4,5	14,3	4,4
% до ВВП	1,5	1,4	1,7	1,5	1,6	1,6

**Джерело:** Budget Strategy and Outlook Budget Paper (2017) – P. 94. Retrieved from [http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp1/html/bp1\\_prelims.htm](http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp1/html/bp1_prelims.htm).

Порівняно із Кенією та Новою Зеландією бюджетна резолюція Австралії набагато об'ємніша та розглядає фінансово-економічний стан Австралії в деталях, оцінюючи велику кількість макроекономічних та бюджетних

показників. Складається із десяти розділів, які, у свою чергу, поділяються на відповідні підпункти (табл. 1.2.6).

Таблиця 1.2.6

## Структура бюджетної резолюції

Назва розділу	Короткий опис
1. Огляд бюджету Перспективи розвитку економіки	Характеристика стратегії бюджетної політики та шляхів її реалізації Загальний огляд стану економіки Австралії. Прогноз макроекономічних показників (реальний і номінальний та реальний ВВП, рівень безробіття, зайнятості, індекс споживчих цін)
Фінансова стратегія і перспективи	Визначення напрямів бюджетної політики у частині формування (досягнення профіцитного бюджету на рівні 1 % ВВП) та виконання державного бюджету (економія бюджетних коштів) Прогноз (до 2020 року) сум та динаміки видатків державного бюджету у розрізі галузей
Пріоритети бюджетної політики	Обрані пріоритети бюджетної політики відповідають іншим стратегіям держави (наприклад, десятирічний податковий план підприємств, зміни у пенсійному плані, інвестування в інфраструктуру тощо) та доповнюють їх
2. Перспективи розвитку економіки Перспективи розвитку світової економіки	Дослідження можливого впливу тенденцій на світовому ринку на економіку Австралії. Прогноз зростання світового ВВП (Китай, Індія, США тощо) Дослідження перспектив зростання економіки основних торговельних партнерів Австралії (Індія, Китай, Японія, США)
Перспективи розвитку вітчизняної економіки	Прогноз до 2018 року складових реального ВВП (домашнє споживання, інвестиції в житло, експорт, імпорт тощо) Дослідження перспектив зростання реального ВВП Австралії, заробітної плати Шляхи збільшення інвестицій у бізнес Експортна політика Дослідження ринку праці Дослідження перспектив зростання номінального ВВП
3. Фінансова стратегія і перспективи Огляд	Опис бюджетної стратегії Австралії Аналіз і прогноз основних бюджетних показників. Цікавим є те, що окремо проводяться аналіз і прогноз надходження-платежі (у ВВП) та доходи-видатки у ВВП Дотримання жорсткої бюджетної дисципліни з метою поступового зниження частки держави в економіці Прогноз державного боргу, відсотків за платежі, фінансових та нефінансових активів Прогноз балансу готівкових коштів. Здійснення базової оцінки балансу грошових ресурсів та сальдо бюджету



Назва розділу	Короткий опис
<p>4. Доходи</p> <p>Прогноз податкових надходжень</p> <p>Зміни в оцінках доходів</p>	<p>В цьому розділі здійснюється прогноз за такими пунктами:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• податкові та неподаткові надходження державного бюджету (у % ВВП) з урахуванням двох факторів – впливу політичних рішень та впливу інших факторів (на 1 прогнозний рік);</li> <li>• надходження в розрізі всіх податків та кількості платників податків (на 1 прогнозний рік). До розрахунку взято весь існуючий перелік податкових доходів;</li> <li>• податкові витрати (від пільг, знижок тощо) (на 4 роки).</li> </ul> <p>Здійнюється порівняння обсягів податкових та неподаткових надходжень за попередні 10 років з поточним роком та прогнозом на один рік.</p> <p>Окремо здійснюється аналіз прямих і непрямих податків як % до ВВП (з 1999 року до 2015 року плюс прогноз на 4 роки)</p>
<p>5. Витрати і чистий капітал</p> <p>Витрати за функціями та підфункціями</p>	<p>Представлено оцінки витрат сектору державного управління і чистих капітальних вкладень, що виділяються відповідно до різних функцій уряду на основі балансу бюджету. Ці функції засновані на міжнародній стандартній класифікації функцій уряду, яка включена у структуру звітності зі статистики державних фінансів (GFS).</p> <p>У першій частині представлена інформація про тенденції витрат державного бюджету, а у другій частині – оцінка чистих капітальних вкладень державного сектору управління Австралії.</p> <p>Основна увага приділяється дослідженню короткострокових та середньострокових тенденцій бюджетних витратків і визначенню основних факторів, що вплинули на це. Велика частина цього розділу пояснює зміни в річному обчисленні бюджетних показників протягом майбутнього оціночного періоду</p>
<p>6. Борг, активи і зобов'язання</p> <p>Основні активи і зобов'язання австралійського уряду</p>	<p>Включає в себе звіт про заборгованість та інформацію про основні активи і зобов'язання, які перебувають на балансі уряду.</p> <p>Крім цього, з 2016 року аналізуються кошти Фонду майбутнього, створеного з метою вирішення проблем, пов'язаних із пенсійним забезпеченням.</p> <p>З 2014 року цей розділ поповнився аналізом та прогнозом окремо поточних та капітальних витратків державного бюджету</p>
<p>7. Прогнозування продуктивності і аналіз сценаріїв</p> <p>Прогнозування продуктивності</p> <p>Чутливість і аналіз сценаріїв</p>	<p>Детальна інформація про бюджетні прогнози попередніх років для ключових макроекономічних агрегатів реального і номінального ВВП, а також для оцінки надходжень до державного бюджету.</p> <p>Представлено низку сценаріїв, покликаних проілюструвати чутливість бюджетних агрегатів до змін економічних прогнозів і деяких припущень. Здійснюється аналіз того, як альтернативні припущення в середньостроковій перспективі можуть вплинути на економічні та фіскальні прогнози</p>

## Продовження Таблиці 1.2.6

Назва розділу	Короткий опис
8. Основні ризики Ризики для бюджету – огляд Економічні та інші параметри Фінансові ризики	Викладено загальні фінансові ризики, конкретні умовні зобов'язання і конкретні умовні активи <sup>34</sup> , які можуть вплинути на бюджетний баланс.
Умовні зобов'язання та активи Умовні зобов'язання, які не піддаються обчисленню Умовні активи, які не піддаються обчисленню Умовні зобов'язання – кількісне обчислення Умовні активи – кількісне обчислення Державні кредити	Чинники, які впливають на фінансові результати, включають: <ul style="list-style-type: none"> <li>• зміни економічних та інших параметрів, зокрема зміни у світовій економіці;</li> <li>• питання, не включені до фінансових прогнозів, через невизначеність щодо їх часу, величини або ймовірності;</li> <li>• реалізація умовних зобов'язань або активів.</li> </ul>
9. Австралійський державний бюджет: фінансова звітність Примітки до фінансової звітності загального державного сектору Стандарти фінансової звітності та бюджетна концепція	Фінансовий звіт містить: <ul style="list-style-type: none"> <li>• операційний звіт, включаючи інші економічні потоки, який показує чистий операційний баланс і чисте кредитування/запозичення (бюджетний баланс);</li> <li>• баланс, який також показує чисту вартість, чисту фінансову вартість, чисті фінансові зобов'язання і чистий борг;</li> <li>• звіт про рух грошових коштів, який включає розрахунок основного залишку грошових коштів</li> </ul>
10. Уряд Австралії: історична довідка Порівнянність даних за роками Зміни в раніше опублікованих даних	Представлено дані за минулі періоди щодо урядових фінансових агрегатів уряду Австралії, державних нефінансових корпорацій та нефінансових державних секторів. Надано перелік основних змін у бухгалтерському обліку та змін у структурі бюджету, які можуть вплинути на порівнянність даних, розрахованих протягом великої кількості років

**Джерело:** складено автором на основі Budget Strategy and Outlook Budget Paper (2017). Retrieved from [http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp1/html/bp1\\_prelims.htm](http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp1/html/bp1_prelims.htm).

Отже, як видно із табл. 1.2.6, центральні органи влади Австралії розробили чітку та змістовну бюджетну резолюцію, яка завдяки широкомасштабного аналізу і прогнозу макроекономічних та бюджетних показників дозволяє обирати обґрунтовані напрями бюджетної політики та враховувати всі можливі ризики під час їх реалізації. Крім того, проводиться аналіз економік

34 Умовні зобов'язання і активи являють собою певну категорію фінансових ризиків. У широкому значенні вони являють собою можливі витрати або вигоди для австралійського уряду, пов'язані з минулими подіями або рішеннями, які будуть підтверджені результатом майбутніх подій, що не перебувають під контролем уряду.

Умовні зобов'язання включають гарантії за кредитами, неврахований капітал. В цілому інформація про умовні зобов'язання і активи базується на інформації, наданій урядовими департаментами і організаціями Австралії.

основних торговельних партнерів Австралії та оцінюється можливий вплив прогнозованих сценаріїв їх розвитку на економічне та фінансове становище Австралії. Це особливо актуально у сучасних умовах відкритості ринків між багатьма країнами.

## БЮДЖЕТНА РЕЗОЛЮЦІЯ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ

Проаналізуємо бюджетну резолюцію США, яка має назву *Concurrent Budget Resolution*. Позиція США щодо визначення природи бюджетної резолюції полягає у тому, що це не є<sup>35</sup>:

- законом — бюджетна резолюція сама по собі не є обов'язковою (не потребує підпису президента), а розглядається як план дій Конгресу щодо бюджетних питань;
- детальним документом — бюджетна резолюція це відносно короткий документ, який містить деталі про урядові бюджетні програми.

Загальний обсяг американської бюджетної резолюції 2017 року становить 330 сторінок. Однак у мірках США це можна вважати коротким документом, наприклад, порівняно з американським Податковим кодексом (*Federal Tax Code*), який налічує 74 608 сторінок<sup>36</sup>.

Бюджетна резолюція США встановлює загальні бюджетні цілі та стелі видатків і доходів на поточний бюджетний рік та на десять наступних років<sup>37</sup> незважаючи на те що прогнозування видатків до 2021 року уже міститься у Законі про контроль бюджету 2011 року (*Budget Control Act of 2011*).

Разом з тим бюджетна резолюція може включати в себе так звану Інструкцію щодо примирення (*reconciliation instructions*), положення якої покликані виключити лобювання в Сенаті можливого зменшення податків та підняття стелі видатків на окремі галузі<sup>38</sup>. Відповідальним за підготовку цього документа є Бюджетний комітет Сенату США (*Senate Budget Committee*).

Не менш важливим учасником цього процесу є Управління Конгресу США з бюджету (*Congressional Budget Office*). Роль Управління полягає у наданні комітетам оцінки можливих бюджетних наслідків від урахування законодавчих ініціатив у межах бюджетної резолюції. Саме ці рекомендації повинні використовуватися при визначенні бюджетних цілей, стелі видатків та доходів. Таким чином, Управління робить оцінку дефіциту бюджету, сум

35 What the Budget Resolution is, and isn't / The Government Affairs Institute at Georgetown University. Retrieved from <http://gai.georgetown.edu/what-the-budget-resolution-is-and-isnt/>.

36 Russell J. (2016), Look at how many pages are in the federal tax code / Washington Examiner. Retrieved from <http://www.washingtonexaminer.com/look-at-how-many-pages-are-in-the-federal-tax-code/article/2563032>.

37 CBO's Role in Budget Resolutions / Congressional Budget Office. Retrieved from <https://www.cbo.gov/publication/51379>.

38 What the Budget Resolution is, and isn't / The Government Affairs Institute at Georgetown University. Retrieved from <http://gai.georgetown.edu/what-the-budget-resolution-is-and-isnt/>.

видатків та доходів, які визначені Бюджетним комітетом Сенату США, у бюджетній резолюції<sup>39</sup>.

Процес прийняття бюджетної резолюції починається на початку лютого — з моменту подання Президентом до Конгресу Президентського бюджету (*President's budget*), тобто своєрідних рекомендації щодо головних засад бюджетної політики. Розрахунки, зазначені у цьому документі, проводить Управління з бюджетування (*Office of Management and Budget*). Після опублікування у березні цих рекомендацій розпочинається процес формування бюджетної резолюції. До 1 квітня Бюджетний комітет Сенату США презентує бюджетну резолюцію на засіданні двох палат Конгресу — Сенату та Палати представників, що отримало назву «паралельне вирішення» (*concurrent resolution*). Після чого обидві палати приймають резолюцію або надають рекомендації та зауваження. До 15 квітня бюджетна резолюція має бути прийнята Конгресом США. Довідково зазначимо, що бюджетний рік у США починається з 1 жовтня<sup>40</sup>.

Потрібно сказати, що у палат Конгресу немає жодних зобов'язань щодо ухвалення бюджетної резолюції. Наприклад, Сенат не прийняв бюджетну резолюцію на 2011, 2012 та 2013 бюджетні роки, а прийняв уже аж на 2014 рік (23 березня 2013 року). Проте це не означає, що бюджетна резолюція була відсутньою у цих роках.

Далі у табл. 1.2.7 розглянемо структуру бюджетної резолюції США, що складається з 15 розділів.

Таблиця 1.2.7

### Структура бюджетної резолюції США

Назва розділу	Короткий опис
1. Вступ	Наводяться головні напрями економічної політики на наступний бюджетний період – головні задачі, проблеми та шляхи їх вирішення
2. Огляд бюджету Оцінка стану виконання бюджету Порівняння з Президентським бюджетом Економічні припущення бюджетної резолюції	Огляд стану виконання бюджету у розрізі доходів та видатків. Більше уваги приділяється видатковій частині бюджету. Аналіз обов'язкових витрат – тих, що незалежно від змін залишаються незмінними, та дискреційних (періодичних) — витрат, що виникають протягом визначеного періоду часу в результаті конкретного стратегічного рішення. Порівняння бюджету з положеннями Президентського бюджету. Ретроспективний аналіз економічної ситуації з метою формування висновків та припущень щодо можливих негативних дій уряду у плановому році

39 CBO's Role in Budget Resolutions / Congressional Budget Office. Retrieved from <https://www.cbo.gov/publication/51379>.

40 Time Table of the Budget Process /Committee on the Budget: U.S. House of Representatives. Retrieved from <http://budget.house.gov/budgetprocess/budgettimetable.htm>.

## Продовження Таблиці 1.2.7

Назва розділу	Короткий опис
3. Макроекономічні показники	Наведення економічного прогнозу макроекономічних показників (ВВП, рівень споживчих цін, рівень безробіття, 3-місячні та 10-річні казначейські зобов'язання) до 2026 року на основі досліджень Управління Конгресу США з бюджету та приватних експертів. Аналіз та прогноз податкових витрат до 2019 року
4. Бюджет у функціональному розрізі	Має описовий характер щодо бюджетних цілей згідно з функціональною класифікацією. У бюджетній резолюції 2017 року визначаються такі бюджетні цілі: <ul style="list-style-type: none"> <li>• наука, космос і технології;</li> <li>• енергетика;</li> <li>• природні ресурси і навколишнє середовище;</li> <li>• сільське господарство;</li> <li>• житлове кредитування;</li> <li>• транспорт;</li> <li>• регіональний розвиток;</li> <li>• освіта, навчання, працевлаштування та соціальні послуги;</li> <li>• охорона здоров'я.</li> </ul>
5. Доходи та податкові реформи	Аналіз дохідної частини бюджету та бачення реформування Податкового кодексу, його задач та результатів
6. Тенденції та реформування видатків	Аналіз видатків за бюджетними програмами, а також бачень щодо їх реформування
7. Довгостроковий прогноз бюджету	Має описовий характер та визначає основні макропоказники до 2040 року
8. Бюджетні реформи	Має описовий характер — увага приділяється аналізу особливостей затвердження бюджетної резолюції, а саме процесу її розгляду двома палатами Конгресу
9. Нормативно-правова база бюджетного процесу	Має описовий характер, що стосується особливостей законодавчого закріплення організації бюджетного процесу
10. Опис видатків у розрізі секторів	Встановлення граничних меж для: <ul style="list-style-type: none"> <li>• видатків у розрізі секторів;</li> <li>• загальних видатків у довгостроковій перспективі;</li> <li>• для деяких обов'язкових програм</li> </ul> Проведення оцінки видатків на: <ul style="list-style-type: none"> <li>• обслуговування боргу;</li> <li>• дотримання бюджетного законодавства (у т. ч. макроекономічні наслідки від його зміни) тощо</li> </ul>
11. Примирення	Має описовий характер щодо розподілу повноважень та обов'язків Сенату та Палати представників
12. Контроль над виконанням бюджету	Має описовий характер, що полягає в аналізі нормативно-правових актів, які забезпечують контроль над виконанням бюджету, починаючи з 1985 року, у яких описуються окремі випадки розподілу бюджетних коштів та контролю за їх використанням

Продовження Таблиці 1.2.7

Назва розділу	Короткий опис
13.Забезпечення дотримання бюджетного процесу	Має описовий характер, що полягає в цитуванні окремих положень Закону про бюджет (Congressional Budget Act)
14. Інші питання	Має описовий характер — наводяться можливі поправки до бюджету, а також особливі думки
15.Паралельна («конкурентна») бюджетна резолюція	Наводяться бюджетні резолюції, розроблені Палатою представників та/або Сенатом. У бюджетній резолюції 2017 року це одна резолюція, оскільки вона є ідентичною у двох палатах Конгресу

**Джерело:** складено автором на основі Concurrent Resolution on the Budget— Fiscal Year 2017 (2017) / 114th Congress 2nd Session. Retrieved from [http://budget.house.gov/uploadedfiles/fy2017\\_budget\\_resolution.pdf](http://budget.house.gov/uploadedfiles/fy2017_budget_resolution.pdf).

Проаналізувавши бюджетну резолюцію США, можна сказати, що вона занадто деталізована і містить значний масив описової інформації — цитування окремих положень нормативно-правових актів. Так, значна увага приділяється загальному аналізу бюджетного процесу, а також визначенню прав та обов'язків усіх учасників цього процесу.

Загалом ключовими елементами бюджетної резолюції США залишаються:

- 1) оцінка поточного економічного становища;
- 2) визначення макроекономічних показників;
- 3) аналіз доходів та видатків бюджету;
- 4) формування бюджетних цілей;
- 5) встановлення граничних меж (стель) видатків;
- 6) довгострокове прогнозування (десять років).

Отже, особливостями бюджетної резолюції США порівняно з кенійською, австралійською та новозеландською є:

1. Використання двох прогнозів: для Президентського прогнозу розрахунки робить Управління з бюджетування, а для прогнозу Конгресу — Управління Конгресу США з бюджету. Тому у бюджетній резолюції аналізуються відмінності в оцінках, а також пояснюються причини їх виникнення та потенційний вплив на бюджет.
2. Існування структурного поділу задач на концептуальні блоки, які містять конкретизовані дії (наприклад, спрощення Податкового кодексу, суттєве зниження ставок окремих податків, зменшення витрат на дотримання податкового законодавства тощо).

3. Аналіз реформ, що стосуються доходів та видатків бюджету та можливий їх вплив у подальшому на бюджетний процес у цілому.
4. Детальний огляд нормативно-правового забезпечення прийняття бюджету.
5. Виділення окремим розділом так званої паралельної (конкурентної) бюджетної резолюції, що може бути розроблена Сенатом або Палатою представників.
6. Можливість мінімізації лобювання власних інтересів урядовцями за рахунок включення до бюджетної резолюції так званої Інструкції щодо примирення.
7. Наведення списку можливих поправок до бюджету, а також особливих думок у контексті прийняття бюджету на наступний рік.
8. Можливість прийняття бюджетної резолюції навіть за умови, що одна із палат Конгресу не ухвалила подану на розгляд резолюцію.

Бюджетна резолюція не має обов'язкового характеру, а розглядається як план дій.



## 1.3 ОСНОВНІ НАПРЯМИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА 2019-2021 РР.

### ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Основні напрями бюджетної політики на 2019 – 2021 роки (далі – ОНБП) розроблено відповідно до норм Бюджетного кодексу (далі – Кодекс), нормативних та стратегічних документів Уряду. Проте, у документі не враховані пріоритети бюджетної політики щорічного послання Президента України до ВРУ про внутрішнє і зовнішнє становище України, що є прямим порушенням ч.1 статті 33 Кодексу.

В ОНБП наявні необхідні дані, в тому числі цифрові, які визначені Кодексом. Текст документу можна охарактеризувати, як формальний. В тексті документу відсутні ініціативи Мініфіну, які планувалися до запровадження у 2017 році та у періоді січень – квітень 2018 року – так звані «стелі видатків».

Розробка Мінфіном проекту ОНБП розпочалася у січні 2018 року та була ідентична розробці ОНБП у попередньому році. Мінфін планував включити так звані «стелі видатків» на 2019 – 2021 рік та стратегічні цілі ЦОВВ які мають бути досягнуті під час реалізації бюджетних програм. Проте, через катастрофічно низьку якість бюджетного планування ЦОВВ та завищені цифри в очікуванні бюджетного фінансування на 2019 – 2021 роки, Мінфін не зміг визначити т.з. «стелі видатків» для ЦОВВ.

Заявлена потреба в фінансуванні ЦОВВ на 2019 рік (таємні видатки не включені) перевищує цифри Державного бюджету 2018 року на 304 млрд грн. Найбільший приріст спостерігається в: Міноборони – 83 млрд грн; МОЗ – 69 млрд грн; Мінсоцполітики – 53 млрд грн (в т.ч Пенсійний фонд – 30 млрд грн); МВС – 20 млрд грн; Укравтодор – 17 млрд грн; МінАПК – 13 млрд грн; Міненерго – 12 млрд грн; Мінрегіон – 10 млрд грн; Мінекології – 6,1 млрд грн, ЦВК – 4,2 млрд грн.

Логіка, яка з самого початку закладена Мінфіном в процес розробки ОНБП є правильною та виваженою, адже ключовим є встановлення зв'язку видатків ЦОВВ із стратегічними цілями та пріоритетами держави.

Подача проекту ОНБП відбулася з порушенням ч.3 статті 33 Кодексу в частині строків подачі документу до ВРУ та його реєстрації – до 1 квітня КМУ приймає

документ та протягом трьох днів передає до ВРУ. Фактична дата подачі ОНБП до ВРУ становить 16 травня 2018 року, хоча КМУ прийняв даний документ 18 квітня 2018 року.

Відмінності ОНБП на 2019-2021 роки у порівнянні з ОНБП на 2018 – 2020 роки:

- відсутність стратегічних цілей;
- зменшення кількості макроекономічних показників;
- відсутність ключових показників доходу загального фонду державного бюджету;
- відсутність стель видатків загального фонду ЦОВВ;
- нечіткість у формулюванні пріоритетних завдань податкової та бюджетної політики, що може призвести до появи проблем під час оцінки ефективності їх виконання.

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВНА ПІДГОТОВКИ ОНБП

Підготовка проекту Державного бюджету України – це довготривалий процес, який залучає до співпраці різні органи законодавчої та виконавчої влади, що наділені бюджетними повноваженнями. Даний процес має ряд взаємопов'язаних послідовних етапів<sup>41</sup>, одним з яких є розробка та прийняття рішення щодо проекту Основних напрямів бюджетної політики (далі – ОНБП).

Стаття 2 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) не містить визначення ОНБП. В Кодексі визначено тільки перелік основних положень, які повинні бути в даному документі.

Процес розробки та прийняття Основних напрямів БП відбувається відповідно до:

- 1) статті 21, 33, 109 та Прикінцеві та перехідні положення Бюджетного Кодексу України<sup>42</sup>;
- 2) стаття 152 Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент ВРУ)<sup>43</sup>;
- 3) постанови КМУ від 26.04.2003 №621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету»;
- 4) наказ Міністерства фінансів України 29.01.2018 №38 «Про затвердження орієнтовного Плану заходів Міністерства фінансів України із забезпечення складання проекту Державного бюджету України на 2019 рік».

Дані нормативно-правові акти встановлюють основні етапи формування даного документа та терміни їх виконання (табл. 1.3.1), дотримання яких є обов'язковим та важливим при складанні проекту Державного бюджету України у цілому. В даній таблиці представлено процес розробки та прийняття ОНБП на 2019-2021 рр.<sup>44</sup> та ОНБП 2018-2020 рр.<sup>45</sup>

Це пояснюється тим, що Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, схвалена 08.02.2017 КМУ, одним

41 Бюджетний процес в Україні: загальний календар: [https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/General-budget-calendar\\_UKR.pdf](https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/General-budget-calendar_UKR.pdf).

42 Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 р. № 2456-VI: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

43 Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/1861-17>.

44 Проект Постанови про Основні напрями бюджетної політики на 2019-2021 роки: від 16.05.2018 р. № 8357: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63995](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63995).

45 Проект Постанови про Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки: від 15.06.2017 р. № 6591: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62047](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047).

з ключових завдань було визначено запровадження у вітчизняних реаліях середньострокового бюджетного планування<sup>46</sup>. Саме тому, починаючи з 2017 року, було змінено підхід до формування важливого в бюджетному процесі документа – ОНБП. З огляду на це, таке порівняння дасть можливість простежити зміни в даному етапі бюджетного процесу.

ОНБП на 2018-2020 роки, в першу чергу, започаткували трирічне визначення індикативних прогнозних макроекономічних та бюджетних показників (окремих доходів та видатків), а також трирічний прогнозний розрахунок стель видатків та надання кредитів загального фонду головних розпорядників бюджетних коштів (далі – ГРБК).

---

<sup>46</sup> Стратегія реформування системи управління державними фінансами 2017-2021 рр. (лютий, 2017), Міністерство фінансів України: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/PFM%20Strategy%20presentation.pdf>.

## ЗМІНИ ДО БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ

Слід відмітити, що у березні 2017 році Мінфін розробив зміни до Бюджетного кодексу, яким як виняток, перенесло терміни розробки та подачі ОНБП у ВРУ з 20 березня до 01 червня. Дані пропозиції були підтримані народними депутатами і проголосований Закон України «Про внесення зміни до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 23.03.2017 р. №1974-VIII.

У березні 2018 року, Уряд вносить аналогічні зміни до Бюджетного кодексу, проекту Закону України «Про внесення зміни до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України» №8175 від 21.03.2018 року, яким аналогічно 2017 року, як виняток, пропонується перенести терміни подачі ОНБП до ВРУ з 20 березня на 01 червня.

Таблиця 1.3.1

### Особливості процесу розробки та прийняття рішення щодо проекту ОНБП

Етап	Відповідальні виконавці	Терміни виконання	
		ОНБП на 2018-2020 рр.	ОНБП на 2019-2021 рр.
		Бюджетний кодекс («Прикінцеві та перехідні положення» зміни від 23.03.2017 р. <sup>47</sup> ) та Регламент ВРУ	Бюджетний кодекс та Регламент ВРУ
Розробка	Мінфін та інші ЦОБВ	Детально у таблиці 2 Розділу 2 (Бюджетний кодекс та Регламент ВРУ не встановлює чітких термінів поетапної розробки проекту МФУ)	
Подання до КМУ	МФУ	до 1 червня	до 20 березня
Розгляд та схвалення КМУ	КМУ	два тижні з дати подання	до 1 квітня
Подання до ВРУ	КМУ	до 15 червня	три дні з дати схвалення
Надання пропозицій до документу	Комітети ВРУ, народні депутати	протягом 10 днів з дня надходження проекту, тобто не пізніше:	
		25 червня	14 квітня

47 Закон України «Про внесення зміни до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 23.03.2017 р. № 1974-VIII: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1974-19>.

Продовження Таблиці 1.3.1

Етап	Відповідальні виконавці	Терміни виконання	
		ОНБП на 2018-2020 рр.	ОНБП на 2019-2021 рр.
		Бюджетний кодекс («Прикінцеві та перехідні положення» зміни від 23.03.2017 р. <sup>47</sup> ) та Регламент ВРУ	Бюджетний кодекс та Регламент ВРУ
Подання до ВРУ	Комітет ВРУ з питань бюджету	не пізніш як за 2 дні до розгляду зазначеного питання на пленарному засіданні ВРУ	
Розгляд питання та прийняття рішення ВРУ	ВРУ	протягом тижня, відведеного для пленарних засідань ВРУ	до 30 квітня

**Джерело:** складено автором на основі БКУ та Регламенту ВРУ

Порівнявши нормативно-закріплені терміни розробки та прийняття рішення щодо ОНБП з фактичним їх дотриманням можна зробити висновок, що проект постанови ВРУ «По ОНБП на 2018-2020 рр.» від 15.06.2017 р. №6591 було розроблено та розглянуто з дотриманням законодавчих вимог виключно за рахунок того, що ВРУ підтримала перенесення термінів його подання. ОНБП на 2019-2021 рр. зареєстрований у ВРУ від 16.05.2018 р. №8357<sup>48</sup> був підготовлений Урядом з порушенням регламенту в частині строків подачі документу до ВРУ. Порушення Регламенту ВРУ відбулося за рахунок того, що Парламент не дозволив перенесення термінів подачі документу.

48 Проект Постанови про Основні напрями бюджетної політики на 2019-2021 роки: від 16.05.2018 р. № 8357: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63995](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63995).

## СТРУКТУРА ОНБП

Бюджетний кодекс визначає основні положення, які мають міститися в ОНБП. Відповідно до ч. 4 ст. 33 Кодексу даний документ має включати:

- 1) орієнтовні основні прогностичні макроекономічні та соціального розвитку України;
- 2) основні завдання бюджетної політики;
- 3) пріоритетні завдання податкової політики;
- 4) пріоритетні завдання фінансового забезпечення судової влади та її незалежності;
- 5) інформацію щодо реалізації пріоритетних державних (цілевих) програм та державних інвестиційних проектів;
- 6) інформацію щодо взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами;
- 7) інших питань, вирішення яких необхідне для складення проекту закону про Державний бюджет України.

Як висновок, можна сказати, що ОНБП на 2018-2020 та 2019-2021 рр. відповідають визначеній структурі. Це свідчить про те, що Мінфін дотримується основних формальних правил формування документації.

Зауважимо, що минулорічний проект ОНБП додатково містив розділ, присвячений запровадженню системи управління розширеним спектром фінансових ризиків з метою визначення їх впливу на виконання державного бюджету, зокрема факторів, що впливають на: повільне зростання ВВП; відхилення макроекономічних параметрів від прогнозних; погіршення ділових очікувань державних підприємств; затримки у запланованій приватизації тощо.

Інше питання – змістовність, якість, логічність та чіткість наповнення даних структурних елементів.

## ПРОЦЕДУРА РОЗРОБКИ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Відповідно до п. 1 статті 33 Бюджетного кодексу за розробку та подання на розгляд до КМУ проекту ОНБП відповідальним визначено Мінфін спільно з іншими ЦОВВ. Тому далі розглянемо процедуру підготовки досліджуваного документу з позиції Мінфіну – ключового ЦОВВ у даному процесі. Підготовка ОНБП здійснюється відповідно до наказу Мінфіну яким у кінці січня – початку лютого затверджується орієнтовний Плану заходів Мінфіну із забезпечення складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік. В даному наказі визначається послідовність кроків, їх терміни та відповідальних виконавців в Мінфіні.

### **Етапи підготовки ОНБП**

Відповідно до вищезазначеного наказу Мінфін розробляє та надсилає листа до ЦОВВ<sup>49</sup> з інструкціями щодо особливостей складання надання інформації для підготовки ОНБП<sup>50</sup>. Після чого протягом визначеного терміну, від трьох днів у 2017 до чотирнадцяти днів у 2018 році, державні установи формують свої пропозиції до ОНБП та подають їх до Мінфіну.

Розробка ОНБП планувалася у два етапи. Перший, подання ЦОВВ пропозицій щодо:

- 1) зміни структури видатків за бюджетними програмами;
- 2) врахування політик (реформ) з розрахунком їх вартості та визначення можливих джерел їх фінансування.

Другий етап, Мінфін доводить до ЦОВВ стелі видатків та іншу необхідну інформацію. Натомість ЦОВВ забезпечують підготовку та подання до Мінфіну:

- 1) обсягів надходжень та витрат спеціального фонду в розрізі бюджетних програм на 2019 – 2021 роки;
- 2) інформації щодо стратегічних цілей, які передбачаються реалізувати в межах доведених стель видатків та надання кредитів і показників їх досягнень;

49 у даному розділі ЦОВВ мається на увазі центральні органи виконавчої влади – головні розпорядники коштів.

50 Лист Міністерства фінансів України «Щодо особливостей підготовки Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 рр.»: від 10.03.2017 р. №31-04120-15-9/6311 та Лист Міністерства фінансів України «Про надання інформації для підготовки Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 рр.»: від 31.01.2018 р. № 04110-09-9-2804.



- 3) пропозиції до положень проекту ОНБП на 2019-2021 роки відповідно до статті 33 Бюджетного кодексу;
- 4) пояснень відхилення стель видатків та надання кредитів на 2019 та 2020 роки від аналогічних показників, визначених у проекті ОНБП на 2018-2020 роки.

Стелі видатків планувалися довести до ЦОВВ у квітні місяці. У 2018 році даний лист був надісланий ЦОВВ завчасно і на противагу 2017 року було дано достатньо часу для формування якісних пропозицій до Мінфіну.

У листі Мінфіну, 31.01.2018 року, до ЦОВВ були визначені дати подання інформації від ЦОВВ до Мінфіну з врахуванням того факту, що ВРУ підтримає ініціативу Уряду про перенесення термінів подачі документу до ВРУ. Хоча Уряд розглянув дане питання на своєму засіданні тільки через місяць 28.02.2018 року<sup>51</sup>. На перший погляд виглядає, що Мінфін не передбачив з самого початку процедуру зміни нормативно-правової бази, Бюджетного кодексу, для визначеного ними алгоритму розробки документу.

Таблиця 1.3.2

### Процедура підготовки МФУ проекту ОНБП

Етапи	Терміни виконання	
	ОНБП на 2018-2020	ОНБП на 2019-2021
Наказ Мінфіну про затверджується Плану заходів із забезпечення складання проекту Державного бюджету	17.02.2017 №253	29.01.2018 №38
Лист МФУ, щодо надання інформації для підготовки ОНБП	10.03.2017 р. №31-04120-15-9/6311	31.01.2018 № 04110-09-9-2804
Термін, до якого ГРК мають надати відповідь до МФУ	до 14.03.2017	до 14.02.2018
Отримання пропозицій від ГРК та їх аналіз	до 17.02.2017	до 16.02.2018
Опрацювання попереднього прогнозу показників економічного на соціального розвитку, підготовленого Мінекономрозвитку спільно з НБУ та ін. державними органами	до 1 березня відповідного року	
Отриманні від Мінсоцполітики показників мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму, посадового окладу	до 2 березня відповідного року	

<sup>51</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/meetings/zasidannya-kabinetu-ministriv-ukrayini-27-02-2018>

Продовження Таблиці 1.3.2

Етапи	Терміни виконання	
	ОНБП на 2018-2020	ОНБП на 2019-2021
Подання до Управління прогнозування доходів бюджету попереднього прогнозу доходів державного та місцевого бюджетів	до 2 березня відповідного року	
Подання до Управління планування державного бюджету ряду попередньо прогнозованих бюджетних показників	до 6 березня відповідного року	
Підготовка попереднього балансу зміни показників зведеного (державного) бюджету	до 9 березня відповідного року	
Забезпечення подання на розгляд до КМУ проекту	до 20 березня відповідного року	

**Джерело:** складено автором

### ***Листи ЦОВВ з пропозиціями щодо нових політик***

Відповідно до листа Мінфіну, ЦОВВ повинні були надіслати свої пропозиції щодо зміни структури державного бюджету та потреби в додатковому фінансуванні на 2019 – 2021 роки до 14.02.2018 року. Офіс фінансового та економічного аналізу у ВРУ, через механізм запитів на отримання публічної інформації, отримав дані відповіді ЦОВВ. Проаналізувавши їх можна стверджувати, що практично всі ЦОВВ не подали відповідно до вимог Мінфіну:

- 1) належного обґрунтування видатків щодо відповідності пріоритетам держави та стратегічним документам. В запропонованих документах ЦОВВ обґрунтування були в більшій мірі формальними;
- 2) розрахунок орієнтовного обсягу видатків за принципом «від першої гривні»;
- 3) перелік та обсяг видатків, які підлягають скороченню у порівнянні з попереднім роком. Виключення не пріоритетних та неефективних видатків.

Через відсутність якісного бюджетного планування ЦОВВ в обґрунтуваннях додаткової потреби коштів на 2019 – 2021 роки пишуть загальні фрази без відсутності конкретики щодо цілей та завдань, які планують бути вирішені через фінансування бюджетних програм.

Як наслідок таких дій ЦОВВ, потреба в додатковому фінансуванні на 2019 рік (без таємних видатків) становить додатково 300 млрд грн або на 30% більше показника 2018 року. Із врахуванням видатків державного бюджету, які мають

гриф таємності дана сума може зрости у півтори рази (детально в окремому розділі). Для порівняння, під час розробки проекту Державного бюджету України на 2017 рік, ЦОВВ загалом подали пропозицій, які перевищували на 480 млрд грн (або становили 70% суму видатків 2017 року)<sup>52</sup>.

Існує думка, що Мінфін цього року не зміг звести баланс бюджету через значний касовий розрив між видатками та очікуваними доходами відповідно тому, другий рік підряд не надсилав до ЦОВВ стелі видатків та не переходив до другого етапу.

При порівнянні двох листів Мінфіну до ЦОВВ було виявлено, що Мінфін дещо змінив інформацію, яку хотів отримати від ЦОВВ. Підтвердженням цього є різний формат додатків, які мали надіслати міністерства та відомства до Мінфіну у 2018 порівняно з 2017 роком. Так, цьогорічна інформація у більшій мірі покликана представити виключно зміни у бюджетних програмах, а саме додавання, скорочення або передача коштів від одного ЦОВВ іншому. При цьому видатки мають поділ на поточні та капітальні, а не як у минулорічному документові був поділ за економічною класифікацією та напрямками використання.

Також відсутні результативні показники бюджетної програми. Попередні дослідження Офісу показали, що більшість показників результативності не відповідають критеріям наказу Мінфіну «Про результативні показники бюджетної програми» від 10.12.2010 р. №1536<sup>53</sup>. Вони мають описовий та витратний характер та не орієнтовані на досягнення стратегічних пріоритетів, а також не забезпечують можливості здійснення оцінки ефективності бюджетної програми. Тому дотримуємось думки, що дані показники мають фігурувати у наданій ЦОВВ інформації та піддаватись щорічному перегляду та уточненню. Спостерігається також відсутність у наданій інформації стратегічних цілей та показників результату діяльності ГРБК. Це, на нашу думку, унеможливує визначення ефективності діяльності того чи іншого міністерства та/або відомства.

### ***Інші документи, які готуються Мінфіном під час розробки ОНБП***

Відповідно до наказу Мінфіну Департамент державного бюджету Мінфіну повинен враховувати при розробці ОНБП попередній трирічний прогноз таких показників як:

52 Роздаткові матеріали підготовлені Мінфіном до проекту Державного бюджету України на 2017 рік - [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60032](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032)

53 Наказ МФУ «Про результативні показники бюджетної програми»: від 10.12.2010 р. № 1536: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10>

- доходи державного та місцевого бюджетів;
- надходження від приватизації державного майна;
- операції з придбання цінних паперів державного бюджету;
- платежі з обслуговування та погашення внутрішнього та зовнішнього боргу;
- виконання державною боргових та гарантійних зобов'язань;
- пропозиції щодо оптимального обсягу фінансування державного бюджету за рахунок державних запозичень;
- очікуваний розмір та структура державного боргу;
- повернення позик, наданих для фінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів, залучених державою;
- перелік кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, що залучаються державою;
- повернення коштів, наданих з державного бюджету у минулі роки на поворотній основі, що не передбачають цільового спрямування;
- розмір мінімальної заробітної плати, посадового окладу, прожиткового мінімуму, а також стипендії та розмір соціальної допомоги тощо;
- обсяг субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню;
- видатки загального фонду державного бюджету на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

Враховуючи, вищерепелічені документи, які формують структурні підрозділи Мінфіну, та на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та аналізу виконання бюджету визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету (включаючи загальний обсяг державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів) та дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Проте, не дивлячись на це, вважаємо, що логіка, яку закладено МФУ в процес розробки ОНБП є правильною та виваженою, адже ключовим є встановлення зв'язку видатків ЦОВВ із стратегічними цілями та пріоритетами держави. Але, на жаль, на практиці досягнення даної мети виявилось доволі проблематичним через низьку якість бюджетного планування в ЦОВВ.

## СТРУКТУРНІ ЗМІНИ ПРОЕКТУ ОНБП НА 2019-2021 РР.

У табл. 1.3.3 порівнюємо структуру проекту Основних напрямів БП на 2019-2021 рр.<sup>54</sup>, який 16.05.2018 року було направлено на розгляд Комітетом ВРУ, з ідентичним минулорічним проектом.

Таблиця 1.3.3

### Структурне порівняння ключових показників проектів основних напрямів бюджетної політики, розроблених протягом 2017-2018 рр.

Показник для порівняння	Основні напрями БП на 2018-2020 рр.	Основні напрями БП на 2019-2021 рр.
Перелік документів, відповідно до яких розроблено документ	<ol style="list-style-type: none"> <li>Програма діяльності КМУ;</li> <li>Коаліційна угода;</li> <li>Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року;</li> <li>Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»;</li> <li>Програми співпраці з МВФ та іншими міжнародними фінансовими організаціями</li> </ol>	Додатково до минулорічних документів додано Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки
Орієнтовні основні прогностичні макроекономічні показники	<ol style="list-style-type: none"> <li>ВВП номінальний;</li> <li>ВВП реальний, темпи зростання;</li> <li>індекс споживчих цін;</li> <li>індекс цін виробників;</li> <li>рівень безробіття;</li> <li>обмінний курс гривні до долара США;</li> <li>фонд оплати праці;</li> <li>прибуток прибуткових підприємств;</li> <li>експорт товарів та послуг;</li> <li>імпорт товарів та послуг</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>ВВП номінальний;</li> <li>ВВП реальний, темпи зростання;</li> <li>індекс споживчих цін;</li> <li>індекс цін виробників;</li> <li>рівень безробіття;</li> <li>обмінний курс гривні до долара США</li> </ol>
Орієнтовні прогностичні значення показників загального фонду Державного бюджету України	<ol style="list-style-type: none"> <li>доходи, у т. ч.: <ul style="list-style-type: none"> <li>міжбюджетні трансферти;</li> <li>податкові надходження: ПДФО, ППП, ПДВ, акцизний податок;</li> <li>неподаткові надходження;</li> <li>інші доходи;</li> </ul> </li> <li>видатки;</li> <li>повернення кредитів;</li> <li>надання кредитів;</li> <li>дефіцит/профіцит</li> </ol>	Не визначено
Стелі видатків загального фонду державного бюджету	Визначено на 2017-2020 рр. у розрізі-ЦОВВ	Не визначено

54 Проект Постанови про Основні напрями бюджетної політики на 2019-2021 роки: від 16.05.2018 р. № 8357: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63995](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63995)

## Продовження Таблиці 1.3.3

Показник для порівняння	Основні напрями БП на 2018-2020 рр.	Основні напрями БП на 2019-2021 рр.
Кількість завдання бюджетної політики	45	10
Пріоритетні завдання податкової політики	<p>Завдання на 2018 рік:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. імплементація у податкове законодавство ВЕРС;</li> <li>2. організація діяльності Служби фінансових розслідувань;</li> <li>3. запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів;</li> <li>4. запровадження подання єдиної звітності за ЄСВ та ПДФО;</li> <li>5. оновлення/залучення нових міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування з Німеччиною, Францією, Іспанією, Туреччиною;</li> <li>6. перегляд ставок акцизного податку, екологічного податку та рентної плати;</li> <li>7. поступове наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до рівня ЄС</li> </ol> <p>Завдання на 2019-2020 рр.:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. запровадження загального декларування доходів і витрат фізичних осіб та їх контролю;</li> <li>2. подальше зниження податкового навантаження на заробітну плату;</li> <li>3.* проведення переговорів щодо міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування зі Швецією, Індією, Казахстаном, Чорногорією, ОАЕ, Молдовою, Данією;</li> <li>4.* перегляд ставок акцизного податку, екологічного податку та рентної плати;</li> <li>5.* продовження поступового наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до рівня ЄС</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Перегляд ставок акцизного податку на алкогольні напої, екологічного податку та рентної плати, (щороку);</li> <li>2. поступове наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до рівня ЄС;</li> <li>3. проведення переговорів щодо міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування з Німеччиною, Францією, Індією, Казахстаном, Чорногорією, Об'єднаними Арабськими Еміратами, Молдовою та внесення змін до діючих договорів України;</li> <li>4. опрацювання питання впровадження моделі оподаткування податком виведений капітал.</li> </ol>

**Джерело:** складено автором на основі проекту ОНБП на 2018-2020 та 2019-2021 рр.

**Примітка:** \* - перехідні завдання з 2017 року.

## ОЧІКУВАНЕ ФІНАНСУВАННЯ ЦОВВ У ДЕРЖАВНОМУ БЮДЖЕТІ 2019 РОКУ

У даному розділі представлена загальна інформація щодо потреби у фінансуванні ЦОВВ на 2019 – 2021 роки відповідно до їх пропозицій поданих Мінфіну у відповідь на лист про подання пропозицій до ОНБП від 31.01.2018 року № 04110-09-9-2804. Слід повторно зазначити застереження, що переважна більшість поданих пропозицій ЦОВВ не мають належного обґрунтування. Крім цього, в даному розділі не представлені дані розпорядників, які мають обмежений доступ<sup>55</sup>. Для цих та інших відомств, які не подали інформацію, в загальній таблиці подані дані видатків визначені у Законі України «Про державний бюджет України на 2018 рік».

Заявлена потреба в фінансуванні ЦОВВ на 2019 рік (таємні видатки не включені) перевищує цифри Державного бюджету 2018 року по загальному фонду на 304 млрд грн. Найбільший приріст спостерігається в: Міноборони – 83 млрд грн; МОЗ – 69 млрд грн; Мінсоцполітики – 53 млрд грн (в т.ч. Пенсійний фонд – 30 млрд грн); МВС – 20 млрд грн; Укравтодор – 17 млрд грн; МінАПК – 13 млрд грн; Міненерго – 12 млрд грн; Мінрегіон – 10 млрд грн; Мінекології – 6,1 млрд грн, ЦВК – 4,2 млрд грн (деталі в табл. 1.3.4).

Таблиця 1.3.4

### Прогнозні видатки ЦОВВ відповідно до їх пропозицій до ОНБП на 2019 - 2021 роки (загальний фонд)

КПКВ	Назва установи	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
Всього:		852 155 119	1 156 598 487	1 278 121 945	1 311 457 392
0110000	Апарат Верховної Ради України	1 724 286	1 724 286	1 724 286	1 724 286
0300000	Державне управління справами	2 430 824	2 485 187	2 518 878	2 534 389
0304000	Національна служба посередництва і примирення	31 292	31 292	31 292	31 292
0410000	Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату КМУ	1 746 170	2 065 678	2 110 938	2 177 862
0411000	Секретаріат КМУ	982 030	1 121 287	1 120 786	1 120 786

<sup>55</sup> Головне управління розвідки Міністерства оборони України, Рада національної безпеки і оборони України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України.

## Продовження Таблиці 1.3.4

КПКВ	Назва установи	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
0416000	Державне агентство з питань електронного урядування	151 542	260 649	304 894	365 859
0417000	Державна аудиторська служба	612 598	683 741	685 259	691 217
0420000	Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату КМУ (загальнодержавні видатки)	1 630 698	1 630 698	1 630 698	1 630 698
0500000	Державна судова адміністрація	10 687 337	11 820 266	12 971 077	14 397 071
0550000	Верховний Суд	1 200 667	1 056 787	1 056 787	1 056 787
0800000	Конституційний Суд	182 307	205 603	205 603	206 032
0900000	Генеральна прокуратура	7 162 177	8 665 800	8 797 458	8 853 377
1000000	<b>Міністерство внутрішніх справ</b>	<b>60 105 108</b>	<b>80 614 710</b>	<b>89 058 878</b>	<b>95 602 026</b>
1002000	Адміністрація Державної прикордонної служби	9 010 554	15 381 617	15 276 779	14 621 173
1003000	Національна гвардія	9 912 997	13 025 224	14 854 711	15 034 931
1004000	Державна міграційна служба	1 436 925	1 618 065	1 877 808	2 234 772
1006000	Державна служба з надзвичайних ситуацій	10 264 673	13 168 966	13 373 629	13 584 221
1007000	Національна поліція	24 280 176	30 301 970	36 459 526	42 808 070
1100000	<b>Міністерство енергетики та вугільної промисловості</b>	<b>2 637 335</b>	<b>14 358 469</b>	<b>6 947 503</b>	<b>5 102 938</b>
1200000	<b>Міністерство економічного розвитку і торгівлі</b>	<b>5 662 722</b>	<b>6 236 211</b>	<b>8 492 119</b>	<b>6 207 097</b>
1203000	Державне агентство резерву	125 875	161 875	161 875	161 875



Продовження Таблиці 1.3.4

КПКВ	Назва установи	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
1207000	Державна служба статистики	1 491 560	1 664 463	3 810 235	1 472 779
1208000	Державна служба експортного контролю	21 068	56 497	56 497	56 497
1210000	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (загальнодержавні видатки)	47 211	73 312	81 484	86 872
1400000	Міністерство закордонних справ	4 468 185	5 260 257	5 323 645	5 372 601
1600000	Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб	134 482	234 520	223 826	246 140
1610000	Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (загальнодержавні видатки)	34 000	34 000	34 000	34 000
1700000	Державний комітет телебачення і радіомовлення	860 336	2 405 215	2 805 040	2 781 502
1800000	Міністерство культури	6 118 132	6 058 735	6 139 577	6 566 234
1806000	Державне агентство з питань кіно	518 217	618 217	618 217	618 217
1809000	Український інститут національної пам'яті	62 876	62 876	62 876	62 876
2100000	Міністерство оборони	82 202 327	165 396 360	181 200 213	192 112 249
2105000	Адміністрація Державної спеціальної служби транспорту	510 119	1 824 195	1 953 972	2 270 715

## Продовження Таблиці 1.3.4

КПКВ	Назва установи	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
2200000	Міністерство освіти і науки	22 111 549	25 974 401	30 962 565	34 700 064
2203000	Державна служба якості освіти	30 096	30 096	30 096	30 096
2210000	Міністерство освіти і науки (загальнодержавні)	63 686 156	63 806 156	66 803 139	69 027 541
2300000	Міністерство охорони здоров'я	22 314 886	91 217 894	159 970 485	162 481 809
2307000	Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками	109 671	109 671	109 671	109 671
2308000	Національна служба здоров'я	8 265 519	75 410 851	144 826 949	147 638 273
2310000	Міністерство охорони здоров'я (загальнодержавні видатки)	58 673 682	58 673 682	30 311 938	1 150 000
2400000	Міністерство екології та природних ресурсів	4 706 947	10 793 315	12 549 785	14 128 430
2404000	Державна служба геології та надр	127 432	827 777	1 114 747	1 215 107
2405000	Державна екологічна інспекція	392 510	408 898	408 898	408 898
2406000	Національна комісія з радіаційного захисту населення України	953	953	953	953
2407000	Державне агентство водних ресурсів	1 985 584	3 832 972	4 038 046	4 071 386
2408000	Державне агентство з управління зоною відчуження	1 453 556	3 768 256	5 136 276	6 537 935
2500000	Міністерство соціальної політики	149 798 980	202 619 159	206 320 452	216 477 657
2502000	Державна служба з питань праці	590 570	637 042	645 617	654 638

Продовження Таблиці 1.3.4

КПКВ	Назва установи	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
2505000	Державна служба у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції	157 644	253 912	288 221	283 905
2506000	Пенсійний фонд	139 313 418	170 288 233	172 283 395	180 897 565
2507000	Фонд соціального захисту інвалідів	1 469 793	4 380 752	4 550 587	4 730 031
2510000	Міністерство соціальної політики (загальнодержавні видатки)	2 148 263	2 148 263	2 148 263	2 148 263
2750000	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства	3 158 760	5 930 194	5 921 421	5 587 215
2752000	Державна архітектурно-будівельна інспекція	188 344	203 994	203 994	203 994
2754000	Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження	458 172	2 128 281	2 128 636	2 129 089
2760000	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (загальнодержавні видатки)	7 537 500	17 534 672	23 515 150	29 052 800
2800000	Міністерство аграрної політики та продовольства	12 768 799	26 428 176	28 061 569	29 660 024

## Продовження Таблиці 1.3.4

КПКВ	Назва установи	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
2803000	Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру	1 902 210	2 212 736	2 227 508	2 186 365
2804000	Державне агентство рибного господарства	403 920	824 926	925 890	973 537
2805000	Державне агентство лісових ресурсів	274 102	1 036 082	1 036 082	1 036 082
2809000	Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів	3 529 997	5 593 454	5 616 601	5 657 690
3100000	Міністерство інфраструктури	333 940	463 079	549 678	641 150
3107000	Державне агентство інфраструктурних проектів	10 571	34 049	34 049	34 049
3109000	Державна служба з безпеки на транспорті	171 547	263 951	349 886	440 662
3110000	Державне агентство автомобільних доріг	8 414 319	25 851 382	36 183 228	25 816 224
3130000	Державне агентство автомобільних доріг України (загальнодержавні)	19 000	0	0	0
3400000	Міністерство молоді та спорту	2 605 965	2 599 600	4 111 271	5 824 219
3410000	Міністерство молоді та спорту України (загальнодержавні видатки)	200 000	200 000	200 000	200 000
3500000	Міністерство фінансів	14 409 897	14 409 897	14 409 897	14 409 897
3504000	Державна казначейська служба	2 641 141	2 641 141	2 641 141	2 641 141
3507000	Державна фіскальна служба	11 147 575	11 147 575	11 147 575	11 147 575

Продовження Таблиці 1.3.4

КПКВ	Назва установи	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
3509000	Державна служба фінансового моніторингу	66 605	66 605	66 605	66 605
3510000	Міністерство фінансів України (загальнодержавні видатки)	296 670 385	296 670 385	296 670 385	296 670 385
3600000	Міністерство юстиції	11 663 464	11 663 464	11 663 464	11 663 464
3603000	Координаційний центр з надання правової допомоги	529 326	529 326	529 326	529 326
3609000	Державна архівна служба	180 393	180 393	180 393	180 393
3800000	Міністерство інформаційної політики	862 109	862 109	862 109	862 109
5270000	Державна інспекція ядерного регулювання	78 327	2 629	2 629	2 629
5500000	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг	79 656	79 656	79 656	79 656
5560000	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації	97 347	97 347	97 347	97 347
5960000	Головне управління розвідки Міністерства оборони	2 494 787	2 494 787	2 494 787	2 494 787
5980000	Вища рада правосуддя	203 228	205 622	205 622	205 622
5981000	Секретаріат Вищої ради правосуддя	203 228	205 622	205 622	205 622

## Продовження Таблиці 1.3.4

КПКВ	Назва установи	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
5990000	Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради з прав людини	78 266	80 390	82 580	84 782
6010000	Антимонопольний комітет України	192 281	210 441	211 907	213 145
6120000	Національне агентство з питань державної служби	177 812	160 645	158 407	154 930
6150000	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку	125 736	147 856	170 969	200 629
6320000	Національне антикорупційне бюро	857 092	962 092	1 062 092	1 112 092
6330000	Національне агентство з питань запобігання корупції	683 512	934 047	1 104 911	1 252 217
6340000	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг	396 269	447 226	478 084	511 072
6380000	Державне космічне агентство	2 368 630	2 368 630	2 368 630	2 368 630
6420000	Державне бюро розслідувань	651 567	651 567	651 567	651 567
6430000	Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів	253 213	388 471	388 471	393 989
6440000	Національна рада з питань телебачення і радіомовлення	104 887	107 057	113 321	105 793
6500000	Рада національної безпеки і оборони	156 400	156 400	156 400	156 400

Продовження Таблиці 1.3.4

КПКВ	Назва установи	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
6510000	Рахункова палата	277 763	288 254	289 947	300 253
6520000	Служба безпеки	7 991 118	7 991 118	7 991 118	7 991 118
6540000	Національна академія наук	3 758 603	4 412 722	4 418 551	4 418 551
6550000	Національна академія педагогічних наук	188 587	207 858	217 707	217 707
6560000	Національна академія медичних наук	2 260 895	2 260 895	2 260 895	2 260 895
6570000	Національна академія мистецтв	29 087	66 496	107 508	150 314
6580000	Національна академія правових наук	38 210	38 210	38 210	38 210
6590000	Національна академія аграрних наук	441 636	924 258	982 761	1 037 020
6600000	Управління державної охорони	1 033 252	1 279 791	1 550 521	1 835 366
6610000	Фонд державного майна	712 254	712 254	712 254	712 254
6620000	Служба зовнішньої розвідки	1 783 260	1 783 260	1 783 260	1 783 260
6640000	Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації	2 279 286	2 758 751	2 758 751	3 067 434
6730000	Центральна виборча комісія	177 178	4 389 988	181 810	186 962
6740000	Центральна виборча комісія (загальнодержавні видатки)	309 190	20 000	1 913 160	20 000
	Обласні державні адміністрації (разом)	9 381 961	10 421 606	10 812 463	11 257 723
8680000	Державна регуляторна служба України	82 607	83 928	84 778	85 628

## ПРОПОЗИЦІЇ ДО ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Відповідно до пункту 1 статті 33 Бюджетного кодексу, Основні напрями бюджетної політики повинні бути розроблені у відповідності до визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України пріоритетів бюджетної політики. Таким чином, Основні напрями бюджетної політики слід доповнити наступними заходами, які визначені в щорічному посланні Президента:

1. *Модернізація податкового адміністрування для зниження витрат платників податків на дотримання вимог законодавства.*

Необхідно передбачити можливість отримання доступу до всіх сервісів та послуг Державної фіскальної служби України через Електронний кабінет платника податків. Законом України від 21 грудня 2016 р. № 1797-VIII визначається необхідність оприлюднення з 2017 р. єдиної бази індивідуальних податкових консультацій, реєстру заяв про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу, плану-графіка документальних планових перевірок на офіційному веб-сайті ДФС. Об'єднання звітності з ПДФО та ЄСВ, заміна діючої моделі оподаткування прибутку підприємств податком на виведений капітал, запровадження єдиного рахунку для сплати податкових та митних платежів можуть істотно спростити механізм податкового адміністрування.

2. *Імплементация мінімального пакета правил BEPS, у т. ч. розвиток контролю трансфертного ціноутворення (ТЦ).*

Істотно спростить контроль ТЦ новий податковий сервіс для великих платників податків з укладання договорів попереднього узгодження ціноутворення, який створений за рекомендаціями ОЕСР. Збільшення кількості персоналу відповідного підрозділу ДФС та підвищення рівня його матеріально-технічного забезпечення сприятиме посиленню функції контролю ТЦ.

3. *Боротьба з митними правопорушеннями з метою захисту фінансових інтересів держави.*

Доцільно запровадити «запобіжники» щодо штучного заниження митної вартості при ввезенні товарів, зловживання громадянами правом на ввезення



товарів без оподаткування. Такими можуть бути зменшення можливостей продажу останніх або товарів, увезених незаконним шляхом; раціональне зниження передбаченого ст. 374 Митного кодексу України високого (500–1 000 євро) порогу для ввезення громадянами товарів без оподаткування та/або встановлення річної (місячної) неоподатковуваної квоти для особи на економічно обґрунтованому рівні.

Забезпечення модернізація митної інфраструктури, що підвищить ефективність митного контролю. Запровадження механізмів повноцінного обміну попередньою інформацією між Україною та суміжними країнами про кількість та вартість переміщуваних через митний кордон України товарів сприятиме прискоренню товарообігу, а створення спільної зони митного і прикордонного контролю на державному кордоні України – спрощенню митних процедур та скороченню часу митного оформлення. Очікувана гармонізація вітчизняного законодавства із положеннями Митного кодексу ЄС 30 стимулюватиме євроінтеграцію України.

*4. Підвищення інституційної спроможності Державної фіскальної служби України, що є ключовим пріоритетом податкової реформи.*

За результатами незалежного аудиту баз даних та інформаційних ресурсів ДФС доцільно інтегрувати митні та податкові бази даних, що дозволить оптимізувати роботу з ними. Слід проводити періодичні опитування платників податків щодо відповідності послуг ДФС їх очікуванням з метою підвищення якості цих послуг. Ще одним кроком на шляху підвищення дієвості ДФС є створення Служби фінансових розслідувань, яка має забезпечити більш ефективно розкриття кримінальних правопорушень у сфері фінансів.

*5. Протидія зловживанням у сфері публічних закупівель.*

Доцільно забезпечити інтеграцію системи ProZorro з порталом E-data, системою електронних платежів Держказначейства, державними реєстрами і базами даних, що дозволить спростити та прискорити відповідний документообіг. На сьогодні ProZorro, в частині отримання інформації про платежі казначейства, інтегровано не з державним порталом E-data, а з порталом приватної (громадської) організації.

Функціонування централізованих закупівельних організацій сприятиме професіоналізації та підвищенню ефективності державних закупівель,

скороченню державних витрат та зниженню рівня корупції за рахунок посилення їх контрольованості. Бажано також прискорити гармонізацію вітчизняного законодавства зі стандартами директив ЄС та Угоди СОТ у цій сфері, передбачену Стратегією реформування системи публічних закупівель до 2022 року;

*6. Розвиток методології середньострокового бюджетного планування.*

*7. Забезпечення ефективності планування та використання бюджетних коштів при реалізації секторальних реформ у сфері надання суспільних благ та послуг.*

Нагальними питаннями тут є розроблення та ухвалення державних соціальних стандартів, їх складу та методології оцінки визначення грошового еквівалента, а також затвердження Міністерством фінансів та Міністерством соціальної політики відповідного механізму верифікації за критерієм адресності соціальних виплат. Єдина інформаційно-аналітична система соціального захисту населення має включати взаємопов'язані між собою централізовані бази даних (реєстри) усіх категорій отримувачів соціальної допомоги від держави та реєстри надавачів соціальної допомоги.

*8. Імплементація провідного європейського досвіду для гуманізації бюджетно-податкової системи.*

Остання має ставати контрциклічною, орієнтованою на зростання, сприяти інклюзивності – адаптації людей до економічних змін, підвищенню продуктивності людської праці, за показником якої Україна істотно відстає від розвинених країн. При цьому доцільно спиратися на європейську практику реформ, яка визначає у цій сфері ряд пріоритетних напрямів, а саме: стимулювання інвестицій та зайнятості, боротьбу з ухиленням від оподаткування, перерозподіл податкового навантаження для коригування нерівності доходів та сприяння соціальній справедливості. Водночас сьогодні в Україні доцільно застосовувати спрощені та уніфіковані податкові норми із якомога меншою кількістю винятків.

Запровадженню непрямих методів оцінки відповідності доходів та витрат за підсумками загального декларування громадянами своїх доходів та майна має передувати ретельне вивчення досвіду країн – членів ЄС.

*9. Посилення інформаційної безпеки державних та місцевих фінансових органів.*

Електронне декларування з отриманням електронного цифрового підпису кожним державним службовцем відкрило можливість повноцінного запровадження в Україні електронного документообігу, удосконалення механізму внутрішньої та зовнішньої інформаційної взаємодії. Необхідно реалізовувати послідовну державну політику, спрямовану на посилення захисту даних та зміцнення інформаційної безпеки.

Формування дієвої моделі управління державними фінансами, забезпечення бюджетної консолідації та взаємоузгодженість норм бюджетно-податкового законодавства є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення фінансової безпеки держави. Подальші реформи бюджетно-податкової сфери мають бути спрямовані на підтримку макрофінансової стабільності, боротьбу з тіньовою економікою та корупцією.

## ВИСНОВКИ

1. Загалом досліджувані ОНБП розроблено відповідно до документів, що визначають основні напрями діяльності та стратегічні плани дій уряду, а також особливості співпраці з міжнародними фінансовими організаціями. Проте виникає питання, чому у переліку не фігурує щорічне Послання Президента України до ВРУ про внутрішнє і зовнішнє становище України, адже відповідно до ч. 1 ст. 33 БКУ це один із ключових документів, у якому визначаються пріоритети бюджетної політики.

2. В Основних напрямках БП на 2019-2021 рр. відсутні бюджетні цілі порівняно з Основними напрямами БП на 2018-2020 рр. Однак, зважаючи на те, що у минулорічній редакції дані цілі були дуже розмиті (наприклад, формулювання «справедлива система соціального захисту», «гідна оплата праці працівників», «кардинальна реформа» чи «поглиблення реформи»), то вважаємо, що їх відсутність загалом не матиме значного впливу на загальну картину. Хоча за рахунок чітко визначених бюджетних цілей документ лише виграв би.

3. Зменшено кількість орієнтовних основних макроекономічних показників до аналогічного переліку, що був представлений в ОНБП на 2017 р., а саме виключено фонд оплати праці, прибуток прибуткових підприємств та експорт/імпорт товарів. Вважаємо, що значенням цих показників не можна нехтувати, адже вони напряму впливають на дохідну частину бюджету, щонайменше через сплачені податки та збори.

4. В Основних напрямках БП на 2019-2021 рр. не визначено показники загального фонду ДБУ, тоді як минулорічний аналогічний документ містив прогноз показників загального фонду та окремих (ключових показників) доходів ДБУ на 2018-2020 рр.

5. Відсутність стель видатків загального фонду ГРБК у ОНБП на 2019-2021 рр. нашоухе на думку, що МФУ, отримавши бюджетні запити на 2019-2021 рр. від міністерств та відомств у розрізі бюджетних програм, стикнулось з ситуацією, коли видатки значно перевищили доходи та виник т. зв. касовий розрив. Проте, потрібно сказати, що відсутність стель видатків є неприйнятним у межах середньострокового бюджетного планування.

6. У минулому році було визначено 45 основних завдань бюджетної політики, тоді як на сьогодні – 10, які повністю перейшли з попередньої редакції

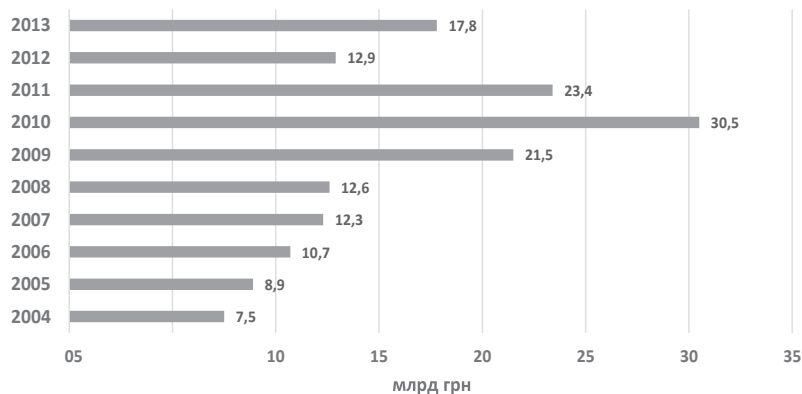
документу. Вважаємо, що зменшення кількості даних завдань є позитивним, оскільки деякі завдання були настільки індивідуалізованими, що робило їх спірними з позиції саме всеохоплюючої (державної) бюджетної політики (наприклад, проведення структурних реформ Національної академії наук, підтримка національного кінематографу тощо).

7. Що стосується пріоритетних завдань податкової політики, то вважаємо, що це один з найважливіших розділів ОНБП, адже у результаті підвищення якості адміністрування податків можна очікувати реальних зростань сум сплачених податків, а отже, збільшення дохідної частини бюджету. Однак аналіз показав, що завдання сформовано нечітко. Це може призвести до появи проблем під час оцінки ефективності їх виконання. Тому, як висновок, зауважимо, що чотири завдання податкової політики, визначені в ОНБП на 2019-2021 рр. не можна назвати чітко сформульованими та такими, виконання яких призведе до покращення бюджетної політики у цілому.

8. Інші положення ОНБП, що стосуються пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади та її незалежності; реалізації пріоритетних державних (цільових) програм та державних інвестиційних проектів; взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами в принципі теоретично прописані, однак як і переважній частині структурних елементів документа не вистачає чіткості у викладі завдань.

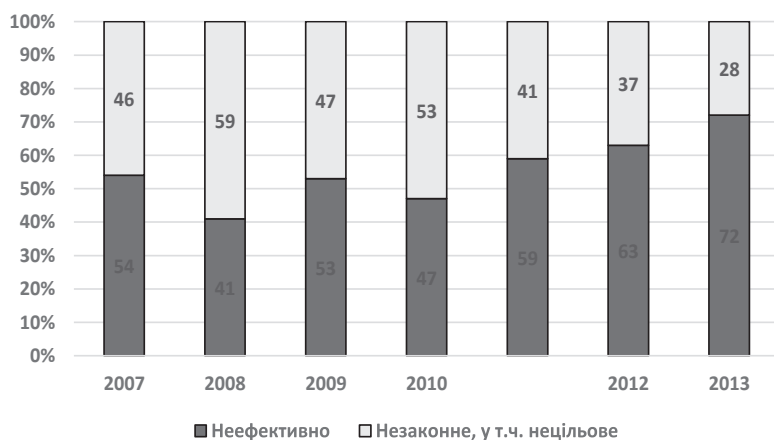
# 1.4 ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО – ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В УКРАЇНІ

Питання ефективності використання коштів піднімається в Україні серед представників як експертного середовища, так і органів державної влади протягом усього періоду незалежності країни. Щороку звіти Рахункової палати засвідчують неефективне використання від 5% до 11% коштів державного бюджету.



**Рис. 1.4.1.** Обсяг виявлених Рахунковою палатою порушень бюджетного законодавства та неефективного використання бюджетних коштів

Джерело: Звіт Рахункової палати України за 2013 рік, ст. 25-26



**Рис. 1.4.2.** Співвідношення незаконного та неефективного використання бюджетних коштів

Джерело: Звіт Рахункової палати України за 2013 рік, ст. 25-26

З метою підвищення ефективності використання коштів бюджету було запроваджено програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ) при складанні проекту державного бюджету України.

14 вересня 2002 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 539-р було схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. З січня 2017 року ПЦМ повинен бути застосований для місцевих бюджетів відповідно до норм Бюджетного кодексу України.

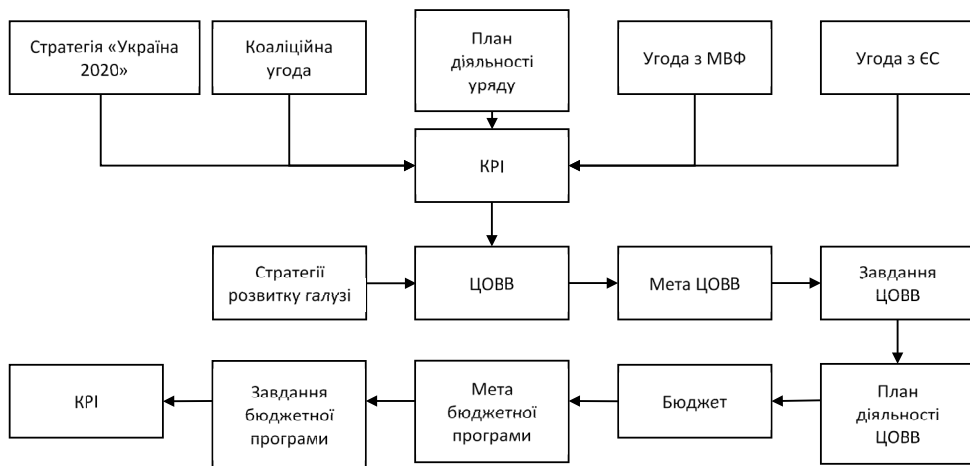
У схваленій Концепції ПЦМ бюджетна програма визначається як систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Згідно з Концепцією, метою застосування ПЦМ є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. При цьому аналіз ефективності витрат потребує від розробників політики державного сектору пошуку такого методу досягнення того чи іншого рівня «виходу» бюджетного сектору, який пов'язаний із щонайменшими витратами.

Спільними наказом Міністерства фінансів України та головного розпорядника затверджуються паспорти бюджетних програм. Цей наказ визначає, що паспорт бюджетної програми – це документ, який містить повну інформацію про бюджетну програму та застосовується для здійснення моніторингу, оцінки реалізації і контролю ефективності виконання бюджетної програми та цільового використання бюджетних коштів.

Паспорт бюджетної програми є ключовим документом ПЦМ, у якому визначено мету, завдання та напрями використання бюджетних коштів, відповідальні виконавці, результативні показники (або КРІ – англ. Key performance indicators) та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетних призначень, встановлених законом про державний бюджет на відповідний бюджетний період, на основі яких здійснюється контроль за використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми.

Важливість ПЦМ полягає також у тому, що виконання бюджетних програм, їх завдання та бюджетування/видатки бюджету повинні бути орієнтовані на досягнення стратегічних показників результативності / КРІ, визначених у стратегічних документах (Стратегія розвитку України, Коаліційна угода, План діяльності КМУ, міжнародні угоди, які підписує Україна, галузеві

стратегії тощо). Ці документи не повинні суперечити один одному в частині результативних показників / КРІ.



**Рис. 1.4.3.** Схема взаємодії між стратегічними завданнями для уряду та результативними показниками ПЦМ.

На рис. 1.4.3. показано взаємодію стратегічних документів розвитку держави та КРІ в Україні. У стратегічному документі, який регламентує політику держави, визначено сфери для проведення реформ та окремі КРІ.

Впроваджувати ці реформи будуть різноманітні міністерства та відомства. Перелік завдань та задач ці відомства беруть із прийнятих стратегічних документів і, як наслідок, затверджують свої річні плани діяльності, в яких деталізують кроки щодо запровадження змін. Вони визначають, що потрібно зробити для досягнення визначеного результату. На виконання цих завдань центральним органам виконавчої влади виділяються (розподіляються) бюджетні кошти.

Враховуючи 14-річний досвід впровадження ПЦМ в Україні та як наслідок номінального впровадження ПЦМ можна виділити такі порушення бюджетного законодавства (відповідно до висновків Рахункової палати):

- 1) планування бюджетних видатків з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав;
- 2) використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав;



- 3) порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти;
- 4) нецільове використання кредитних ресурсів;
- 5) порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку;
- 6) відволікання коштів держбюджету у дебіторську заборгованість;
- 7) недотримання установлених порядку та термінів перерахування міжбюджетних трансфертів;
- 8) недотримання принципу пропорційності фінансування (розподілу) бюджетних коштів;
- 9) порушення бюджетного законодавства, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення.

Такі порушення бюджетного законодавства стали можливими з наступних причин.

1. Відсутність чіткого формулювання мети діяльності ЦОВВ, їх основних завдань та стратегічних цілей та результативних показників.
2. Наявність бюджетних програм у ЦОВВ, які не відповідають функціям та завданням, визначеним цьому ЦОВВ у його положенні.
3. Наявність великої кількості бюджетних програм та пріоритетів в одного ЦОВВ. Проектом державного бюджету України на 2017 рік передбачено більше 20 бюджетних програм у:
  - a) Міністерстві освіти і науки України – 24;
  - b) Міністерстві охорони здоров'я України – 23;
  - c) Міністерстві соціальної політики України – 23;
  - d) Міністерстві культури України – 20.
4. Застосування ПЦМ має формальний характер, тому, як наслідок:
  - a) нерозуміння керівниками та працівниками ЦОВВ чіткої мети та результатів, яких слід досягнути за допомогою реалізації бюджетних програм. Наприклад, під час наради під головуванням заступника міністра оборони у грудні 2015 року представники структурних підрозділів міністерства мали різне бачення мети бюджетної програми та цільових показників, яких вона має досягнути;
  - b) відсутність чітких та зрозумілих інструктивних матеріалів з питання розробки бюджетних програм у частині результативних

показників. Існуючий наказ Міністерства фінансів застарілий та має рекомендаційний характер. Міністерство фінансів не розробило якісного та зрозумілого інструктивного матеріалу та не проводить достатньої роз'яснювальної роботи серед головних розпорядників коштів у частині їх навчання та роз'яснення особливостей ПЦМ;

- с) наявність великої кількості КРІ / результативних показників у бюджетних програмах, моніторинг яких не здійснюється ЦОВВ та Міністерством фінансів. Починаючи з 2016 року Міністерством фінансів було рекомендовано застосовувати не більше 3 КРІ / показників результативності бюджетних програм за кожною з чотирьох груп цих показників (затрат, продукту, ефективності, якості). Максимально можлива кількість показників становить 12 (табл. 1.4.1).

Таблиця 1.4.1

#### Показники результативності бюджетних програм у 2013-2015 роках

Показник	2013р.	2014р.	2015р.
<b>Мінмолодьспорт України</b>			
Кількість програм	7	8	10
Кількість КРІ	695	661	572
Середня кількість КРІ на 1 програму	99	73	57
<b>Міненерговугілля України</b>			
Кількість програм	7	8	18
Кількість КРІ	103	117	253
Середня кількість КРІ на 1 програму	15	15	14

- d) фактично всі показники результативності не націлені на досягнення результату. Ці показники описують процес (кількість кореспонденції, відряджень, нормативно-правових актів, квадратних метрів, зданих в оренду) та зовнішнє середовище (кількість працівників, автомобілів, обсяг споживання гарячої води). В додатку здійснено детальний аналіз проблем показників результативності на прикладі Міністерства молоді та спорту України;
- e) тільки третина всіх запланованих КРІ / показників результативності виконуються повною мірою, на 100%, розпорядниками бюджетних коштів. Інші показники бюджетних програм не виконуються повністю, частково або перевиконуються.

**Напрямок КРІ - Затрати:**

Кількість КРІ в напрямі затрати – 1011 одиниць  
Середнє значення відхилення - 0,424 (1 б)  
Не відповідають загальному розподілу 21,6% КРІ (218 значень)



**Напрямок КРІ – Продукту:**

Кількість КРІ в напрямі затрати – 1213 одиниць  
Середнє значення відхилення - 1,291 (1 б)  
Не відповідають розподілу 13,8% КРІ (167 значень)



**Напрямок КРІ – Ефективності:**

Кількість КРІ в напрямі затрати – 1043 одиниць  
Середнє значення відхилення - 0,847 (1 б)  
Не відповідають загальному розподілу 7% КРІ (73 значення)



**Напрямок КРІ – Якості:**

Кількість КРІ в напрямі затрати – 547 одиниць  
Середнє значення відхилення - 3,199 (1 б)  
Не відповідають розподілу 13,5% КРІ (78 значень)



- f) головні розпорядники не здійснюють аналізу показників ефективності бюджетних програм самостійно, як це передбачено нормами Бюджетного кодексу. Міністерство фінансів протягом років не здійснює оцінки ефективності бюджетних програм та не перевіряє їх на відповідність нормам бюджетного законодавства. Окрім цього, Рахункова палата України та Державна аудиторська служба не здійснюють оцінки ефективності бюджетних програм у частині виконання результативних показників бюджетних програм (performance audit). У разі здійснення цього виду аналізу практично всі бюджетні програми необхідно було б скасувати як неефективні.

## 1.5 ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ (СТАНОМ НА 6 КВІТНЯ 2017 РОКУ)

### КІЛЬКІСТЬ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Державним бюджетом України визначаються бюджетні програми, які будуть реалізуватися протягом року головними розпорядниками бюджетних коштів.

В цьому аналізі використовуються дані Казначейства<sup>56</sup>, отримані з відкритих джерел ([www.treasury.gov.ua](http://www.treasury.gov.ua)), та інформація Закону України «Про державний бюджет України» ([www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)).

Протягом 2015 – 2017 років спостерігалася тенденція до збільшення загальної кількості бюджетних програм (табл. 1.5.1). Середня кількість бюджетних програм за шестирічний період у державному бюджеті становить 471 одиниць.

Таблиця 1.5.1.

**Кількість бюджетних програм в державному бюджеті України  
у період 2015– 2017 роки**

Назва	2015	2016	2017
Кількість бюджетних програм, од.	458	472	483
- в т. ч. загальнодержавні програми	38	32	33
Зміна кількості бюджетних програм, % до попереднього року	85	103	102
Загальна кількість розпорядників бюджетних коштів, од.:	137	135	125
- в т. ч. головних розпорядників бюджетних коштів	82	83	85
- в т. ч. розпорядників бюджетних коштів	55	52	40

**Джерело:** Розраховано автором на основі даних додатків до Законів України «Про державний бюджет України» на відповідний рік (на початок, затвердження Закону) та даних Казначейства про виконання державного бюджету (кінець).

Окремо слід виділити загальнонаціональні програми, які реалізують всього 7 інституцій (6 міністерств та Центральна Виборча Комісія). Державним бюджетом на 2017 рік передбачено фінансування 33 загальнонаціональних бюджетних програми, або 7% від їх загальної кількості.

<sup>56</sup> Слід надати застереження щодо якості даних, представлених Казначейством стосовно переліку затверджених та незатверджених ПБП у них на сайті. Через те що дані представлені не з однаковою періодичністю, не зазначається дата прийняття ПБП (фіксується тільки, чи на певну дату ПБП прийнятий, чи ні) та має місце людський фактор (технічна помилка), в отриманих результатах можливе незначне відхилення. Проте це відхилення не може становити більше кількох процентів і не впливає на представлену тенденцію.

Зменшення кількості бюджетних програм відбулося у 2015 році за рахунок оптимізації органів державної влади (зміни організаційної форми окремих органів влади), зменшення кількості ГРК та ліквідації 3 державних інституцій. У цей період на 11 одиниць зменшилася кількість головних розпорядників бюджетних коштів (позбавили бюджетної самостійності) та на 8 одиниць збільшилася кількість розпорядників бюджетних установ, які підпорядковуються головному розпоряднику бюджетних коштів і не є самостійними у формуванні бюджету.

У 2017 році 42% всіх бюджетних програм припадають на 18 міністерств (табл. 1.5.2). Серед загальної кількості міністерств слід виокремити шість міністерств, кожне з яких реалізує 15 та більше бюджетних програм. Загалом вони реалізують 119 бюджетних програм, або 25% від їх загальної кількості, а саме:

- 29 од. (в т. ч. 6 загальнонаціональних) – Міністерство охорони здоров'я України;
- 26 од. (в т. ч. 3 загальнонаціональні) – Міністерство освіти та науки України;
- 25 од. (в т. ч. 3 загальнонаціональні) – Міністерство соціальної політики України;
- 20 од. - Міністерство культури України;
- 19 од. (в т. ч. 14 загальнонаціональних) – Міністерство фінансів України.

На інші 12 міністерств припадає 77 бюджетних програм, які вони реалізують (в середньому 6 од. на одне міністерство).

Таблиця 1.5.2

**Розподіл паспортів бюджетних програм між різними установами (станом на 01.01.2017)**

Назва	Кількість інституцій, од.	Всього бюджетних програм, од.	Частка бюджетних програм у загальній кількості, %	Середня кількість бюджетних програм, од.
Міністерства	18	196	42	11
- в т. ч. загальнодержавні	7	33	7	5
Служби	22	65	14	3
Агентства	14	53	11	4

Продовження Таблиці 1.5.2

Назва	Кількість інституцій, од.	Всього бюджетних програм, од.	Частка бюджетних програм у загальній кількості, %	Середня кількість бюджетних програм, од.
Суди	6	7	1	1
Комісії	5	5	1	1
Інспекції	4	5	1	1
Інші державні інституції	58	100	21	2
<b>Всього</b>	<b>127</b>	<b>472</b>	<b>100</b>	<b>4</b>

**Джерело:** Державна казначейська служба України, кількість бюджетних програм відповідно до Закону України «Про державний бюджет України на 2017 рік» в редакції від 27.12.2016 (на початок року).

Друге місце за кількістю бюджетних програм і, відповідно, паспортів бюджетних програм займають 22 державні служби, які реалізують 65 програм (14% від загальної кількості). В середньому на кожну службу припадає по 3 бюджетні програми.

Третє місце займають 14 державних агентств, які реалізують 53 бюджетні програми, або в середньому по 4 програми на кожну інституцію.

На інші державні інституції, які фінансуються з державного бюджету (всього 58 установ), припадає 100 бюджетних програм (21% від загальної кількості), в середньому по 2 бюджетні програми на кожну.

## ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Паспорт бюджетної програми - документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), ст. 2 Бюджетного кодексу України.

Паспорт бюджетної програми містить інформацію, яка наведена у бюджетному запиті головного розпорядника, включаючи бюджетні призначення. Надана інформація призначена для здійснення моніторингу, оцінки ефективності та контролю за цільовим використання бюджетних коштів. Цей документ складають усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою, крім програм з повернення кредитів до бюджету та програм, призначення за якими встановлюються законом про державний бюджет за загальнодержавними видатками в частині міжбюджетних трансфертів, виплати пенсій тощо.

Здійснення видатків з державного бюджету є можливим виключно після ряду послідовних подій<sup>57</sup>:

- 1) прийняття державного бюджету України на відповідний рік;
- 2) затвердження КМУ порядку використання коштів за відповідною бюджетною програмою (у разі якщо порядок використання коштів затверджений у попередніх періодах, його повторно затверджувати не потрібно);
- 3) затвердження спільним наказом відповідного головного розпорядника бюджетних коштів та Мінфіну паспорту бюджетної програми (існують окремі бюджетні програми, за якими затвердження паспортів бюджетних програм не потрібне).

Виконання державного бюджету України здійснюється за розписом, який затверджується міністром фінансів у місячний строк зі дня прийняття закону про державний бюджет. До затвердження розпису державного бюджету України міністром фінансів затверджується тимчасовий розпис на відповідний період<sup>58</sup>.

57 Цей алгоритм передбачає за замовчуванням, що головний розпорядник бюджетних коштів затвердив кошторис державної установи та план асигнувань.

58 Див. ч. 1 ст. 44 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>;

Розпис державного бюджету України на 2017 рік затверджений 21 січня 2017 року.



Здійснення видатків бюджету без затверджених в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань та інших планових документів припиняється через 30 календарних днів після затвердження розпису державного бюджету<sup>59</sup>.

Крім цього, протягом 45 днів з моменту набрання чинності законом України про державний бюджет на поточний рік затверджуються паспорти бюджетних програм<sup>60</sup>. Закон України «Про державний бюджет України на 2017 рік» набрав чинності 1 січня 2017 року<sup>61</sup>. Таким чином, 14 лютого 2017 року минув термін затвердження паспортів бюджетних програм. До затвердження паспортів фінансування здійснювалося згідно із затвердженим тимчасовим розписом державного бюджету України на відповідний період, а після затвердження – на підставі бюджетного розпису<sup>62</sup>.

Після спливу строку затвердження паспортів бюджетних програм фінансування здійснюється на основі затверджених паспортів, відправлених в Казначейство, оскільки здійснювати платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів Казначейство може у разі наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми<sup>63</sup>.

Проте на основі досліджень можна констатувати, що терміни розгляду та затвердження паспортів бюджетних програм суттєво порушуються, а фінансування деяких програм здійснюється після спливу строку, відведеного на затвердження паспортів бюджетних програм. На практиці фінансування здійснюється до закінчення першого кварталу. Підставою для фінансування

59 Див. п. 44 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28 лютого 2002 року № 228: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF/print>.

60 Див. ч. 8 ст. 20 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року «Головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) затверджує спільно з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) паспорт бюджетної програми»;

Див. п. 6 Наказу Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» від 29 грудня 2002 року № 1098 «Паспорти бюджетних програм головного розпорядника затверджуються спільним наказом головного розпорядника та Мінфіну в трьох примірниках протягом 45 днів від дня набрання чинності законом про державний бюджет України».

61 Див. п. 1 Прикінцевих положень Закону України «Про державний бюджет України на 2017 рік» від 21 грудня 2016 року: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

62 Помісячний розпис асигнувань державного бюджету України на 2017 рік: <https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/%D0%9F%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%8F%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%BF%D0%B8%D1%81-%D0%B0%D1%81%D0%B8%D0%B3%D0%BD-%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D1%8C.pdf>

63 Див. Абзац другий пункту 1 Розділу I Наказу Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» від 29 грудня 2002 року № 1098: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

таких бюджетних програм є план асигнувань на перший квартал<sup>64</sup>. Після закінчення строку затвердження бюджетних програм та з початком другого кварталу фінансування програм Державною казначейською службою України припиняється. Для відновлення фінансування головному розпоряднику потрібно затвердити відповідний паспорт бюджетної програми.

ПБП, які затверджені після 14 лютого, затверджені з порушенням бюджетного законодавства. Оскільки у п. 17 ст. 116 Бюджетного кодексу України зазначається, що порушення порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) є порушенням бюджетного законодавства.

---

64 Див. п. 3.7, 3.8 Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами» від 24 грудня 2012 року № 1407: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13/print>.

## ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

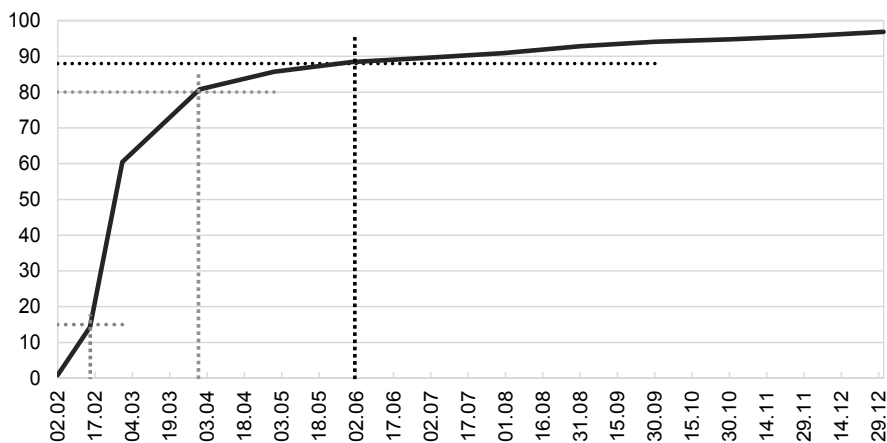
Відповідно до ст. 117 Бюджетного кодексу України за порушення термінів затвердження ПБП передбачається попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення - застосовується в усіх випадках їх виявлення.

Статтею 121 Бюджетного кодексу України визначено відповідальність за порушення бюджетного законодавства, яка можлива у наступних формах:

- 1) посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність;
- 2) порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб залежно від характеру вчинених ними діянь.

## ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ПРОТЯГОМ РОКУ

Протягом 2015 – 2017 років в установлений законодавством період в середньому затверджувалися тільки 14% (67 з 466 одиниць) від загальної кількості паспортів бюджетних програм (детально на рис. 1.5.1). Цей показник сформувався виключно за рахунок того, що у 2017 році було затверджено у визначений законодавством період 158 паспортів бюджетних програм, у той час як у попередні роки ці значення перебували на критично низькому рівні: 2015 рік – 35 од. та 2016 рік – 7 од.



**Рис. 1.5.1.** Середня кількість затверджених паспортів бюджетних програм протягом року у 2015-2017 рр., %

**Джерело:** розрахунки автора на основні даних Державної казначейської служби України

Більшість паспортів бюджетних програм в Україні затверджуються із запізненням у півтора місяці, зокрема:

- із запізненням 15 днів, станом на кінець лютого, затверджуються в середньому 60% від всіх ПБП. За цей період, 15 днів після закінчення законодавчо визначеного терміну затвердження ПБП, затверджуються в середньому 216 ПБП, або 46% від їх загальної кількості;
- із запізненням 45 днів/1,5 місяця, станом на кінець березня, затверджуються в середньому 80% всіх ПБП. За березень додатково затверджуються ще 94 ПБП, або 20% від загальної кількості;
- із запізненням 105 днів/3,5 місяця, кінець травня, затверджуються в середньому 88% всіх ПБП. За період квітень – травень додатково затверджуються 35 ПБП, або 8% від загальної кількості;

- решта, 8% ПБП, затверджуються до кінця року незначною кількістю щомісяця, по 1% від загальної кількості.

В середньому щороку не затверджуються 3% від усіх паспортів бюджетних програм. Так, у 2015 році не було затверджено 7 ПБП, або 1,5% від загальної кількості ПБП. У 2016 році таких програм було 22 одиниці, або 5% від загальної кількості.

## ДИНАМІКА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ У 2015 – 2017 РОКАХ

З метою проведення аналізу щодо дотримання бюджетного законодавства в частині вчасного затвердження паспортів бюджетних програм слід проаналізувати динаміку затвердження паспортів у різні роки. Загальна тенденція щодо незатвердження більшості паспортів у визначений законодавством час (14 лютого) спостерігається протягом всього періоду 2015 – 2017 років (рис. 1.5.2 та 1.5.3).

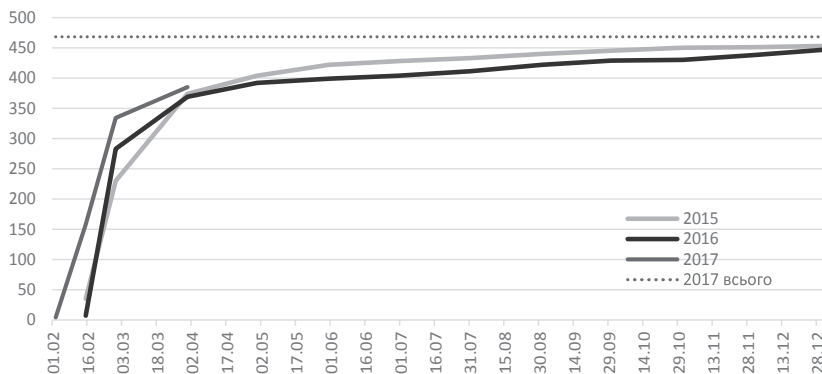
Якщо у 2015 – 2016 роках ситуація із затвердженням паспортів бюджетних програм мала більш негативне значення, оскільки було затверджено менше 10% від їх загальної кількості. У 2017 році, після публічної дискусії з цього питання Мінфін вжило ряд заходів, які призвели до часткового покращення загальної тенденції.

Станом на 15.05.2017 спільним наказом Міністерства фінансів України і головними розпорядниками бюджетних коштів затверджено 418 паспортів бюджетних програм. З них 194 було затверджено після 14 лютого поточно року.

Станом на 15.05.2017 до Міністерства фінансів не надійшло 50 паспортів бюджетних програм. Найбільша кількість незатверджених паспортів у:

- Міністерства аграрної політики та продовольства України – 8;
- Міністерства охорони здоров'я України – 6;
- Міністерства екології та природних ресурсів України – 5;
- Міністерства культури України – 5;
- Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – 5.

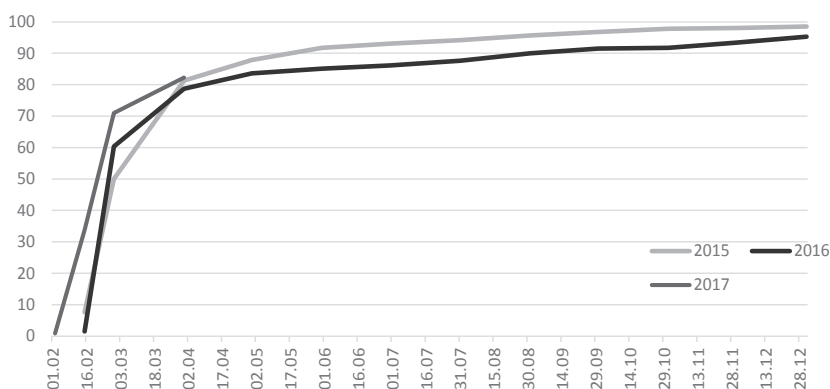
Для того щоб уникнути проблеми зі своєчасністю фінансування бюджетних програм, Міністерство фінансів України та Казначейство на початку року почали звертатися до головних розпорядників бюджетних коштів із проханням вчасно подати ці документи на затвердження до Міністерства фінансів України. Проте 41,1% від усіх затверджених паспортів були прийняті після 45 днів зі дня прийняття закону про державний бюджет України. Детальніше щодо термінів затвердження паспортів бюджетних програм за всіма міністерствами й відомствами наведено на рис. 1.5.2 та 1.5.3.



**Рис. 1.5.2.** Кількість затверджених паспортів бюджетних програм, од.  
*Джерело:* розрахунки автора на основні даних Державної казначейської служби України

Для надання коректних висновків про можливі причини такої ситуації слід проаналізувати додатково:

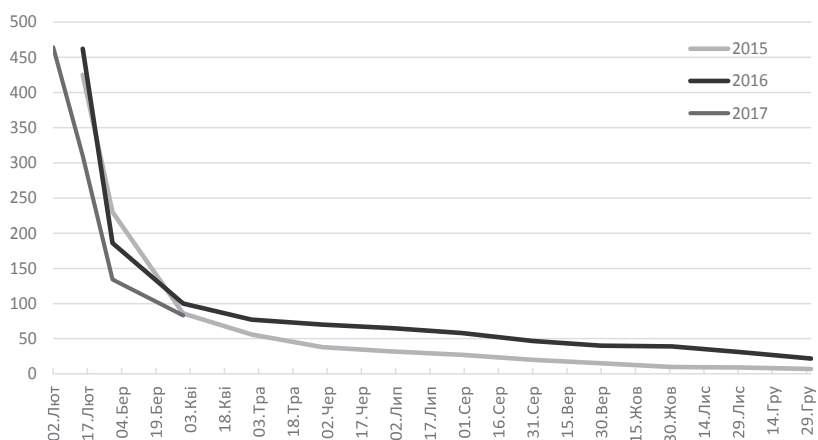
- дату подання паспортів бюджетних програм від ГРК до Мінфіну;
- середній строк погодження ПБП у Мінфіні залежно від державної інституції, яка подає ПБП, та структурного підрозділу Мінфіну, який розглядає цей ПБП;
- внутрішні алгоритми Мінфіну в частині взаємодії між його структурними одиницями під час затвердження ПБП;
- зміни в ПБП, які вносяться під час затвердження ПБП.



**Рис. 1.5.3.** Кількість затверджених паспортів бюджетних програм, %  
*Джерело:* розрахунки автора на основні даних Державної казначейської служби України

Для надання коректних висновків про можливі причини такої ситуації слід проаналізувати додатково:

- дату подання паспортів бюджетних програм від ГРК до Мінфіну;
- середній строк погодження ПБП у Мінфіні залежно від державної інституції, яка подає ПБП, та структурного підрозділу Мінфіну, який розглядає цей ПБП;
- внутрішні алгоритми Мінфіну в частині взаємодії між його структурними одиницями під час затвердження ПБП;
- зміни в ПБП, які вносяться під час затвердження ПБП.



**Рис. 1.5.4.** Кількість незатверджених паспортів бюджетних програм, од.

**Джерело:** розрахунки автора на основні даних Державної казначейської служби України

У 2016 році до Міністерства фінансів України було подано 469 бюджетних паспортів, з яких 15 не затверджено. Після 14.02.2016 було затверджено 364 паспорти. Можна стверджувати, що 77% від усіх паспортів бюджетних програм були затверджені після встановленого терміну.



## 1.6 АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ ГОЛОВНИХ РОЗПОРЯДНИКІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У 2016–2017 РР.

### РЕЗУЛЬТАТИВНІ ПОКАЗНИКИ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Результативні показники – показники, на підставі яких здійснюється оцінка й аналіз ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми (підпрограми), для досягнення мети бюджетної програми (підпрограми) та реалізації її завдань<sup>65</sup>.

Результативні показники бюджетної програми (підпрограми) містять кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми (підпрограми), характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми (підпрограми)<sup>66</sup>.

Своєю чергою результативні показники бюджетних програм націлені на досягнення стратегічних цілей. Стратегічні цілі формуються головним розпорядником для кожної галузі (сфери діяльності) відповідно до пріоритетів державної політики, визначених програмними (стратегічними) документами економічного й соціального розвитку. Стратегічні цілі мають відповідати таким критеріям: зв'язок з метою діяльності (місією) головного розпорядника та оцінювання за допомогою показників результату діяльності головного розпорядника. Кількість стратегічних цілей для кожної галузі (сфери діяльності) головного розпорядника, як правило, не повинна перевищувати трьох<sup>67</sup>.

Згідно з Наказом Міністерства фінансів України №1536 «Про результативні показники бюджетної програми» від 10 грудня 2010 року результативні показники поділяються на такі групи<sup>68</sup>:

- показники затрат – описують обсяги та структуру ресурсів, які потрібні для виконання бюджетної програми (кількість штатних одиниць,

65 Наказ Міністерства фінансів України №1098 «Про паспорти бюджетних програм» від 29 грудня 2002 року. Отримано 28 листопада, 2017 з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

66 Наказ Міністерства фінансів України №1098 «Про паспорти бюджетних програм» від 29 грудня 2002 року. Отримано 28 листопада, 2017 з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

67 Наказ Міністерства фінансів України №687 «Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів» від 6 червня 2012 року. Отримано 28 листопада, 2017 з: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/z1057-12>.

68 Наказ Міністерства фінансів України №1536 «Про результативні показники бюджетної програми» від 10 грудня 2010 року. Отримано 28 листопада, 2017 з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

кількість установ, кількість обладнання, площа будівель, кошторисна вартість реалізації інвестиційних проектів тощо).

- показники продукту – відображають показники, необхідні для досягнення поставлених цілей (обсяг виробленої продукції тощо);
- показники ефективності – визначають ефективність надання державних послуг та раціональність витрачання бюджетних коштів (у грошах або в робочих годинах) одиниці продукції або результату. Визначаються як витрати ресурсів на одиницю показника продукту, відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу ресурсу;
- показники якості – відображають результати досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми, рівень виконання робіт і якість надання послуг, ступінь готовності об'єктів будівництва, якість створеного продукту; рівень задоволення користувачів державних послуг відповідно до їх призначення, рівень забезпечення державними послугами осіб, які мають на них право; висвітлюють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій в економіці, користь для суспільства від реалізації бюджетної програми. Вони показують досягнення чи корисність, отримані від здійснення заходів бюджетної програми.

Результативні показники бюджетних програм мають відповідати таким критеріям<sup>69</sup>:

- реалістичність (результативні показники визначаються з урахуванням показників поточного стану та існуючих потреб економіки і суспільства, показників, визначених прогностичними документами щодо економічного та соціального розвитку, з одного боку, та можливостями ресурсної частини державного бюджету – з іншого);
- актуальність (результативні показники узгоджуються із програмними та стратегічними документами, стратегічними цілями головних розпорядників, показниками результату їх діяльності в середньостроковому періоді, характеризують найважливіші аспекти очікуваного результату);
- суспільна значимість (результативні показники висвітлюють ефект, який отримують економіка та суспільство завдяки діяльності головного розпорядника, дають можливість оцінити вплив на економічний та соціальний розвиток, ефективність надання державних послуг).

69 Наказ Міністерства фінансів України №1536 «Про результативні показники бюджетної програми від 10 грудня 2010 року. Отримано 28 листопада, 2017 з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10>.

У дослідженні проаналізовано кількісну зміну в показниках результативності бюджетних програм, які відбулися в міністерствах і відомствах у 2016–2017 рр.<sup>70</sup>

Загальна кількість результативних показників по 18 міністерствах становить 4 704, а в 2016 році – 4 978. Найбільша кількість результативних показників у 2017 році в Міністерства молоді і спорту України – 629, Міністерства охорони здоров'я України – 606 та Міністерства освіти і науки України – 600. Зменшення кількості результативних показників порівняно з минулим роком спостерігається в Міністерства екології та природних ресурсів України – на 56% порівняно з минулим роком, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України – на 44%, Міністерства внутрішніх справ України – на 37%, Міністерства освіти і науки України – на 22%, а також Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України – на 16%.

Серед відомств, підпорядкованих міністерствам, зменшення кількості результативних показників порівняно з минулим роком спостерігається в:

- Державного агентства України з питань кіно – 42;
- Державного агентства водних ресурсів України – 28;
- Національної поліції України – 27;
- Державної фіскальної служби України – 25;
- Державної служби з надзвичайних ситуацій України – 24;
- Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції – 22.

У 2017 році кількість результативних показників головних розпорядників бюджетних коштів зменшилася на 205, або 8%, порівняно з 2016 роком. Минулого року кількість результативних показників становила 2 373, а у 2017 році – 2 168. Зростання кількості результативних показників порівняно з минулим роком характерне для Державного управління справами – 42, Державного агентства автомобільних доріг – 34, Секретаріату Кабінету Міністрів України – 30, Національного антикорупційного бюро України – 15 та Генеральної прокуратури України – 12.

Аналіз результативних показників дає змогу зрозуміти, чи ефективно використовуються бюджетні кошти, як можна підвищити якість складання бюджетних програм, та виявити основні причини недосягнення поставлених цілей.

<sup>70</sup> Дані отримані з офіційних сайтів головних розпорядників бюджетних коштів, а також за запитами на доступ до публічної інформації. Бюджетні програми, які містять гриф секретності, не враховані в дослідженні.

## КІЛЬКІСТЬ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ У БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМАХ МІНІСТЕРСТВ

Головний розпорядник бюджетних коштів здійснює розподіл граничного обсягу та індикативних прогнозних показників за бюджетними програмами з урахуванням пріоритетів державної політики, визначених програмними (стратегічними) документами економічного і соціального розвитку, та планів своєї діяльності. Пунктом 4.8 Наказу Міністерства фінансів України №687 «Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів» від 6 липня 2012 року визначено, що кількість результативних показників за кожним напрямом, як правило, не повинна перевищувати чотирьох. Таким чином, рекомендована кількість показників результативності однієї бюджетної програми – не більше 16.

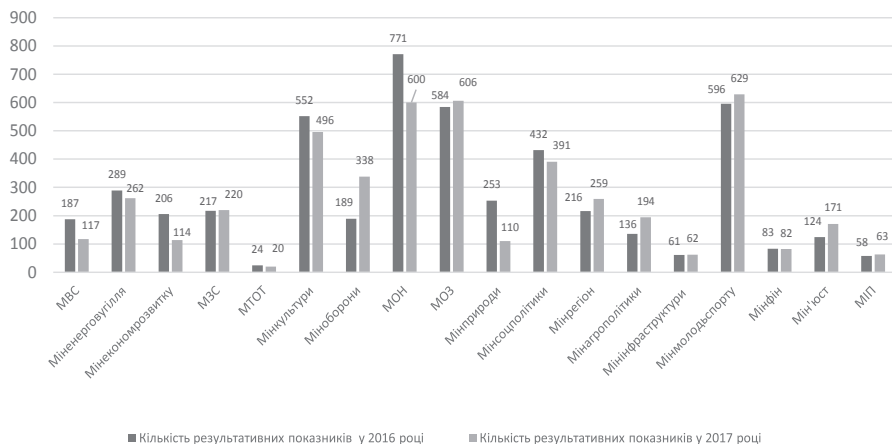
Для бюджетних програм, що реалізуються протягом декількох років, результативні показники бюджетної програми не повинні суттєво змінюватися за своїм змістом порівняно із результативними показниками, передбаченими паспортом відповідної бюджетної програми на поточний рік<sup>71</sup>.

Результативні показники бюджетної програми формулюються з дотриманням загальних вимог до визначення результативних показників бюджетної програми, затверджених Наказом Міністерства фінансів України №1536 від 10 грудня 2010 року, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27 грудня 2010 року за №1353/18648<sup>72</sup>.

У 2017 році загальна кількість результативних показників по міністерствах становила 4 704, а в 2016 році – 4 978. У розрізі міністерств зазначена інформація зображена на рис. 2.

71 Наказ Міністерства фінансів України №687 «Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів» від 6 червня 2012 року. Отримано 28 листопада, 2017 з: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/z1057-12/page>.

72 Наказ Міністерства фінансів України №1536 «Про результативні показники бюджетної програми» від 10 грудня 2010 року. Отримано 28 листопада, 2017 з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.



**Рис. 1.6.1.** Кількість результативних показників по міністерствах у 2016–2017 рр., од.

**Джерело:** розраховано авторами за даними паспортів бюджетних програм у 2016–2017 рр.

Найбільша кількість результативних показників у 2017 році була в Міністерства молоді і спорту України – 629, що на 43 (6%) більше, ніж у 2016 році, – 596. У Міністерства охорони здоров'я України показник становить 606, проте порівняно з попереднім роком загальна кількість зменшилася на 22 (4%). Слід відзначити, що в Міністерства освіти і науки України попереднього року було найбільше результативних показників – 771, проте в 2017 році їх кількість зменшилася на 171 і досягла позначки 600. Це відбулося через відмову від бюджетної програми «Надання кредитів на будівництво (придбання) житла для науково-педагогічних та педагогічних працівників», а також скорочення значної кількості результативних показників в інших бюджетних програмах, зокрема:

- кількість придбаного промислового сканувального обладнання;
- рівень виконання зобов'язань України перед міжнародними організаціями зі сплати членських внесків;
- середні витрати на забезпечення 1 члена студентської збірної команди авіаквитками та страховим полісом;
- середні витрати на проведення 1 людино-дня спортивного заходу загальнодержавного рівня серед учнів;
- кількість організаційно-методичних заходів з фізкультурно-оздоровчої та спортивної роботи серед учнів та студентів загальнодержавного рівня, що проводяться Комітетом на території України;

- питома вага дисертацій, прийнятих радою до захисту, порівняно з прийнятими до розгляду;
- питома вага працевлаштованих за фахом випускників денної форми навчання від загального обсягу випускників денної форми навчання;
- кількість спеціалізованих вчених рад;
- рівень оснащення комп'ютерного обладнання для загальноосвітніх навчальних закладів, отриманого відповідно до Угоди між Урядом України та Урядом Китайської Народної Республіки, ліцензійним програмним забезпеченням та ін.

Таблиця 1.6.1

**Кількість результативних показників у міністерствах у 2016–2017 рр.**

Найменування	Роки, од.		Відхилення показників 2017/2016	
	2016 <sup>73</sup>	2017 <sup>74</sup>	абсолютне	відносне
Міністерство молоді та спорту України	596	629	33	-6%
Міністерство охорони здоров'я України	584	606	22	4%
Міністерство освіти і науки України	771	600	-171	-22%
Міністерство культури України	552	496	-56	-10%
Міністерство соціальної політики України	432	391	-41	-10%
Міністерство оборони України	189	308	119	61%
Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	289	262	-27	-9%
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України	216	259	43	20%
Міністерство закордонних справ України	217	220	3	1%
Міністерство аграрної політики та продовольства України	136	194	58	43%
Міністерство юстиції України	124	171	47	38%
Міністерство внутрішніх справ України	187	117	-70	-37%

73 Результативні показники, визначені в паспортах бюджетних програм у 2016 році. Отримано 14 серпня, 2017.

74 Результативні показники, визначені в паспортах бюджетних програм у 2017 році. Отримано 14 серпня, 2017.

Продовження Таблиці 1.6.1

Найменування	Роки, од.		Відхилення показників 2017/2016	
	2016 <sup>73</sup>	2017 <sup>74</sup>	абсолютне	відносне
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	206	114	-92	-45%
Міністерство екології та природних ресурсів України	253	110	-143	-57%
Міністерство фінансів України	83	82	-1	-1%
Міністерство інформаційної політики України	58	63	5	9%
Міністерство інфраструктури України	61	62	1	2%
Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України	24	20	-4	-17%

**Джерело:** розраховано авторами на основі результативних показників, визначених у паспортах бюджетних програм на відповідний рік.

Найсуттєвіші зміни відбулися в Міністерстві оборони України, оскільки порівняно з 2016 роком кількість показників зросла на 119 (61%). Це сталося за рахунок додавання нових показників результативності до паспортів бюджетних програм. Більшість показників деталізують переоснащення Збройних Сил України та наближення до стандартів НАТО. Серед основних показників, які додано в 2017 році:

- середній розмір підйомних при службовому переміщенні;
- середня вартість людино-дня перебування у відрядженні;
- збільшення протягом 2017 року кількості стандартів НАТО, запроваджених у Збройних Силах України;
- питома вага структурних підрозділів Генерального штабу Збройних Сил України, реорганізованих відповідно до прийнятої за основу в країнах НАТО;
- кількість будівель, на яких проведено технічну інвентаризацію нерухомого військового майна та реєстрацію речових прав на нерухоме військове майно;
- рейтинг України серед європейських країн-постачальників миротворчих контингентів;
- набуття оперативних (бойових) спроможностей бойовими підрозділами (рота, батарея, дивізіон, авіаційна ланка тощо) за результатами повного відновлення озброєння та військової техніки;
- частка випускників, які працевлаштовані за фахом, та ін.

Значно зросла кількість показників результативності в Міністерстві аграрної політики та продовольства України – на 58 (42%). Зокрема, з'явилися такі:

- витрати, пов'язані з виконанням науково-дослідницьких, експериментальних або дослідних робіт;
- кількість науково-дослідницьких, експериментальних або дослідних робіт для виконання, прийнятих у проекті технічних рішень;
- середні витрати на одиницю науково-дослідницьких, експериментальних або дослідних робіт;
- рівень виконання заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт державного підприємства «Солотвинський солерудник» Тячівського району Закарпатської області тощо.

Проте в поточному році були додані не лише результативні показники, але й нові бюджетні програми цього міністерства. Зокрема, «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників», «Керівництво та управління у сфері геодезії, картографії та кадастру», «Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону» та «Селекція у рибному господарстві та відтворення водних біоресурсів у внутрішніх водоймах та Азово-Чорноморському басейні», що вплинуло на збільшення показників загалом.

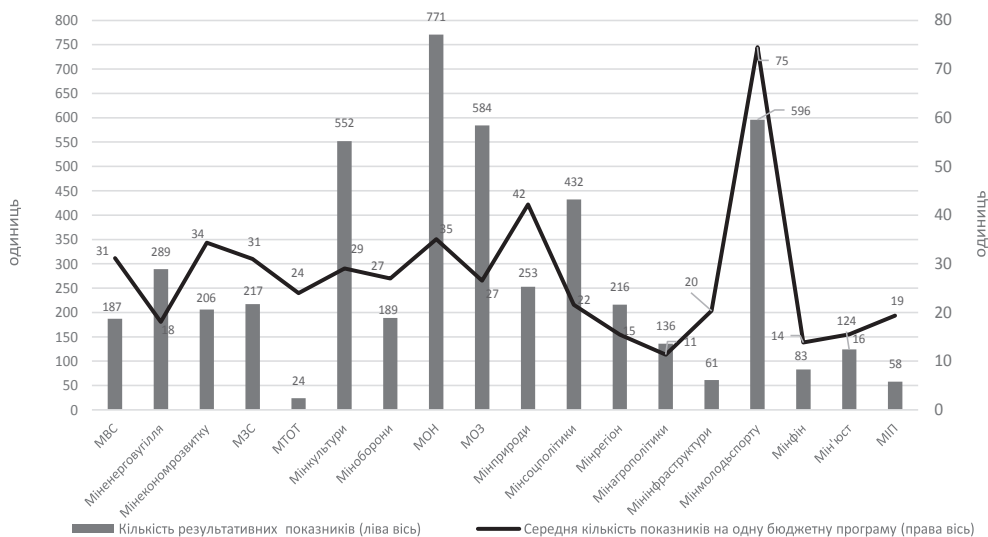
Зменшення кількості результативних показників у 2017 році у відсотковому співвідношенні відбулося в таких міністерствах:

- Міністерство екології та природних ресурсів України – на 57%;
- Міністерство економічного розвитку і торгівлі України – на 45%;
- Міністерство внутрішніх справ України – на 37%;
- Міністерство освіти і науки України – на 22%;
- Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України – на 17%.

Загальна кількість результативних показників у міністерствах не завжди може бути коректною оцінкою якості бюджетного планування. Оскільки різні міністерства можуть мати різну кількість бюджетних програм. Наприклад, у Міністерства молоді та спорту України 629 результативних показників на 9 бюджетних програм, тоді як у Міністерства освіти і науки України 600 результативних показників на 23 бюджетні програми.



Більш детально характеристику середньої кількості результативних показників, які припадають на одну бюджетну програму по міністерствах, зображено на рис. 1.6.2.



**Рис. 1.6.2.** Середня кількість результативних показників на одну бюджетну програму по міністерствах у 2017 році, од.

**Джерело:** розраховано авторами за даними паспортів бюджетних програм у 2017 році.

У поточному році на Міністерство молоді і спорту України на одну бюджетну програму припадає в середньому 75 результативних показників. Також найбільше показників у Міністерства екології та природних ресурсів України – 42 та Міністерства освіти і науки України – 35.

Загалом кількість результативних показників у 2017 році зменшилася, але якість та методика їх реалізації суттєво не змінилася. Проте по таких установах, як Міністерство юстиції України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, а також Міністерство оборони України, кількість результативних показників збільшилася в два рази. Це відбулося за рахунок додавання нових бюджетних програм та показників.

## РЕЗУЛЬТАТИВНІ ПОКАЗНИКИ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ В АГЕНТСТВАХ, СЛУЖБАХ, ІНСПЕКЦІЯХ, КОМІСІЯХ

Після аналізу результативних показників у міністерствах детально зупинимося на аналізі показників центральних органів виконавчої влади, які спрямовуються і координуються міністерствами. У табл. 1.6.2 наведено зміни кількості результативних показників, які відбулися в 2017 році.

Таблиця 1.6.2

**Кількість результативних показників в агентствах, службах, інспекціях, комісіях при міністерствах у 2016–2017 рр.**

Найменування	Роки, од.		Відхилення показників 2017/2016	
	2016	2017	абсолютне	відносне
Державне агентство України з питань кіно	104	62	-42	-40%
Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції	65	41	-24	-37%
Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру	78	54	-24	-31%
Національна поліція України	106	79	-27	-26%
Державне агентство водних ресурсів України	111	83	-28	-25%
Державна архівна служба	91	69	-22	-24%
Державна служба інтелектуальної власності України	30	23	-7	-23%
Державне агентство лісових ресурсів України	82	67	-15	-18%
Державна фіскальна служба України	164	139	-25	-15%
Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками	46	40	-6	-13%
Державна казначейська служба України	40	35	-5	-13%
Державна служба України з надзвичайних ситуацій	208	184	-24	-12%
Державна служба з питань праці	54	48	-6	-11%
Державне агентство України з управління зоною відчуження	124	111	-13	-11%
Координаційний центр з надання правової допомоги	60	54	-6	-10%
Державна спеціальна служба транспорту України	52	47	-5	-10%
Державна служба статистики України	37	34	-3	-8%

Продовження Таблиці 1.6.2

Найменування	Роки, од.		Відхилення показників 2017/2016	
	2016	2017	абсолютне	відносне
Державна прикордонна служба України	174	161	-13	-8%
Державна служба України з безпеки на транспорті	33	31	-2	-6%
Державне агентство резерву України	78	77	-1	-1%
Фонд соціального захисту інвалідів	161	159	-2	-1%
Національна комісія з радіаційного захисту населення України	7	7	0	0%
Державна інспекція навчальних закладів України	17	17	0	0%
Державна екологічна інспекція України	32	32	0	0%
Державна авіаційна служба	33	33	0	0%
Державна служба експортного контролю України	28	29	1	4%
Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України	22	23	1	5%
Національна гвардія України	185	194	9	5%
Державна служба фінансового моніторингу України	36	38	2	6%
Державна архітектурно-будівельна інспекція України	26	28	2	8%
Державна служба геології та надр України	42	47	5	12%
Державне агентство інфраструктурних проектів України	8	9	1	13%
Державна міграційна служба України	64	73	9	14%
Державне агентство рибного господарства України	45	54	9	20%
Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів	70	85	15	21%
Український інститут національної пам'яті	28	45	17	61%
Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України	2	-	-	-
Державна інспекція сільського господарства України	24	-	-	-
Державна пенітенціарна служба України	73	-	-	-

**Джерело:** розраховано авторами на основі результативних показників, визначених у паспортах бюджетних програм на відповідний рік.

У 2017 році найсуттєвіше зменшення кількості результативних показників характерно для виконавчих органів влади, які підпорядковані міністерствам. Воно відбулося за рахунок скорочення кількості результативних показників у паспортах бюджетних програм. Серед проаналізованих відомств зменшення спостерігаємо в:

- Державного агентства України з питань кіно – 42;
- Державного агентства водних ресурсів України – 28;
- Національної поліції України – 27;
- Державної фіскальної служби України – 25;
- Державної служби України з надзвичайних ситуацій – 24;
- Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції – 22.

Можна зробити висновок, що з 39 державних структур, які були проаналізовані, у 21 відомства відбулося зменшення загальної кількості результативних показників у паспортах бюджетних програм. Порівняно з минулим роком зміни також відбулися і в інших відомствах, наприклад в Українському інституті національної пам'яті, де кількість результативних показників збільшилася на 17. Зокрема, з'явилися нові показники, які детально описують обсяг видатків на функціонування архівних установ, оновлення обладнання та операційних систем, а також фінансування робіт з реставрації пам'ятних знаків та експонатів колекцій. На 9 результативних показників зросла кількість показників Державного агентства рибного господарства України, Державної міграційної служби України та Національної гвардії України.

У табл. 1.6.3 представлена середня кількість результативних показників на одну бюджетну програму, яка припадає на агентства, служби, інспекції, комісії при міністерствах у 2017 році.

Таблиця 1.6.3

**Середня кількість результативних показників на одну бюджетну програму в агентствах, службах, інспекціях, комісіях при міністерствах в 2017 році**

Найменування	Кількість результативних показників	Середня кількість показників на одну бюджетну програму
Фонд соціального захисту інвалідів	159	53
Державне агентство резерву України	77	39
Національна гвардія України	194	32

Таблиця 1.6.3

Найменування	Кількість результативних показників	Середня кількість показників на одну бюджетну програму
Державна прикордонна служба України	161	32
Державна фіскальна служба України	139	28
Координаційний центр з надання правової допомоги	54	27
Національна поліція України	79	26
Державна міграційна служба України	73	24
Державна служба з питань праці	48	24
Державна служба геології та надр України	47	24
Державна служба України з надзвичайних ситуацій	184	23
Державна архівна служба України	69	23
Український інститут національної пам'яті	45	23
Державне агентство лісових ресурсів України	67	23
Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів	85	21
Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції	41	21
Державна служба фінансового моніторингу України	38	19
Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру	54	18
Державна казначейська служба України	35	18
Державне агентство водних ресурсів України	83	17
Державне агентство України з управління зоною відчуження	111	16
Державне агентство України з питань кіно	62	16
Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України	23	12
Державна служба статистики України	34	11
Державне агентство рибного господарства України	54	11
Державне агентство інфраструктурних проєктів України	9	5

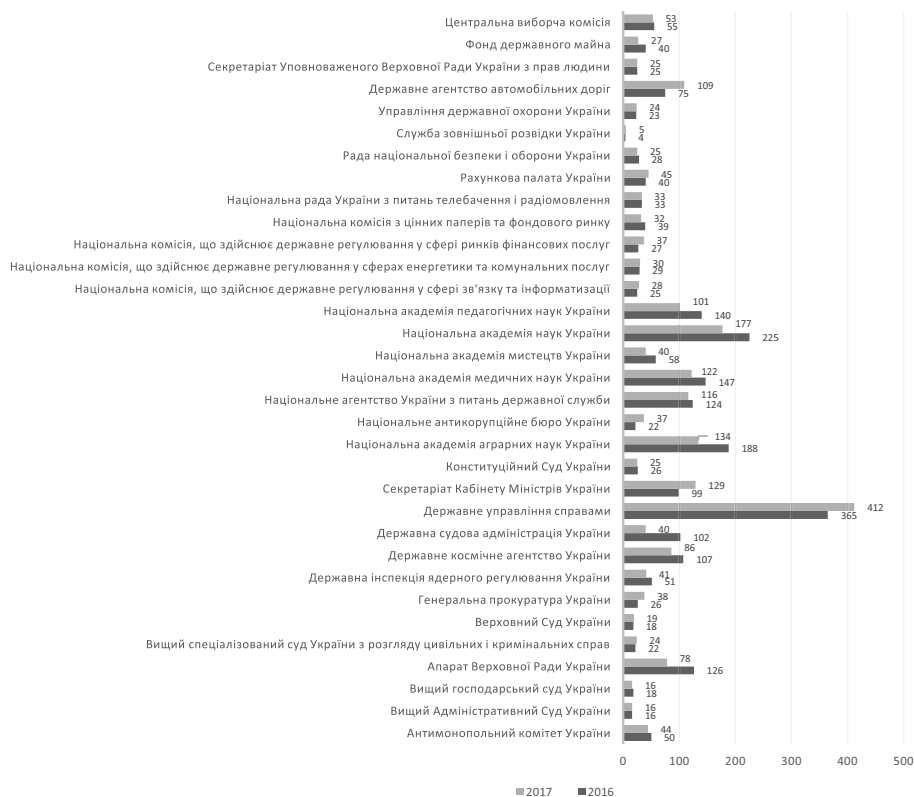
**Джерело:** розраховано авторами на основі результативних показників, визначених у паспортах бюджетних програм на відповідний рік.

Найбільша середня кількість результативних показників на одну бюджетну програму в 2017 році відповідно до таблиці 3 у Фонду соціального захисту інвалідів – 53, Державного агентства резерву України – 39, Національної гвардії України – 32, Державної прикордонної служби України – 32, Державної фіскальної служби України – 28, Координаційного центру з надання правової допомоги – 27, Національної поліції України – 26.

**АНАЛІЗ ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ ГОЛОВНИХ РОЗПОРЯДНИКІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ**

Проаналізувавши результативні показники головних розпорядників бюджетних коштів, можна зробити висновок, що в 2017 році їх загальна кількість зменшилася на 205, або 8%, порівняно з 2016 роком. Зменшення кількості результативних показників відбулося в Державної судової адміністрації України – на 62, Національної академії аграрних наук України – на 54, Національної академії наук України – на 48, Апарату Верховної Ради України – на 48, а також Національної академії педагогічних наук України – на 39. Це сталося за рахунок скорочення показників у бюджетних програмах.

Згідно з інформацією, зазначеною в паспортах бюджетних програм, минулого року кількість результативних показників становила 2 373, а у 2017 році – 2 168. Порівняльна характеристика змін обсягу результативних показників, які відбулися в 2016–2017 рр., зображена на рис. 1.6.4.



**Рис. 1.6.4.** Кількість результативних показників по головних розпорядниках бюджетних коштів у 2016–2017 рр., од.

**Джерело:** розраховано авторами за даними паспортів бюджетних програм у 2016–2017 рр.

Значне зростання кількості результативних показників, як і минулого року, спостерігається в Державного управління справами України – 412. Кількість показників порівняно з минулим роком збільшилася на 47, або 11%. Це відбулося через зростання кількості результативних показників у бюджетних програмах. До основних показників, які додалися в 2017 році, належать:

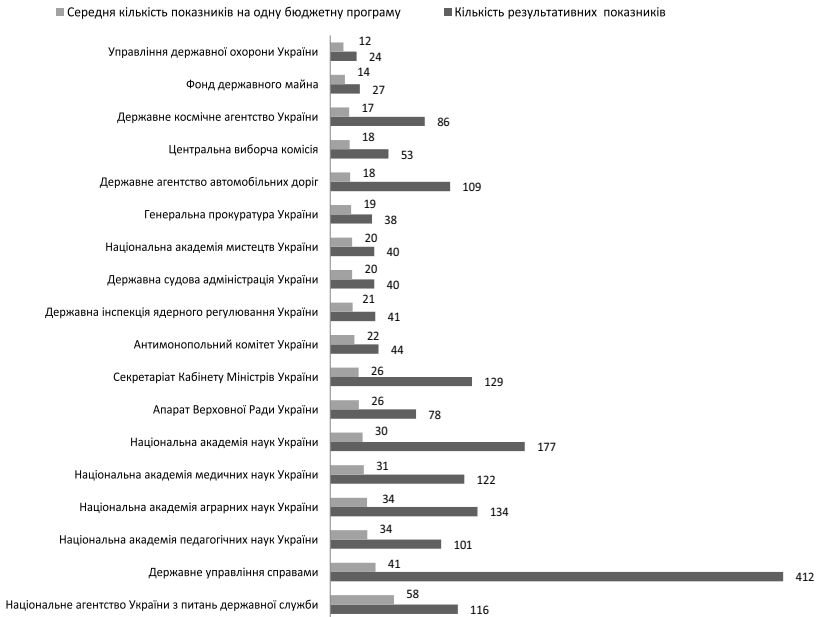
- оновлення сховищ даних для Адміністрації Президента України;
- створення і розвиток локально-обчислювальних мереж Адміністрації Президента України;
- створення і розвиток телекомунікаційних мереж Адміністрації Президента України;

- кошторисна вартість робіт з прокладання прохідного колектора та заміна трубопроводів для будинків на вул. Банковій у місті Києві;
- виконання будівельних робіт та інші.

У 2017 році ключові результативні показники по відомству додалися у сфері реконструкції приміщень та створення і розвитку телекомунікаційних мереж.

Також найбільше результативних показників у 2017 році спостерігається в Національній академії наук України – 177, у 2016 році показник становив 225. Зменшення кількості показників відбулося на 21%. Зокрема, у 2017 році відсутні такі результативні показники, як витрати на утримання та обладнання приміщень Президії НАН України, витрати на наукову й організаційну діяльність Президії НАН України, витрати на виплату премій імені видатних учених НАН України, кількість спільних конкурсів наукових проєктів НАН України та міжнародних наукових організацій, рівень виконання плану наукових розробок підвідомчими установами та ін.

Середня кількість результативних показників, що припадає на одну бюджетну програму по головних розпорядниках бюджетних коштів, зображено на рис. 1.6.5.



**Рис. 1.6.5.** Середня кількість результативних показників на одну бюджетну програму по головних розпорядниках бюджетних коштів у 2017 році, од.

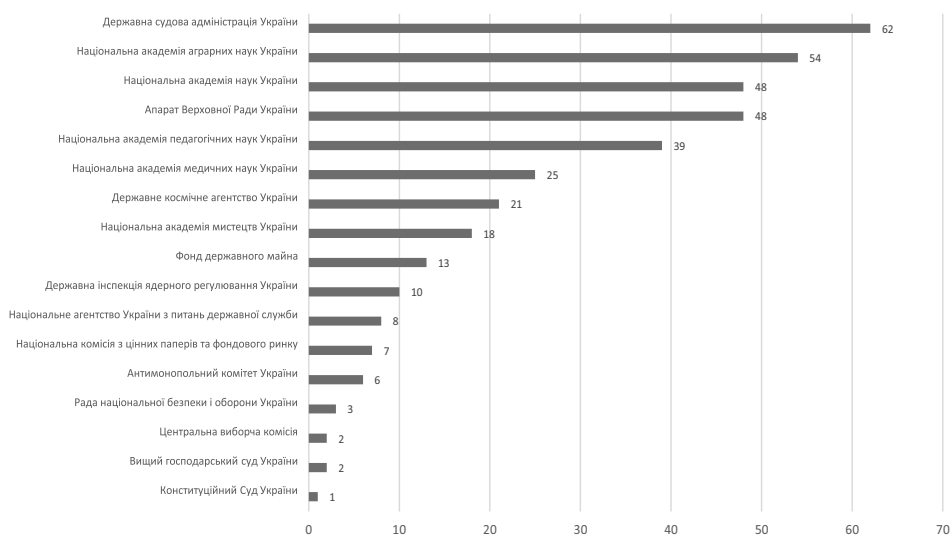
**Джерело:** розраховано авторами за даними паспортів бюджетних програм у 2016–2017 рр.



Найбільша середня кількість результативних показників на одну бюджетну програму припадає на таких головних розпорядників бюджетних коштів:

- Національне агентство України з питань державної служби – 58;
- Державне управління справами – 41;
- Національна академія педагогічних наук України – 34;
- Національна академія аграрних наук України – 34;
- Національна академія медичних наук України – 31.

Зменшення кількості результативних показників у 2017 році по всіх головних розпорядниках бюджетних коштів продемонстровано на рис. 1.6.6.



**Рис. 1.6.6.** Зменшення кількості результативних показників по головних розпорядниках бюджетних коштів у 2017 році, од.

**Джерело:** розраховано авторами за даними паспортів бюджетних програм у 2016–2017 рр.

Зменшення кількості результативних показників у паспортах бюджетних програм у 2017 році відбулося у Державної судової адміністрації України – на 62. Це сталося завдяки скасуванню бюджетних програм, таких як «Організаційне забезпечення діяльності судів та установ судової системи», «Забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України», а також «Організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підготовка суддів». Серед результативних показників, котрі скоротили в 2017 році:

- кількість облаштованих залів судових засідань;
- кількість встановлених кабін зі спеціального захисного скла для розміщення підсудних;
- кількість встановлених пандусів для людей з обмеженими можливостями;
- кількість справ та матеріалів, розглянутих судами;
- кількість працівників, що підвищили кваліфікацію, та інші.

У 2017 році на 54 зменшилася кількість результативних показників і Національної академії аграрних наук. Це відбулося шляхом скорочення таких показників:

- площа приміщень, переданих в оренду;
- середня плата за 1 кв. м. / рік площі приміщень, переданих в оренду;
- рівень забезпечення роботи з організації та координації наукових досліджень з проблем АПК, ефективного управління майновим комплексом НААН, методичного забезпечення наукової діяльності наукових установ;
- кількість завершених у поточному році фундаментальних наукових досліджень та інші.

Також на 48 зменшилася кількість результативних показників Національної академії наук України. Серед результативних показників, які відсутні у 2017 році:

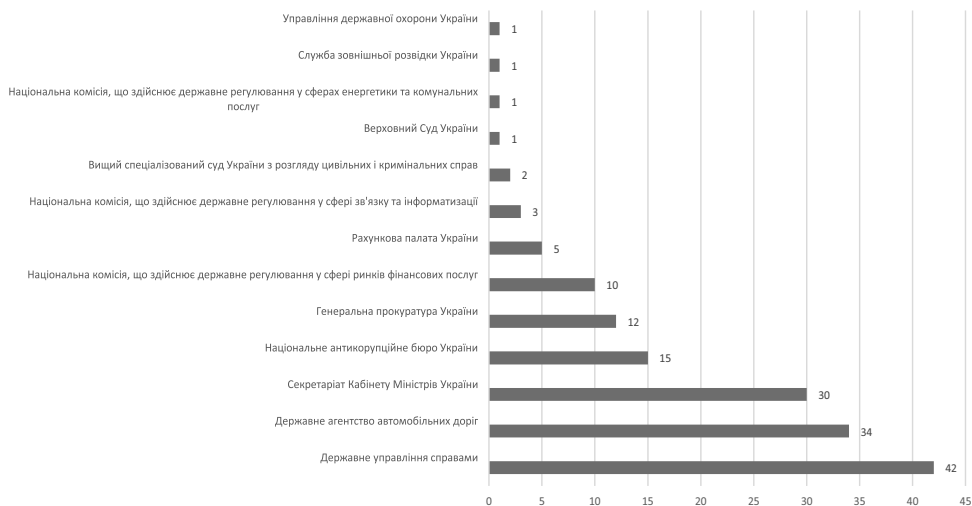
- витрати на утримання та обладнання приміщень Президії НАН України;
- витрати на наукову й організаційну діяльність Президії НАН України;
- Кількість спільних конкурсів наукових проєктів НАН України та міжнародних наукових організацій;
- кількість наукових установ, які забезпечуються продукцією виробничо-технічного призначення;
- площа приміщень, переданих в оренду, та інші.

У поточному році також спостерігається позитивна динаміка якості та ефективності результативних показників при одночасному зменшенні відповідних витрат, що свідчить загалом про позитивні зміни.

Серед інших головних розпорядників бюджетних коштів зменшення кількості показників незначне, проте спостерігається позитивна тенденція до оптимізації використання фінансових ресурсів. Бюджетні програми ефективні та результативні тоді, коли кожна з них має не загальне, а конкретне завдання

з чітко сформульованою метою та коротким переліком результативних показників, які допоможуть досягти поставленого завдання.

На рис. 1.6.7 зображені головні розпорядники бюджетних коштів, у яких відбулося збільшення кількості результативних показників у 2017 році.



**Рис. 1.6.7.** Зростання кількості результативних показників по головних розпорядниках бюджетних коштів у 2017 році, од.

**Джерело:** розраховано авторами за даними паспортів бюджетних програм у 2016–2017 рр.

У 2017 році найбільше зростання кількості результативних показників порівняно з минулим роком характерне для Державного управління справами – 42, Державного агентства автомобільних доріг – 34, Секретаріату Кабінету Міністрів України – 30, Національного антикорупційного бюро України – 15 та Генеральної прокуратури України – 12. Воно відбулося за рахунок додавання нових бюджетних програм та показників результативності.

Оцінка результативності програм – досконалий інструмент управління, який дає можливість ефективно використати державні кошти на реалізацію відповідної бюджетної програми та досягнення поставленої мети й завдань<sup>75</sup>.

Впровадження програмно-цільового методу бюджетування є одним з основних інструментів вдосконалення бюджетної сфери в системі реформування державного управління, який необхідний для підтримки стабільного зростання економіки країни.

<sup>75</sup> Кульпінська Л. К. Програмно-цільовий метод формування бюджету. Л. К. Кульпінська, В. С. Гвоздь // Формування ринкових відносин в Україні – 2010. – №10. – с. 3–10.

## ВИСНОВКИ

Відповідно до результатів дослідження можна стверджувати, що кількість результативних показників порівняно з минулим роком суттєво зменшилася, а їх якість покращилася. В свою чергу, у деяких головних розпорядників бюджетних коштів кількість результативних показників зменшився у кілька разів. Проте залишається комплекс проблем у кожному з проаналізованих органів виконавчої влади та в головних розпорядників бюджетних коштів. Згідно з інформацією про виконання результативних показників на 2016 рік більшість показників, які не були виконані, перенесено на 2017 рік. Це демонструє неефективне планування та поставлення некоректних завдань, оскільки відповідні результативні показники не були досягнуті попереднього року.

Система результативних показників, яка зазначена в паспорті бюджетної програми, не повинна містити зайвої інформації. Натомість повинна визначати проблемні сфери та перспективи розвитку міністерства чи відомства, також необхідне зрозуміле формулювання, наскільки показники витрат відповідають показникам продукту й ефективності в розрізі програми. Загальна оцінка ефективності запровадження та виконання бюджетної програми визначається взаємозв'язком обсягу здійснених витрат та результатом, отриманим від запровадження відповідної програми.

Без належної результативності бюджетних програм неможливо забезпечити інвестиційну привабливість економіки, стійкість фінансової системи, зростання реального ВВП і поступальний, динамічний розвиток країни на шляху до економічного добробуту. Невиконання заходів бюджетної програми в результаті може призвести до економічних криз, стати причиною невдоволення людей і загострення соціальної напруги.

## ДОДАТКИ

Додаток 1.4.1

### Перелік проблемних питань щодо формулювання та визначення КРІ: приклад, Мінмолодьспорту України

1. Велика кількість показників КРІ (2012 рік – 695, 2013 рік – 661, 2014 рік – 572).
2. Приблизно 95% усіх КРІ націлені на споживання/ засвідчення існуючого стану. Немає показників, які націлені на досягнення результату чи розвиток галузі. Від самого початку всі видатки націлені на споживання - закупити певну кількість товарів та послуг, виплатити заробітну плату працівникам, кількість ставок, спожити певну кількість енергоресурсів. Ці показники не націлені на досягнення результату, за допомогою якого можна було б виміряти ефективність державної політики.
3. Велика кількість однотипних чи вузькоспеціалізованих (які прямо не пов'язані з основною діяльністю) КРІ, що не несуть смислового навантаження (наприклад, «загальна кошторисна вартість робіт з проведення капітального ремонту навчально-спортивного комплексу бази олімпійської підготовки ДП "Олімпійський навчально-спортивний центр "Конча-Заспа" тощо).

Приклад: бюджетна програма КПКВ 3401280 «Методичне забезпечення у сфері спорту»:

---

Середні витрати на 1 учня постійного складу ЦШВСМ ФСТ "Україна"

---

Середні витрати на 1 учня змінного складу ЦШВСМ ФСТ "Україна"

---

в т. ч. середні витрати на 1 чоловіко-день участі учнів ЦШВСМ ФСТ "Україна" в навчально-тренувальних зборах

---

в т. ч. середні витрати на 1 чоловіко-день участі учнів ЦШВСМ ФСТ "Україна" у всеукраїнських змаганнях

---

Середні витрати на 1 чоловіко-день участі учнів ЦШВСМ ФСТ "Україна" і "Спартак" у навчально-тренувальних зборах

---

Середні витрати на 1 учня змінного складу ЦШВСМ ФСТ "Спартак"

---

в т. ч. середні витрати на 1 чоловіко-день участі учнів ЦШВСМ ФСТ "Спартак" в навчально-тренувальних зборах

---

Середні витрати на 1 чоловіко-день участі у всеукраїнських змаганнях, які проводять ФСТ "Спартак" і "Україна"

---

4. Дублювання аналогічних/схожих показників КРІ в паспортах бюджетних програм КПКВ 3401220 «Розвиток фізичної культури, спорту вищих досягнень та резервного спорту»:

- кількість придбаних комплектів спортивного одягу, взуття загального призначення для забезпечення підготовки національних збірних команд з олімпійських та неолімпійських видів спорту;
- кількість придбаних комплектів спортивного одягу, взуття загального призначення для забезпечення підготовки національних збірних команд з олімпійських та неолімпійських видів спорту (в тому числі не менше ніж 3999 одиниць - для олімпійських видів спорту)

або

- кількість людино-днів проведення міжнародних змагань з олімпійських видів спорту, що проводяться на території України;
  - кількість людино-днів проведення міжнародних змагань з олімпійських видів спорту, що проводяться на території України.
5. КРІ виконані на всі 100%, проте їх значення викликають сумнів через завищення показника КПКВ 3401220 «Розвиток фізичної культури, спорту вищих досягнень та резервного спорту»

	Факт	План
Відсоток населення, охопленого заходами ВЦФЗН "Спорт для всіх" від загальної кількості населення	48,1	48,1

**Примітка:** чисельність наявного населення станом на 01.01.2013 становить 45,553 млн осіб  
**Джерело:** [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas\\_rik/nas\\_u/nas\\_rik\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html). За умови виконання плану передбачається, що установа «Спорт для всіх» у 2012 році залучила до своєї діяльності 21,910 млн осіб. Це значно завищений показник.

6. Виконання на 100% кількості групи показників, які важко спрогнозувати. Для прикладу: КПКВ 3401320 «Підготовка і участь національних збірних команд в Олімпійських, юнацьких Олімпійських, Всесвітніх та Європейських іграх» у показниках якості 100% виконано кількість золотих, срібних, бронзових медалей, а також 4-х та 5-х місць на змаганнях. Виникає підозра про підміну значень цих показників, оскільки відсутній моніторинг виконання паспортів бюджетних програм з боку Міністерства фінансів.
7. КРІ, які не мають прямого відношення до результату, можуть подвійно трактуватись та не мають значного навантаження КПКВ 3401280 «Методичне забезпечення у сфері спорту»

Кількість людино-днів участі у заходах із забезпечення розвитку олімпійського руху в Україні, що проводиться НОК України	9656000	9372600
Кількість сторінок друкованої площі публікацій інформаційних матеріалів у друкованих ЗМІ (журнал), що висвітлюють розвиток олімпійського руху та популяризують олімпійські види спорту в Україні, замовлених НОК України	528	530

8. Не заповнюються всі значення показників КРІ (план, факт або сума значення загального та спеціального фонду).

# **РОЗДІЛ II**

## **ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТІВ**



## 2.1 АНАЛІЗ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У I ПІВРІЧЧІ 2014–2017 РОКІВ

### КОРОТКИЙ ОГЛЯД ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК» (З ОСТАННІМИ ЗМІНАМИ ТА ДОПОВНЕННЯМИ)

#### *Фактори впливу на виконання державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2017 року*

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» доходи державного бюджету було затверджено на рівні 731,0 млрд грн; видатки – 800,0 млрд грн, граничний обсяг дефіциту – 77,5 млрд грн.

Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» визначає такі фактори, що вплинули на видаткову частину бюджетів усіх рівнів у I кварталі 2017 року<sup>1</sup>:

- підвищення мінімальної заробітної плати та встановлення її розміру: з 1 січня – 1 600 грн, з 1 травня – 1 684 грн, з 1 грудня – 1 762 грн. У грудні 2017 року порівняно з груднем 2016 року розмір мінімальної заробітної плати зростає на 10,1%;
- підвищення розмірів посадових окладів державних службовців;
- збільшення прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць, що становить з 1 січня 2017 року – 1544 грн; з 1 травня – 1624 грн. Враховуючи те, що прожитковий мінімум відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні гарантії» є базовим державним соціальним стандартом, на основі якого визначаються розміри основних державних соціальних гарантій, у 2017 році підвищуватимуться розміри пенсій і державної допомоги;
- видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я, що належать до комунальної власності, перекладаються на місцеві бюджети;
- фінансування 30 закладів охорони здоров'я, що знаходяться у сфері управління МОЗ, передається у розпорядження органів місцевого самоврядування.

1 Пояснювальна записка до проекту Закону України №5000 «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 15.09.2016 р. Отримано 07.08.2017 р. з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60032](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032).

## **Фактори впливу на виконання державного та місцевих бюджетів у II півріччі 2017 року**

1 серпня 2017 року Президент України підписав зміни до Державного бюджету на 2017 рік. Зважаючи на низку факторів (уточнення прогнозу макроекономічних показників на 2017 рік, врахування фактичних, а не наближених даних про обсяги виробництва промислової та сільськогосподарської продукції, номінальний обсяг ВВП; ухвалення законодавчих документів, згідно з якими підвищується обсяг соціальних виплат населенню<sup>2</sup>, тощо), затверджено нові обсяги доходів та видатків державного бюджету: 771,0 млрд грн та 841,1 млрд грн, граничний обсяг дефіциту становить 77,6 млрд грн<sup>3</sup>.

Основними факторами збільшення видатків державного бюджету на II півріччя 2017 року є<sup>4</sup>:

- фінансування невідкладних потреб на оборону і безпеку держави, у тому числі пов'язаних з проведенням антитерористичної операції, на суму 2,7 млрд грн;
- збільшення обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг на 14,1 млрд грн;
- збільшення обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реформування охорони здоров'я регіональних систем охорони здоров'я на 1 млрд грн;
- збільшення фінансування низки бюджетних програм різних міністерств України на більш ніж 5,0 млрд грн та ін.

2 Закон України №1774-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 06.12.2016 р. щодо підвищення мінімальних розмірів оплати праці та страхових виплат.

3 Закон України № 2137-VIII «Про державний бюджет України на 2017 рік» від 13.07.2017 р. Отримано 03.08.2017 року з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62067](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62067).

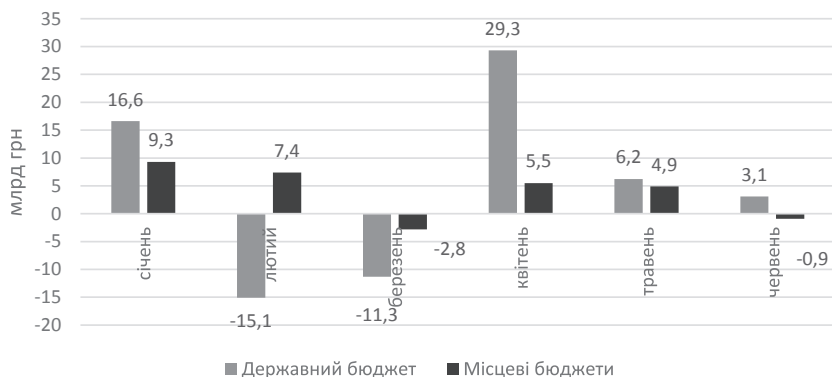
4 Пояснювальна записка до проекту Закону України №6600 «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 21.06.2017 р. Отримано 04.08.2017 року з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62067](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62067).

## ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ПЕРШОМУ ПІВРІЧЧІ 2017 РОКУ (ЗА ВИДАТКАМИ)

### *Помісячні обсяги дефіциту / профіциту державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2017 року*

Оцінка Зведеного бюджету України в I півріччі 2017 року показала кращі результати виконання порівняно з попередніми роками. Так, профіцит зведеного бюджету склав 52,1 млрд грн, на відміну від I півріччя 2016 року, коли відбулося його дефіцитне виконання на суму 10,9 млрд грн.

З метою виявлення основних тенденцій у формуванні та виконанні бюджетів різних рівнів доцільно проаналізувати їх помісячні обсяги дефіциту / профіциту (рис. 2.1.1). Як свідчать розрахунки, лише в березні поточного року спостерігалось одночасне від'ємне сальдо державного та місцевих бюджетів (11,3 млрд грн та 2,8 млрд грн відповідно). Окрім того, незначний дефіцит місцевих бюджетів було виявлено в червні (0,9 млрд грн) та державного бюджету – у лютому (15,1 млрд грн). В усі інші місяці простежується позитивна динаміка щодо покриття витрат бюджетів їх доходами.



**Рис. 2.1.1.** Помісячні обсяги дефіциту / профіциту державного та місцевих бюджетів за січень-червень 2017 року

**Джерело:** Державна казначейська служба України

Основні причини дефіцитного / профіцитного виконання бюджетів усіх рівнів<sup>5</sup> :

<sup>5</sup> Складено автором на основі власних спостережень та на основі щомісячного звіту Національного банку України «Макроекономічний та монетарний огляд». Отримано 01.08.2017 р. з: [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=58037](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=58037).

- у січні (профіцит державного та місцевих бюджетів):
  - особливості фінансування загальнодержавних видатків на початок бюджетного року;
  - суттєве надходження ПДВ (через внесення змін до податкового законодавства) та низькі обсяги відшкодування ПДВ;
- у лютому (дефіцит державного бюджету та профіцит місцевих бюджетів):
  - значні обсяги видатків на оплату праці, житлові субсидії та соціальне забезпечення;
  - сповільнення обсягів зростання податкових надходжень;
  - зростання відшкодування ПДВ порівняно з січнем;
- у березні (дефіцит державного та місцевих бюджетів):
  - дефіцит державного бюджету дещо зменшився порівняно з лютим через зниження темпів зростання видатків, причиною чого стало скорочення виплат державою житлових субсидій населенню та скорочення темпів зростання надходжень до бюджетів усіх рівнів;
  - зменшення темпів зростання офіційних трансфертів місцевим бюджетам на 33,0%;
- у квітні (профіцит державного та місцевих бюджетів):
  - профіцит державного бюджету досягнув 29,3 млрд грн через дворазове збільшення доходів унаслідок перерахування частини прибутку Національним банком та отриманих конфіскованих коштів й уповільнення темпів зростання видатків;
- у травні (профіцит державного та місцевих бюджетів):
  - зростання надходжень до бюджетів податку на прибуток підприємств через поліпшення їх фінансового стану, перерахування прибутку НБУ за попередній рік;
- у червні (профіцит державного бюджету та дефіцит місцевих бюджетів):
  - перерахування дивідендів господарськими товариствами, у статутному капіталі яких є частка держави, за результатами своєї діяльності за 2016 рік, а також надходження наступної частини прибутку за минулий рік Національного банку України;
  - підвищення темпів зростання видатків місцевих бюджетів, яке навіть не нівелювало збільшення обсягу виплат державою офіційних трансфертів місцевим бюджетам (на 22,0% порівняно з травнем).

### **Виконання державного та місцевих бюджетів відповідно до їх річних планів у I півріччі 2014–2017 рр.**

Базуючись на офіційних даних Державної казначейської служби України, автор дослідження розрахував, що протягом січня-червня 2017 року:

- державний бюджет виконано на 54,0% (за доходами) з профіцитом 28,9 млрд грн та 45,1% (за видатками);
- місцеві бюджети виконано на 61,0% (за доходами) з профіцитом 23,2 млрд грн та 46,9% (за видатками).

Динаміка виконання видатків державного та місцевих бюджетів протягом I півріччя 2014–2017 рр. порівняно з їхніми річними планами наведено в табл. 2.1.1.

Розраховані значення показника виконання державного та місцевих бюджетів за півроку не характеризують ефективність / неефективність ухвалення рішень у тій чи іншій сфері, оскільки він може залежати від сезонного фактора, специфіки функціонування різних галузей економіки тощо. Проте, якщо під час аналізу спостерігається помітний розрив між значеннями показника в різні роки, то це вказує на появу об'єктивних чинників, які не мають системного характеру. Наприклад:

- видатки місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення в поточному звітному періоді виконано на 35 відсоткових пунктів більше, ніж у I півріччі 2014 року. Основний фактор – виплата майже всього запланованого обсягу фінансових ресурсів у першому півріччі 2017 року на допомогу населенню у вирішенні житлового питання, що своєю чергою може бути пов'язано із закінченням будівництва житлових комплексів;

Таблиця 2.1.1

#### **Виконання державного та місцевих бюджетів за видатками відповідно до їх річних планів за I півріччя 2014–2017 рр., %**

Видатки за функціональною класифікацією	Державний бюджет (I півріччя)				Місцеві бюджети (I півріччя)			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Загальнодержавні функції	42,9	42,9	44,3	44,7	40,4	46,4	38,6	40,3
Оборона	37,1	44,3	42,8	39,6	29,1	35,6	36,0	18,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	41,6	40,6	44,4	43,0	42,0	41,7	36,3	39,3

Продовження Таблиці 2.1.1

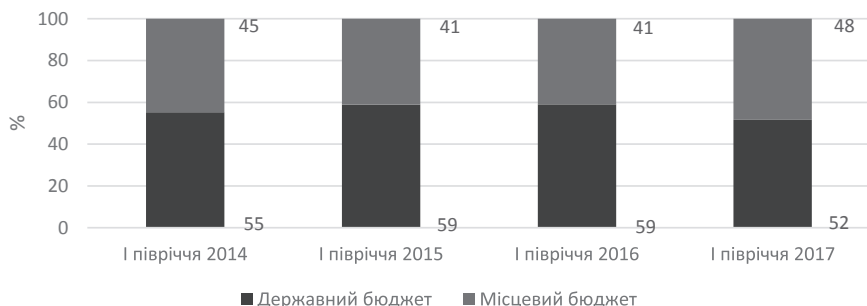
Видатки за функціональною класифікацією	Державний бюджет (I півріччя)				Місцеві бюджети (I півріччя)			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Економічна діяльність	31,5	30,1	25,9	33,2	15,5	28,9	26,6	24,9
Охорона навколишнього природного середовища	14,3	32,1	35,3	49,9	9,3	15,4	17,3	14,3
Охорона здоров'я	32,7	25,3	28,5	25,3	43,4	49,4	44,5	44,3
Житлово-комунальне господарство	41,7	0,1	8,9	12,2	42,6	37,3	33,4	31,8
Духовний та фізичний розвиток	44,3	44,1	37,8	41,1	43,9	45,4	43,8	42,9
Освіта	44,3	46,2	46,1	47,3	48,3	51,0	49,4	49,5
Соціальний захист та соціальне забезпечення	49,4	50,0	42,8	38,7	46,5	41,7	51,9	61,1
<b>Усього (без трансфертів)</b>	<b>41,7</b>	<b>42,6</b>	<b>41,9</b>	<b>40,9</b>	<b>43,3</b>	<b>45,3</b>	<b>45,5</b>	<b>46,8</b>

**Джерело:** розраховано автором на основі статистичних даних Державної казначейської служби України

- видатки державного бюджету на охорону навколишнього природного середовища в поточному звітному періоді виконано на 10 відсоткових пунктів більше, ніж у I півріччі 2015 року. Основний фактор – поступове збільшення фінансування на утилізацію сміття та ліквідацію іншого забруднення навколишнього природного середовища у зв'язку з критичною екологічною ситуацією в Україні. Відповідно, така проблема потребує систематичного виділення коштів протягом року на вирішення проблеми з утилізацією сміття, а не виділення коштів наприкінці року з подальшим їх неефективним списанням.

### *Структура Зведеного бюджету України*

Зміна структури Зведеного бюджету України свідчить про збільшення ролі місцевих бюджетів у наданні суспільних послуг населенню. У I півріччі 2017 року їх частка зросла на 7 відсоткових пунктів порівняно з I півріччям 2015–2016 рр. (з 41,0% до 48,0%). Відповідно, частка державного бюджету знизилася з 59,0% до 52,0% (рис. 2.1.2).



**Рис. 2.1.2.** Структура Зведеного бюджету України у I півріччі 2014–2017 рр.

**Джерело:** Державна казначейська служба України

Для більш детального ознайомлення з причинами такої динаміки розглянемо результати аналізу структури, обсягів видатків державного і місцевих бюджетів за різними видами класифікації: функціональною, програмною, економічною.

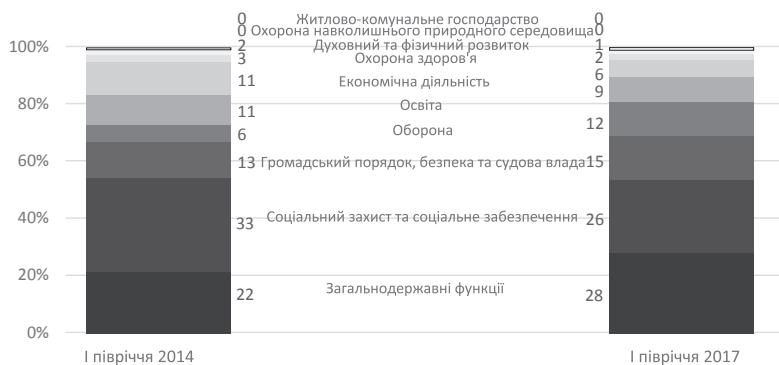
### *Структура видатків державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2014 року та I півріччі 2017 року*

Кардинальні зміни в структурі видатків як державного (рис. 2.1.3), так і місцевих бюджетів (рис. 2.1.4) відсутні. Проте протягом 2014–2017 рр. все ж відбуваються певні коливання в питомій вазі кожної з функцій державних та місцевих органів влади. У державному бюджеті протягом січня-червня 2017 року порівняно з січнем-червнем 2014 року частка:

- видатків на оборону зросла удвічі (з 5,7% до 12,0%), що пов'язано із веденням воєнних дій на Сході України;
- видатків на загальнодержавні функції зросла з 21,7% до 28,2% через збільшення розмірів мінімальної заробітної плати, окладів державних службовців, мінімального прожиткового мінімуму тощо. Якщо в 2014 році найбільшу частку становили видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, то в 2017 році – видатки на загальнодержавні функції;
- видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення знизилася з 32,6% до 25,8%, що пояснюється тим, що частину фінансування соціальних функцій державних органів влади було передано на місцевий рівень;
- видатків на освіту знизилася з 10,9% до 8,6% через делегування органам місцевого самоврядування повного утримання загальноосвітніх

закладів освіти (окрім утримання педагогічних працівників) та утримання професійно-технічних закладів освіти органами місцевого самоврядування обласного рівня;

- видатків на охорону здоров'я знизилася з 2,7% до 1,8%, що також пояснюється процесом запровадження заходів з бюджетної децентралізації.



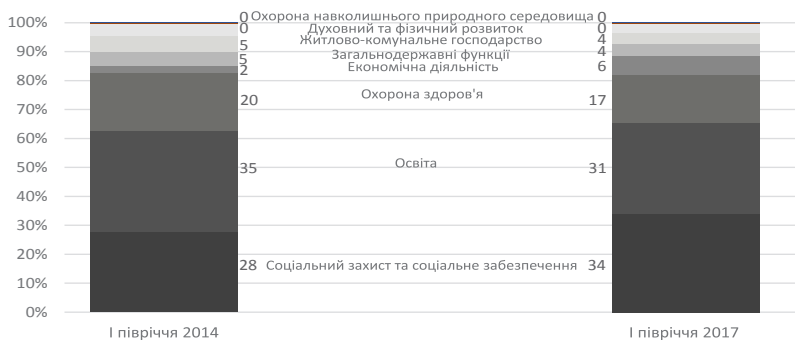
**Рис. 2.1.3.** Структура видатків державного бюджету України у I півріччі 2014 та 2017 рр.

**Джерело:** Державна казначейська служба України

Щодо місцевих бюджетів, то ситуація протилежна державному бюджету. З огляду на розширення з 2015 року повноважень органів місцевого самоврядування в I півріччі 2017 року порівняно з I півріччям 2014 року зросла частка видатків на (рис. 2.1.4):

- соціальний захист та соціальне забезпечення – на ці цілі в поточному періоді було витрачено 73,0 млрд грн, що майже в 2,5 рази більше, ніж у I півріччі 2014 року;
- освіту – фінансування освітніх закладів зросло в 2 рази: з 37,7 млрд грн до 67,6 млрд грн;
- економічну діяльність, що є одним з найбільших обсягів зростання, – у понад 5 разів (з 2,6 млрд грн до 13,4 млрд грн).





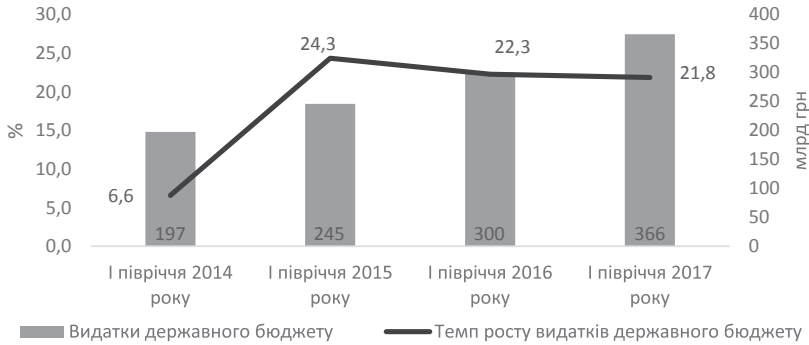
**Рис. 2.1.4.** Структура видатків місцевих бюджетів України в I півріччі 2014 та 2017 рр.

**Джерело:** Державна казначейська служба України

### *Видатки державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2014–2017 рр. – функціональна класифікація*

З 2014 року по 2017 рік (I півріччя) видатки державного бюджету зросли на 85,2% (або 168 млрд грн); місцевих бюджетів на 97,4% (107 млрд грн). На їх динаміку безпосередній вплив справляє макроекономічний стан держави. Так, наприклад, найбільший ріст індексу інфляції за аналізований період відбувся у 2015 році (143%) порівняно з 2014 роком (124%)<sup>6</sup>, що стало однією із причин збільшення темпів зростання видатків з державного бюджету з 6,6% (2014 рік) до 24,3% (2015 рік) та видатків з місцевих бюджетів з 1,8% до 7,8% відповідно (рис. 2.1.5, 2.1.6).

<sup>6</sup> За офіційними даними Міністерства фінансів України. Отримано 03.08.2017 р. з: <http://index.minfin.com.ua/index/inf/>.



**Рис. 2.1.5.** Видатки державного бюджету за I півріччя 2014–2017 рр.

**Джерело:** Державна казначейська служба України

Щорічно ухвалюється закон про державний бюджет, яким визначаються пріоритетні напрями фінансування та вид бюджету (державний або місцеві), з якого будуть виділятися кошти, що впливає на загальну тенденцію видатків у розрізі основних функцій державних та місцевих органів влади.

В абсолютному вимірі видатки державного бюджету за результатами I півріччя 2017 року зросли на 66 млрд грн порівняно з попереднім періодом, зокрема:

- кінематографія – на 541% (з 19,0 млрд грн у 2016 році до 121,9 млрд грн у 2017 році);
- допомога при вирішенні житлового питання – на 166% (з 122 млрд грн до 324,1 млрд грн);
- сільське, лісове, рибне господарство, мисливство – на 127% (з 1,5 млрд грн до 3,3 млрд грн);
- позашкільна освіта та заходи з позашкільної роботи з дітьми – на 120% (з 44 млрд грн до 97 млрд грн);
- соціальний захист сім'ї, дітей та молоді – на 97,2% (з 12,3 млрд грн до 24,1 млрд грн);
- цивільна оборона – на 89,2% (з 0,2 млрд грн до 0,4 млрд грн);
- лікарні загального профілю – на 57,5% (з 220,8 млрд грн до 347,6 млрд грн);
- театри – на 57,0% (з 280,0 млрд грн до 439,0 млрд грн) тощо.

Бюджетна політика останніх років яскраво демонструє збільшення ролі місцевих бюджетів у суспільному житті населення. Так, динаміка видатків державного бюджету почала сповільнюватися з 2015 року (коли набирали

чинності законодавчі акти з питань бюджетної децентралізації), а у I півріччі 2017 року зафіксовано їх від'ємне значення. У випадку з місцевими бюджетами, навпаки, темп росту видатків стабільно зростає: з 1,8% у 2014 році до 49,8% у 2017 році (рис. 2.1.6).



**Рис. 2.1.6.** Видатки місцевих бюджетів за I півріччя 2014–2017 рр.

**Джерело:** Державна казначейська служба України

У I півріччі 2017 року порівняно з I півріччям 2016 року найбільший ріст видатків місцевих бюджетів спостерігається у таких сферах суспільного життя населення:

- соціальний захист безробітних на 174% – з 0,02 млрд грн (2016) до 0,06 млрд грн (2017);
- дорожнє господарство на 114% – з 2,1 млрд грн до 4,4 млрд грн;
- допомога при вирішенні житлового питання на 100% – з 18,4 млрд грн до 37,0 млрд грн;
- санаторно-курортні заклади на 95,6% – з 330,4 млрд грн до 646,3 млрд грн;
- громадський захист та безпека на 78,4% – з 129,0 млрд грн до 230,3 млрд грн;
- загальноосвітні навчальні заклади на 61,0% – з 24,3 млрд грн до 39,2 млрд грн;
- центри первинної медичної допомоги на 58,8% – з 2,9 млрд грн до 4,6 млрд грн;
- трубопровідний транспорт на 48,6% – з 0,8 млрд грн до 1,1 млрд грн.

Єдиною статтею видатків місцевих бюджетів, фінансування якої зменшилося, є «Програми матеріального забезпечення навчальних закладів» – на 53,5%. Водночас з державного бюджету видатки на вказаний напрям зросли на 315,7% (з 40 млн грн до 166 млн грн). Це може бути пов'язано із перекладанням на місцеві органи влади повноваження щодо фінансування за

власні кошти всіх видів витрат загальноосвітніх навчальних закладів (окрім оплати праці педагогічних працівників). Це зумовило додаткове фінансове навантаження на локальний рівень.

Отже, відповідно до функціональної класифікації видатків темпи їх зростання за основними статтями наведено в табл. 2.1.2.

Таблиця 2.1.2

**Темпи зростання / зниження видатків державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2017 року порівняно з I півріччям 2016 року**

Види видатків	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	I півріччя 2017 року, млрд грн	Темп росту до I півріччя 2016 року, %	I півріччя 2017 року, млрд грн	Темп росту до I півріччя 2016 року, %
Загальнодержавні функції	64,7	+17,3	9,5	+46,2
Оборона	27,6	+5,8	0,02	+13,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	34,7	+4,7	0,2	+78,4
Економічна діяльність	14,3	+89,2	13,4	+77,3
Охорона навколишнього природного середовища	2,1	+45,2	0,6	+38,3
Житлово-комунальне господарство	0,04	+37,3	7,6	+62,0
Охорона здоров'я	4,0	+15,2	35,9	+40,8
Духовний та фізичний розвиток	3,1	+81,0	6,8	+41,1
Освіта	19,8	+26,7	67,6	+51,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	59,0	-10,8	73,0	+48,3
<b>Усього видатків</b>	<b>229,2</b>	<b>+10,8</b>	<b>214,6</b>	<b>+49,5</b>
<i>Усього доходів</i>	<i>394,9</i>	<i>+48,7</i>	<i>241,0</i>	<i>+42,4</i>

**Джерело:** розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України.

**Видатки державного та місцевих бюджетів у I півріччі 2014–2017 рр. – економічна класифікація**

Основний напрямок видатків як державного, так і місцевих бюджетів – задоволення поточних потреб населення, а саме: виплата заробітної плати, оплата відрядження, закупівля матеріалів, обладнання, медикаментів, продуктів харчування, оплата комунальних послуг тощо. З 2014 року ситуація кардинально

не змінилася, і на капітальні потреби припадає незначна частка: лише 0,9% у 2014 році і 1,3% у 2017 році (для державного бюджету) та 3,8% у 2014 році і 7,6% у 2017 році (для місцевих бюджетів). Усе решта – поточні видатки.

У табл. 2.1.3 представлено інформацію щодо динаміки обсягів капітальних та поточних видатків державного і місцевих бюджетів у I півріччі 2014 та 2017 рр.

Капітальні видатки зростали швидше, ніж поточні. У I півріччі 2017 року порівняно з I півріччям 2014 року капітальні видатки зросли в 2,8 разів, поточні – 1,8 разів (державний бюджет); у місцевих бюджетах – 1,9 разів і 4 рази відповідно.

Серед капітальних видатків пріоритетним напрямом фінансування з бюджетів є придбання обладнання і предметів довгострокового користування, капітальний ремонт та капітальні трансфerti підприємствам.

Таблиця 2.1.3

**Капітальні та поточні видатки бюджетів різних рівнів у I півріччі 2014 та 2017 рр., млрд грн**

Видатки за економічною класифікацією	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	I півріччя 2014	I півріччя 2017	I півріччя 2014	I півріччя 2017
Капітальні видатки				
Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	0,5	2,4	2,9	9,5
Капітальне будівництво	0,1	0,6	0,3	1,3
Капітальний ремонт	0,03	0,3	0,6	4,4
Реконструкція та реставрація	0,03	0,3	0,2	1,6
Капітальні трансфerti підприємствам (установам, організаціям)	0,5	1,3	1,2	6,6
Капітальні трансфerti органам державного управління інших рівнів	0,7	1,0	0,02	0,5

Продовження Таблиці 2.1.3

Видатки за економічною класифікацією	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	I півріччя 2014	I півріччя 2017	I півріччя 2014	I півріччя 2017
<b>Капітальні видатки</b>				
Капітальні трансферти населенню	0,004	0,02	0,005	0,01
<b>Усього</b>	<b>1,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4,2</b>	<b>16,6</b>
<b>Поточні видатки</b>				
Оплата праці і нарахування на заробітну плату	31,4	59,6	49,7	66,9
Використання товарів і послуг	24,1	42,6	18,9	53,3
Обслуговування боргових зобов'язань	22,4	53,2	0,7	19,0
Поточні трансферти	70,9	141,9	8,4	11,5
Соціальне забезпечення	44,3	61,7	28,1	69,1
<b>Усього</b>	<b>195,9</b>	<b>361,3</b>	<b>106,0</b>	<b>201,2</b>

*Джерело:* розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України.

### **Видатки державного бюджету в I півріччі 2016–2017 рр. – програмна класифікація**

Аналіз програмної класифікації видатків дозволяє оцінити виконання державного бюджету України в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів. Як видно з табл. 2.1.4, відбувся чималий ріст фінансування органів державної влади. Темпи росту видатків органів державної влади досить варіюються між собою. Якщо видатки Міністерства аграрної політики та продовольства України збільшилися в I півріччі 2017 року на 286,1% порівняно з I півріччям 2016 року, то Міністерства оборони України – лише на 3,5%, а Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України взагалі зменшилися на 38,2%.

Що стосується аналізу рівня виконання видатків державного бюджету за I півріччя 2017 року відповідно до річного плану на 2017 рік, то найвище

значення має Державний комітет телебачення і радіомовлення України (56,6%), найнижче – Верховний Суд України (8,0%). Коефіцієнт варіації незначний (9,5%), що свідчить про однорідність показника виконання річного плану в I півріччі 2017 року.

Таблиця 2.1.4

**Видатки державного бюджету за їх програмною класифікацією  
в I півріччі 2016–2017 рр.**

%

Органи державної влади	I півріччя 2017 року / I півріччя 2016 року	Виконано за I півріччя 2017 року
Міністерство аграрної політики та продовольства України	+286,1	26,6
Державний комітет телебачення і радіомовлення України	+224,7	56,6
Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату КМУ	+197,7	24,0
Центральна виборча комісія	+127,0	34,2
Місцеві державні адміністрації	+109,7	45,4
Державна інспекція ядерного регулювання України	+107,5	47,3
Міністерство соціальної політики України	+89,6	39,0
Міністерство інформаційної політики України	+88,3	29,7
Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг	+84,5	41,5
Національне антикорупційне бюро України	+81,7	30,1
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	+76,0	25,8
Державна регуляторна служба України	+73,0	40,1
Національне агентство України з питань державної служби	+67,0	33,3
Антимонопольний комітет України	+64,7	40,4
Генеральна прокуратура України	+60,4	41,3
Міністерство інфраструктури України	+59,3	32,4
Міністерство культури України	+55,1	43,0
Державне управління справами	+53,4	40,4
Міністерство екології та природних ресурсів України	+51,2	50,3
Верховний Суд України	+49,8	8,0

Продовження Таблиці 2.1.4

Органи державної влади	I півріччя 2017 року / I півріччя 2016 року	Виконано за I півріччя 2017 року
Рада національної безпеки і оборони України	+49,2	20,7
Головне управління розвідки Міністерства оборони України	+48,7	43,3
Управління державної охорони України	+38,1	38,8
Апарат Верховної Ради України	+31,6	36,4
Міністерство молоді та спорту України	+26,8	33,0
Міністерство освіти і науки України	+25,0	47,9
Міністерство охорони здоров'я України	+24,3	26,6
Міністерство юстиції України	+24,0	40,7
Міністерство внутрішніх справ України	+22,2	45,1
Вищий господарський суд України	+21,6	48,0
Державна судова адміністрація України	+20,3	35,5
Конституційний Суд України	+19,1	26,0
Міністерство фінансів України	+17,4	35,9
Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	+15,1	47,5
Міністерство закордонних справ України	+12,2	33,4
Міністерство оборони України	+3,5	39,6
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України	-38,2	35,3
Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України	- <sup>7</sup>	41,7

**Джерело:** складено автором на основі даних Державної казначейської служби України

<sup>7</sup> Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України було створено 20 квітня 2016 року, згідно зі звітом про виконання державного бюджету за 2016 рік видатки на фінансування цього міністерства не виділялися.



## СТАН ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВОГО БОРГУ В I ПІВРІЧЧІ 2014–2017 РР.

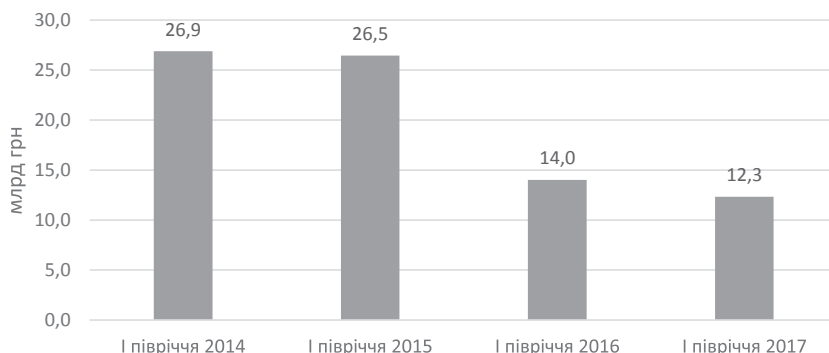
За січень-червень 2017 року загальний обсяг державного боргу (у тому числі гарантованого державою боргу) збільшився порівняно з січнем-червнем 2016 року на 290,0 млрд грн і становив 1 957,7 млрд грн.

Що стосується державних внутрішніх і зовнішніх запозичень, узятих протягом січня-червня, то спостерігається зниження їх обсягів. Якщо в I півріччі 2016 року державні внутрішні запозичення становили 83,7 млрд грн, то в I півріччі 2017 року – 45,6 млрд грн, державні зовнішні запозичення скоротилися з 31 млрд грн до 19,1 млрд грн відповідно (рис. 2.1.7). Паралельно із зниженням сум боргу позитивним є показник погашення внутрішніх і зовнішніх запозичень протягом січня-червня 2017 року, який склав 59% – найвище значення протягом 2014–2017 рр. До основних факторів впливу можна віднести зниження абсолютної величини заборгованості та позитивної динаміки виконання дохідної частини державного бюджету.



**Рис. 2.1.7.** Державний внутрішній та зовнішній борг за I півріччя 2014–2017 рр.  
Джерело: Державна казначейська служба України

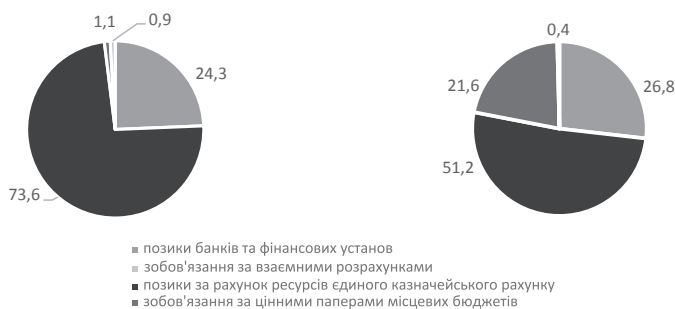
Ситуація із внутрішнім та зовнішнім боргом місцевих бюджетів аналогічна. Його обсяг скоротився на 1,7 млрд грн (у 2017 році порівняно з 2016 роком), а порівняно з 2014 роком удвічі (з 26,9 млрд грн до 12,3 млрд грн) (рис. 2.1.8).



**Рис. 2.1.8.** Внутрішній та зовнішній борг місцевих бюджетів за I півріччя 2014–2017 рр.

**Джерело:** Державна казначейська служба України

В основному місцеві органи влади беруть внутрішні позики за рахунок ресурсів єдиного казначейського рахунку, також поширеною практикою є позика із зовнішніх джерел – за рахунок ресурсів банку та фінансових установ. Частка зобов'язань за взаємними розрахунками є незначною. З 2014 року змінилася питома вага зобов'язань за цінними паперами місцевих бюджетів, вона зменшилася порівняно з 2017 роком з 21,6% до 1,1% (рис. 2.1.9).



**Рис. 2.1.9.** Структура боргу місцевих бюджетів у I півріччі 2014 та 2017 рр.

**Джерело:** Державна казначейська служба України

## ВИСНОВКИ

Аналіз виконання зведеного, державного та місцевих бюджетів протягом I півріччя 2014–2017 рр. показав, що в загальному ситуація, яка склалася в поточному році, є позитивною.

Так, у I півріччі 2017 року виявлено профіцит зведеного бюджету на суму 52,1 млрд грн, на відміну від I півріччя 2016 року, коли відбулося його дефіцитне виконання розміром 10,9 млрд грн.

Відсоток виконання державного та місцевих бюджетів від їх річних планів не показав значних відхилень порівняно з попередніми роками, окрім видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення та видатків державного бюджету на охорону навколишнього природного середовища, що є цілком обґрунтовано.

Структура зведеного, державного та місцевих бюджетів України свідчить про збільшення ролі останніх у наданні суспільних послуг населенню. Це пов'язано з реалізацією заходів з бюджетної децентралізації (починаючи з 2015 року).

З аналізу видатків за економічною класифікацією зрозуміло, що в Україні досить незначний обсяг коштів спрямовується на фінансування капітальних потреб (так, у I півріччі 2017 року їх частка становила лише 1,3%). Проте виявлено, що їх обсяг зростає швидше, ніж обсяг поточних видатків. У I півріччі 2017 року порівняно з I півріччям 2014 року капітальні видатки зросли в 2,8 разів, поточні – у 1,8 разів (державний бюджет); у місцевих бюджетах – 1,9 разів і 4 рази відповідно.

Оцінка програмної класифікації видатків показала, що існує значний розрив між мінімальним і максимальним темпом росту видатків на фінансування головних розпорядників бюджетних коштів: якщо фінансування Міністерства аграрної політики та продовольства України збільшилося у I півріччі 2017 року на 286,1% порівняно з I півріччям 2016 року, то Міністерства оборони України – лише на 3,5%, а Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України взагалі зменшилося на 38,2%.

Динаміка обсягів державного та місцевого боргів, узятих протягом січня-червня 2017 року, порівняно з січнем-червнем 2016 року знизилася, хоча загальний рівень заборгованості України перед зовнішніми та внутрішніми позичальниками досить високий та є критичним (81,0% від ВВП).

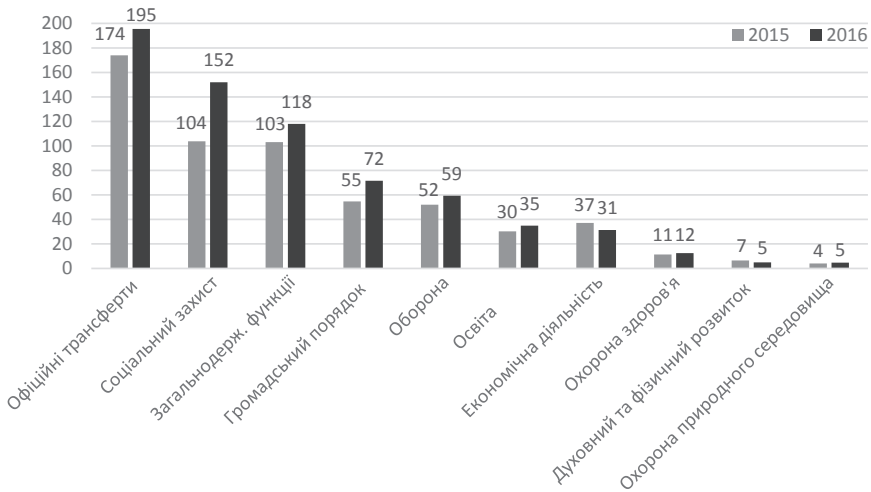
## 2.2 ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА ПРО ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В 2016 РОЦІ

### ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

У 2016 році видатки Державного бюджету України становили 684 млрд грн, що на 18,7% (або 107 млрд грн) більше, ніж у 2015 році. Основні фактори, які вплинули на таке зростання: інфляція (12%) та девальвація гривні (7%).

Розрахунок частки видатків державного бюджету у ВВП показав, що в 2016 році відбулося незначне зниження цього показника порівняно з 2015 роком – на 0,4 відсоткових пунктів (29,1% – у 2015 році, 28,7% – у 2016 році).

Основним фактором такої динаміки є реалізація в Україні заходів із бюджетної децентралізації, через що частина повноважень центральних органів влади була передана на виконання місцевими органами влади. Тобто в 2016 році темп зростання видатків місцевих бюджетів перевищував темп зростання видатків державного бюджету.

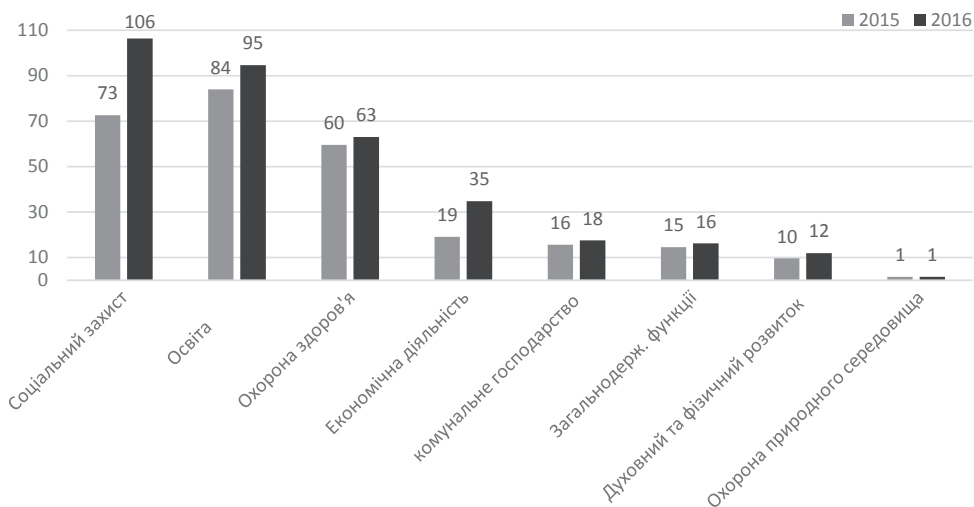


**Рис. 2.2.1.** Видатки Державного бюджету України, млрд грн

Джерело: Державна казначейська служба України

## ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

У 2016 році видатки місцевих бюджетів становили 351 млрд грн, що на 25% (або 70 млрд грн) більше, ніж у 2015 році. Для показника частки видатків місцевих бюджетів у ВВП теж характерна позитивна тенденція: +0,6 відсоткових пунктів (14,1% – у 2015 році, 14,7% – у 2016 році). Це, як уже згадувалося, пов'язано із процесами бюджетної децентралізації.



**Рис. 2.2.2.** Видатки місцевих бюджетів України в 2015–2016 рр., млрд грн  
Джерело: Державна казначейська служба України

### *Темп зростання / зниження видатків державного та місцевих бюджетів*

Розрахунок темпів зростання / зниження видатків бюджетів різних рівнів показав, що в 2016 році відбувся спад фінансування з державного бюджету економічної діяльності (15%), духовного та фізичного розвитку (25%), житлово-комунального господарства (42%). Найбільший приріст характерний для сфери соціального захисту та соціального забезпечення (47%) через:

- планове підвищення у травні та грудні 2016 року мінімальної заробітної плати та мінімального прожиткового мінімуму;
- зростання видатків на соціальний захист пенсіонерів (з 94 млрд грн у 2015 році до 143 млрд грн у 2016 році).

Через військовий конфлікт на Сході України дії центральної влади були направлені на підвищення громадського порядку, безпеки, закупівлю військової зброї та техніки, що зумовило зростання в 2016 році таких видатків державного бюджету на 31%, зокрема, через збільшення фінансування:

- діяльності із забезпечення громадського порядку, боротьби із злочинністю та охорони державного кордону (з 25 млрд грн у 2015 році до 31 млрд грн у 2016 році);
- діяльності у сфері безпеки держави (з 5,5 млрд грн у 2015 році до 7,3 млрд грн у 2016 році), а також видатків на військову оборону на 14%.

Таблиця 2.2.1

**Темпи зростання / зниження видатків державного та місцевих бюджетів у 2016 році порівняно з 2015 роком**

	Темп зростання (+) / зниження (-) видатків державного бюджету, %	Темп зростання (+) / зниження (-) видатків місцевих бюджетів, %
Загальнодержавні функції	+14,5	+11,6
Оборона	+14,1	-20,8
Громадський порядок, безпека та судова влада	+31,2	+20,9
Економічна діяльність	-15,4	+81,8
Охорона навколишнього природного середовища	+17,7	+0,5
Житлово-комунальне господарство	-41,8	+11,8
Охорона здоров'я	+8,9	+5,9
Духовний та фізичний розвиток	-25,1	+24,2
Освіта	+15,4	+12,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	+46,5	+46,4
<b>Усього</b>	<b>+18,7</b>	<b>+25,1</b>

**Джерело:** розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України.

Щодо місцевих бюджетів, то по всіх статтях видатків відбулося зростання, окрім видатків на цивільну оборону (-21%). Найбільшими темпами збільшилося фінансування економічної діяльності (82%), соціального захисту та соціального забезпечення (46%), духовного та фізичного розвитку (24%).

Ріст у 2016 році видатків на економічну діяльність обумовлений збільшенням фінансування нафтогазової галузі з місцевих бюджетів у 8 разів порівняно з

2015 роком (з 6,6 млн грн до 48,5 млн грн), а видатків на духовний та фізичний розвиток – збільшенням фінансування культури і мистецтва (з 6,9 млрд грн до 8,5 млрд грн).

Фактором впливу зростання видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення є, як і у випадку з державним бюджетом, підняття у 2016 році мінімальної заробітної плати та мінімального прожиткового мінімуму, а також збільшення:

- фінансової допомоги у вирішенні житлових питань (з 14 млрд грн у 2015 році до 39 млрд грн у 2016 році);
- фінансування соціального захисту сім'ї, дітей та молоді (з 36 млрд грн у 2015 році до 40 млрд грн у 2016 році).

Враховуючи такі фактори на 2017 рік, як:

- підняття мінімальної заробітної плати з 1 600 грн до 3 200 грн;
- поступове підняття прожиткового мінімуму на одну особу з 1 544 грн (січень 2017 року) до 1 624 грн (травень 2017 року) та 1 700 грн (грудень 2017 року);
- заплановане підвищення обсягу субсидій на сплату житлово-комунальних послуг у 2017 році порівняно з 2016 роком на 6,7 млрд грн (відповідно до ЗУ «Про Державний бюджет України на 2017 рік»),
- очікується подальше зростання в 2017 році видатків державного та місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення.

## СТРУКТУРА ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Структура видатків державного бюджету свідчить про те, що офіційні трансферти місцевим бюджетам займають найбільшу частину. Це пов'язано із збільшенням обсягів фінансування освіти, охорони здоров'я та сфери соціального захисту за рахунок цільових субвенцій з центру. Видатки державного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення займають другу позицію (22,2%), далі йдуть видатки на загальнодержавні функції (17,2%), громадський порядок, безпеку та судову владу (10,5%), оборону (8,7%), освіту (5,1%), економічну діяльність (4,6%).

Таблиця 2.2.2

**Структура видатків державного та місцевих бюджетів України  
за 2015–2016 рр.**

%

	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	2015	2016	2015	2016
Офіційні трансферти	30,2	28,5	1,1	1,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	18,0	22,2	25,9	30,3
Загальнодержавні функції	17,9	17,2	5,2	4,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	9,5	10,5	0,1	0,1
Оборона	9,0	8,7	0,0	0,0
Економічна діяльність	6,4	4,6	6,8	9,9
Освіта	5,2	5,1	30,0	27,0
Охорона здоров'я	2,0	1,8	21,3	18,0
Духовний та фізичний розвиток	1,1	0,7	3,4	3,4
Охорона навколишнього природного середовища	0,7	0,7	0,5	0,4
Житлово-комунальне господарство	0,0	0,0	5,6	5,0
<b>Усього</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

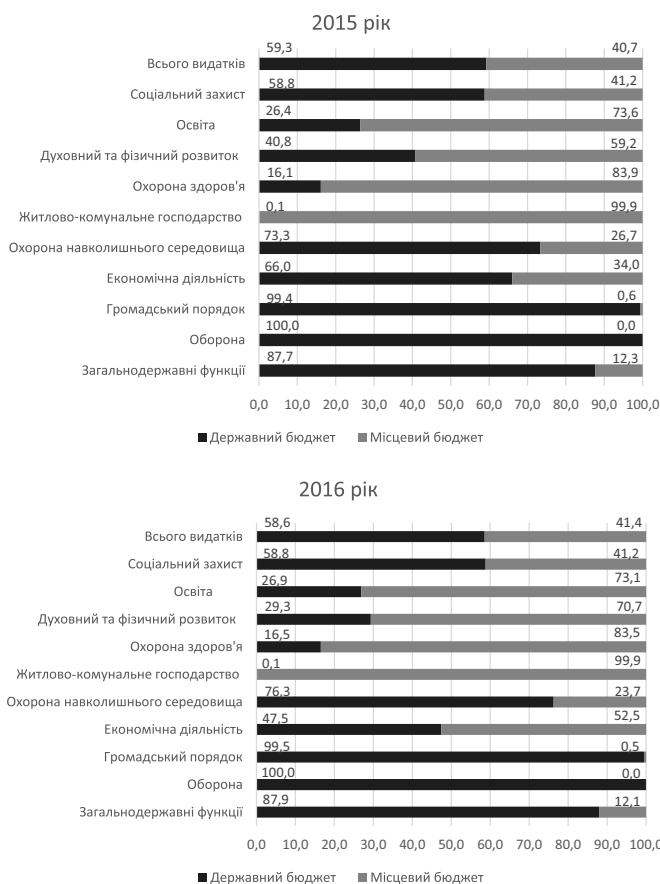
*Джерело:* розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України.

Структура видатків місцевих бюджетів України традиційно свідчить про виконання основної функції місцевих органів влади – забезпечення населення життєво необхідними суспільними благами та послугами. Насамперед це стосується надання послуг із соціального захисту та соціального забезпечення (30,3%), освітніх послуг (27,0%), послуг з охорони здоров'я (18,0%), житлово-комунального господарства (5,0%), духовного та фізичного розвитку (3,4%).



## СТРУКТУРА ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

Структура Зведеного бюджету України показує, яка роль державного та місцевих бюджетів у фінансуванні різних сфер суспільного життя населення. Як видно з рис. 5, через центральний бюджет фінансується більша частина видатків на охорону навколишнього природного середовища, економічну діяльність, оборону, громадський порядок, безпеку та судову владу, соціальний захист та соціальне забезпечення; через місцеві бюджети – на освіту, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток. Окрім того, відбулося незначне збільшення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні видатків у структурі Зведеного бюджету України: з 40,7% у 2015 році до 41,4% у 2016 році.



**Рис. 2.2.3.** Структура видатків Зведеного бюджету України у 2015–2016 рр., %  
Джерело: розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України.

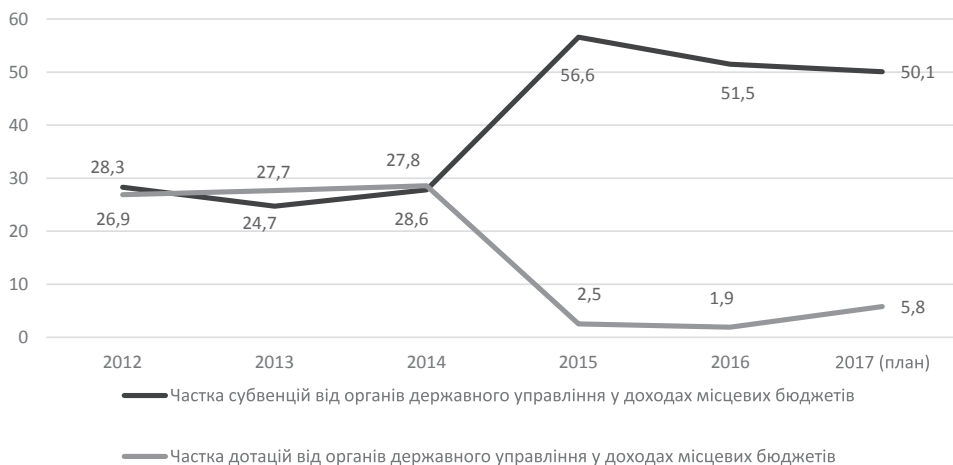
У динаміці за 2015–2016 рр. вагомих змін у структурі видатків Зведеного бюджету України не відбулося, окрім збільшення видатків на економічну діяльність з 34% (у 2015 році) до 53% (у 2016 році) та видатків на духовний і фізичний розвиток – з 59% (у 2015 році) до 71% (у 2016 році).

## МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ

Відповідно до ст. 96 Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти поділяються на 4 види:

- базова дотація (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- субвенції;
- реверсна дотація (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- додаткові дотації.

Зміни, внесені в 2014 році до Бюджетного кодексу України в частині бюджетної децентралізації, вплинули на питому вагу субвенцій та дотацій з державного бюджету в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів – цільові трансферти зросли майже удвічі: з 28% у 2012 році до 50% у 2017 році (план), а дотація, навпаки, знизилася із 27% у 2012 році до 6% у 2017 році (план) (рис. 2.2.4). Це означає зменшення нецільових видатків, які здійснюють місцеві органи влади.



**Рис. 2.2.4.** Частка субвенцій та дотацій у доходах місцевих бюджетів за 2012–2017 рр., %

**Джерело:** розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України.

**Довідка.** У Франції цільові трансферти займають 10,6% від структури міжбюджетних трансфертів; Італії – 24%<sup>8</sup>; Норвегії та Швейцарії – 14%; Польщі – 22%; Великобританії – 27%<sup>9</sup>; Україні – 95,7% (субвенції) та 4,3% (дотації)<sup>10</sup>. Така відмінність між Україною та іншими державами спричинена різним обсягом повноважень, переданих державою на виконання місцевими органами влади. У зазначених країнах базова, середня, професійна освіта, а також первинний і вторинний рівень медичної допомоги повністю фінансуються з місцевих бюджетів, тому для них характерний обмежений перелік делегованих повноважень і, відповідно, менший обсяг цільових трансфертів. В Україні поки що застосовується система співфінансування між державою (цільові трансферти) і громадами (податкові та неподаткові надходження місцевих бюджетів) на надання послуг у зазначених сферах суспільного життя населення.

В Україні доходи районних бюджетів формуються практично за рахунок субвенцій – 79% (2016 рік), у бюджетах міст обласного значення такий показник становив 47%; обласних бюджетах – 36,0%; бюджетах міст районного значення – 3,2%; сільських бюджетах – 2,9%; селищних бюджетах – 3,2%; бюджетах об'єднаних територіальних громад – 45% (табл. 2.2.3).

Таблиця 2.2.3

**Частка субвенцій та дотацій у загальному обсязі доходів  
місцевих бюджетів України у 2012–2016 рр., %**

Роки	2012	2013	2014	2015	2016
	<b>Місцеві бюджети</b>				
<b>Частка субвенцій від органів державного управління в доходах місцевих бюджетів</b>					
Бюджет АРК, обласні бюджети	18,8	8,2	16,9	48,2	36,0
Бюджети міст республіканського та обласного значення	34,7	30,5	34,4	51,6	47,5
Районні бюджети	35,0	37,6	38,4	78,6	78,6
Бюджети міст районного значення	7,5	5,0	4,7	6,9	3,2
Селищні бюджети	6,7	4,7	3,4	3,5	3,2
Сільські бюджети	5,9	4,4	2,5	4,8	2,9
Об'єднані територіальні громади	-	-	-	-	45,0
<b>Усього</b>	<b>28,3</b>	<b>24,7</b>	<b>28,6</b>	<b>56,6</b>	<b>51,5</b>

8 Blochliger H., Rabesona J. The Fiscal autonomy of sub-central governments : an update [Text] / H. Blochliger, J. Rabesona // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. – OECD, Paris. – 2009. – №9. – 20 p. (p. 16)

9 Уткин Э. А., Денисов А. Ф. Государственное и муниципальное управление. Режим доступа: <http://exsolver.narod.ru/Books/Goveth/Utkin/c5.html>

10 Станом на 2016 рік.

Продовження Таблиці 2.2.3

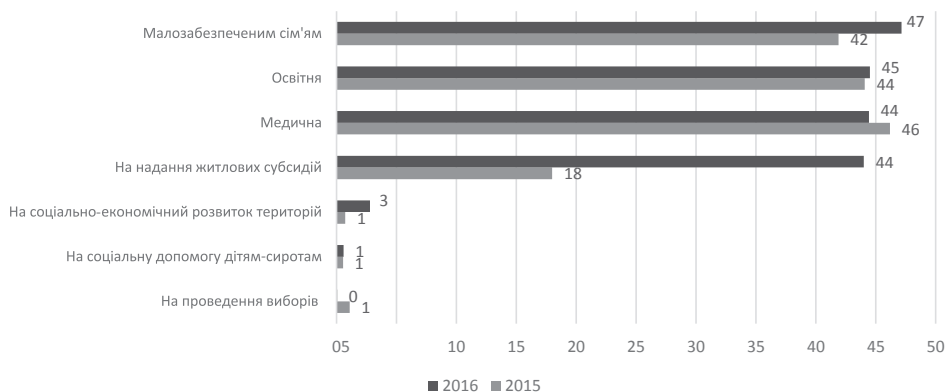
Місцеві бюджети	Роки	2012	2013	2014	2015	2016
	<b>Частка дотацій від органів державного управління в доходах місцевих бюджетів</b>					
Бюджет АРК, обласні бюджети		24,0	29,4	28,4	1,8	1,6
Бюджети міст республіканського та обласного значення		13,6	12,3	13,7	0,6	0,8
Районні бюджети		50,7	48,0	47,6	5,4	3,5
Бюджети міст районного значення		2,4	1,9	1,0	0,8	0,1
Селищні бюджети		2,0	1,5	1,0	0,7	0,1
Сільські бюджети		2,9	1,8	1,2	0,8	0,2
Об'єднані територіальні громади		-	-	-	-	4,3
<b>Усього</b>		<b>26,9</b>	<b>27,7</b>	<b>27,8</b>	<b>2,5</b>	<b>1,9</b>

**Джерело:** розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України.

З 2016 року 159 об'єднаних територіальних громад перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, тому до їх бюджетів надходять цільові субвенції, які зайняли частку в структурі доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад 45%. Щодо сіл, селищ, міст районного значення, які не об'єдналися, то фінансування освіти, охорони здоров'я, соціальної сфери продовжується за старою схемою – через районні бюджети, тому в структурі їх доходів субвенції займають незначну частку (від 2,9% до 3,2%).

Як видно з рис. 2.2.5, найвагомішими видами цільових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам є:

- субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам (47 млрд грн, план на 2017 рік – 54 млрд грн);
- освітня субвенція (45 млрд грн, план на 2017 рік – 42 млрд грн);
- субсидії на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг (44 млрд грн, план на 2017 рік – 51 млрд грн);
- медична субвенція (44 млрд грн, план на 2017 рік – 47 млрд грн).



**Рис. 2.2.5.** Обсяг субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2015–2016 рр., млрд грн

**Джерело:** розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України

### *Причини зростання субвенцій*

Згідно зі змінами, які були внесені до Бюджетного кодексу України в 2014 році, розширилася сфера діяльності органів місцевого самоврядування, яка фінансується за рахунок цільових платежів з державного бюджету, насамперед це оплата праці педагогічних працівників (до 2016 року фінансувалися всі поточні видатки) таких типів навчальних закладів, як загальноосвітні школи всіх ступенів, спеціалізовані школи, вечірні школи, школи-інтернати; оплата поточних видатків усіх типів медичних закладів (окрім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв з 2017 року); субвенції на виконання інвестиційних проектів тощо.

### *Причини зменшення дотацій*

Різке зменшення дотацій місцевим бюджетам спричинене зміною механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності<sup>11</sup> місцевих бюджетів у бюджетному законодавстві України. До 2014 року згідно з Бюджетним кодексом України місцевим бюджетам виділялася дотація вирівнювання, обсяг якої залежав від їх податкоспроможності за надходженням значного переліку податків та зборів. З 01.01.2015 р. горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (базова, реверсна дотації)

<sup>11</sup> Здійснення централізованого вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів різних областей України за податком на прибуток приватних підприємств та податком на доходи фізичних осіб.

здійснюється лише за двома видами надходжень – податок на прибуток приватних підприємств та податок на доходи фізичних осіб (ст. 98 Бюджетного кодексу України).

Окрім того, реверсна дотація (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій) застосовується за такої умови: якщо індекс податкоспроможності місцевих бюджетів<sup>12</sup> більший за 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного місцевого бюджету обсягом 50% від суми, що перевищує значення такого індексу 1,1. До 2014 року діяла норма, за якої з фінансово сильніших місцевих бюджетів спрямовувався до державного бюджету весь обсяг коштів, який був більшим за середнє значення індексу податкоспроможності по Україні. Отже, механізм вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів удосконалено, що вплинуло на зниження частки дотацій у доходах місцевих бюджетів України.

### ***Причини високої залежності районних бюджетів від трансфертів з державного бюджету***

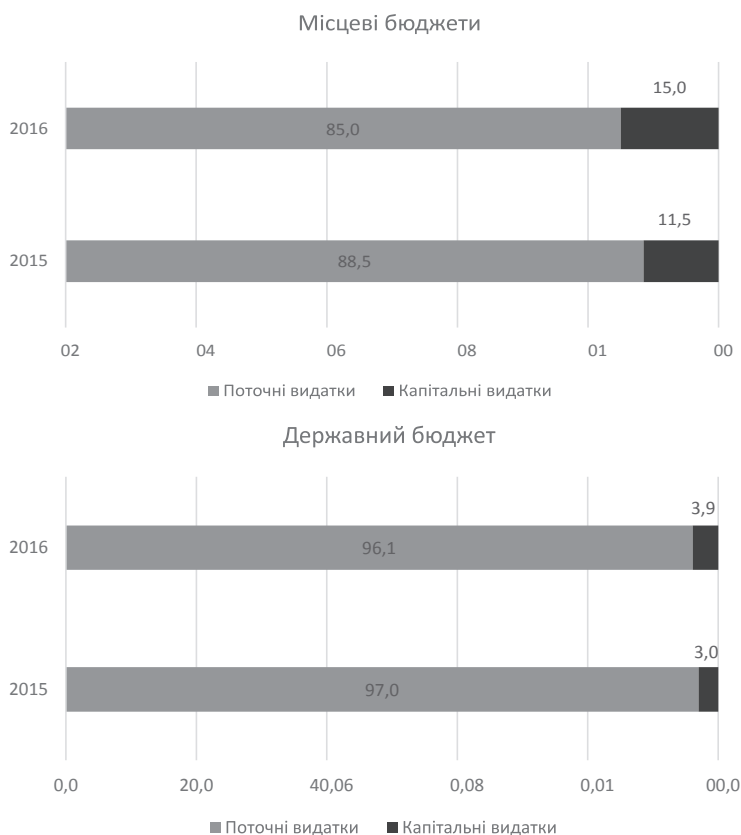
Така ситуація пов'язана з тим, що трансферти з державного бюджету плануються лише до районного бюджету (за винятком бюджетів об'єднаних територіальних громад, які з 2016 року вийшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом) з розрахунку на бюджет району, тобто включаючи сільські, селищні бюджети, бюджети міст районного значення. Ці бюджетні ресурси розподіляє районна державна адміністрація і затверджує районна рада. Субвенції надаються переважно на фінансування видатків соціального характеру, які в основному здійснюють органи місцевого самоврядування районного рівня. Тобто роль органів місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ, міст районного значення у наданні послуг населенню є незначною через передачу своїх повноважень на районний рівень, тому трансферти від органів державного управління концентруються в районних бюджетах. Така ситуація є прямим доказом необхідності повномасштабного об'єднання громад.

---

<sup>12</sup> Індекс податкоспроможності відповідного місцевого бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх таких місцевих бюджетах України в розрахунку на одну людину.

### Поточні та капітальні видатки

Як видно з рис. 2.2.6, основний напрямок видатків як державного, так і місцевих бюджетів – задоволення поточних потреб населення, а саме: виплата заробітної плати, оплата відрядження, закупівля матеріалів, обладнання, медикаментів, продуктів харчування, оплата комунальних послуг тощо. Такі видатки становили в 2016 році 85,0% (297,9 млрд грн) у структурі видатків за економічною класифікацією видатків місцевих бюджетів та 96,1% (658,2 млрд грн) – державного бюджету. Питома вага капітальних видатків у 2016 році незначна – 15,0%, або 52,7 млрд грн (місцеві бюджети), та 3,9%, або 26,6 млрд грн (державний бюджет). Позитивною є тенденція щодо їх зростання у 2016 році порівняно з 2015 роком (рис. 2.2.6).



**Рис. 2.2.6.** Структура видатків державного та місцевих бюджетів за економічною класифікацією видатків у 2015–2016 рр., %

**Джерело:** розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України



Структура капітальних видатків у 2016 році:

- придбання основного капіталу – 56%, капітальні трансферти – 44% (державний бюджет);
- придбання основного капіталу – 70%, капітальні трансферти – 30% (місцеві бюджети).

Структура поточних видатків у 2016 році (державний бюджет):

- оплата праці й нарахування на заробітну плату – 16%;
- використання товарів і послуг – 15%;
- обслуговування боргових зобов'язань – 15%;
- поточні трансферти – 30%;
- соціальне забезпечення – 23%;
- інші – 1%.

Структура поточних видатків у 2016 році (місцеві бюджети):

- оплата праці й нарахування на заробітну плату – 39%;
- використання товарів і послуг – 21%;
- обслуговування боргових зобов'язань – 0,1%;
- поточні трансферти – 6%;
- соціальне забезпечення – 34%;
- інші – 0,2%.

У табл. 2.2.4 представлено інформацію щодо динаміки обсягів капітальних та поточних видатків державного і місцевих бюджетів протягом 2015–2016 рр.

Таблиця 2.2.4

**Капітальні та поточні видатки бюджетів різних рівнів  
у 2015–2016 рр., млрд грн**

	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	2015	2016	2015	2016
<b>Капітальні видатки</b>				
Придбання обладнання й предметів довгострокового користування	5	9	4	9
Капітальне будівництво	3	2	6	5
Капітальний ремонт	0,7	1	10	16
Реконструкція та реставрація	2	2	4	6

## Продовження Таблиці 2.2.4

	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	2015	2016	2015	2016
<b>Капітальні видатки</b>				
Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	3	6	8	15
Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів	3	6	0,3	0,4
Капітальні трансферти населенню	0,2	0,3	0,09	0,4
<b>Поточні видатки</b>				
Оплата праці й нарахування на заробітну плату	80	105	106	116
Використання товарів і послуг	87	96	55	62
Обслуговування боргових зобов'язань	87	97	2	0,3
Поточні трансферти	184	200	18	19
Соціальне забезпечення	104	153	66	100

**Джерело:** розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України.

### *Поточні та капітальні видатки державного бюджету*

У частині капітальних видатків у 2016 році порівняно з 2015 роком удвічі збільшилося фінансування на капітальні трансферти (з 6 млрд грн до 12 млрд грн), придбання обладнання і предметів довгострокового користування (з 5 млрд грн до 9 млрд грн), капітальні трансферти підприємствам (з 3 млрд грн до 6 млрд грн) та капітальні трансферти органам державного управління (з 3 млрд грн до 6 млрд грн). У частині поточних видатків найвищі темпи росту характерні для видатків на соціальне забезпечення (47%), оплату праці й нарахування на заробітну плату (31%), обслуговування боргових зобов'язань (11%).

### *Поточні та капітальні видатки місцевих бюджетів*

У 2016 році по всіх статтях капітальних видатків відбувся позитивний приріст їх фінансування (окрім капітального будівництва), а саме: капітальні трансферти населенню (344%), придбання обладнання й предметів довгострокового користування (125%), капітальні трансферти підприємствам, установам, організаціям (88%), капітальний ремонт (60%), реконструкція та реставрація (50%), капітальні трансферти органам

державного управління інших рівнів (33%). Такі високі темпи зростання капітальних видатків місцевих бюджетів свідчать про позитивний вплив реформи міжбюджетних відносин, оскільки органи місцевого самоврядування отримують фінансову підтримку від центру для забезпечення розвитку інфраструктури територіальних громад, та підвищення інтересу органів місцевого самоврядування до покращення умов життя населення.

Щодо поточних видатків, то темп росту в 2016 році виявився найбільшим при фінансуванні соціального забезпечення (52%) та використанні товарів і послуг (13%). Щодо останньої категорії видатків, то основним фактором впливу був ріст у 2016 році оплати послуг (окрім комунальних) – з 9 млрд грн до 13 млрд грн, купівлі предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю – з 6 млрд грн до 9 млрд грн, купівлі медикаментів та перев'язувальних матеріалів – з 7 млрд грн до 8 млрд грн, оплати комунальних послуг та енергоносіїв – з 16 млрд грн до 16 млрд грн.

## 2.3 ОКРЕМІ ПОЛОЖЕННЯ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК»

### *Боргове навантаження*

Згідно із розрахунками загальний обсяг державного боргу, обрахований у національній валюті, складе 1716,6 млрд грн та становитиме 66,4% ВВП. Гарантований державою борг, обрахований у національній валюті, складе 579,4 млрд грн. Державний та гарантований державою борг становитиме 88,8% ВВП.

Враховуючи структуру державних запозичень у 2016 році та прогнозних запозичень у 2017 році на кінець 2017 року, частка внутрішнього боргу становитиме 33,7% від обсягу державного боргу, а частка зовнішнього боргу – 66,3%.

У проекті бюджету на 2017 рік передбачені загальні виплати за державним боргом оцінюються на рівні 240,9 млрд грн, з яких 70,0%, або 168,7 млрд грн, – виплати за внутрішнім боргом та 30,0%, або 72,2 млрд грн, складають виплати за зовнішнім боргом. Обсяг платежів з обслуговування державного боргу на 2017 рік прогнозується в обсязі 111,3 млрд грн, що на 12,3 млрд грн більше плану на 2016 рік.

Обслуговування внутрішнього державного боргу складе у 2017 році 70,0 млрд грн. Збільшення зазначених видатків пов'язане із зростанням державного внутрішнього боргу, що обумовлено необхідністю фінансування дефіциту державного бюджету за рахунок внутрішніх державних запозичень та вартістю боргових інструментів на внутрішньому фінансовому ринку.

Обслуговування зовнішнього державного боргу на 2017 рік заплановано в сумі 41,3 млрд грн. Збільшення видатків на обслуговування зовнішнього державного боргу обумовлено зростанням прогнозного офіційного курсу гривні до долару США.

Таблиця 2.3.1

### **Фінансування державного бюджету на 2017 рік (тис. грн)**

Найменування	Всього	Загальний фонд	Спеціальний фонд
Фінансування за борговими операціями	61,238,145.1	45,238,145.1	16,000,000.0
Запозичення	190,797,155.4	174,797,155.4	16,000,000.0
Внутрішні запозичення	103,907,155.4	103,907,155.4	
Зовнішні запозичення	86,890,000.0	70,890,000.0	16,000,000.0

Продовження Таблиці 2.3.1

Найменування	Всього	Загальний фонд	Спеціальний фонд
Погашення	-129,559,010.3	-129,559,010.3	
Внутрішні зобов'язання	-98,620,979.7	-98,620,979.7	
Зовнішні зобов'язання	-30,938,030.6	-30,938,030.6	

Фінансування загального фонду державного бюджету у 2016 році планується за рахунок державних внутрішніх та зовнішніх запозичень. Обсяг державних запозичень на 2017 рік прогнозується у сумі 174,8 млрд грн, що на 28,2 млрд грн менше плану на 2016 рік. Таким чином, зовнішні запозичення у 2017 році складуть 40,6 % від загального обсягу надходжень, а внутрішні – 59,4 %.

Ставки для внутрішніх боргових інструментів варіюватимуться в середньому у діапазоні 7-14 % річних залежно від типу боргового інструменту (короткострокових, середньострокових та довгострокових). Для зовнішніх боргових інструментів ставки складатимуть для ОЗДП близько 8 % річних, макрофінансової допомоги ЄС – 1 % річних.

Обсяг платежів з погашення державного боргу на 2017 рік прогнозується у розмірі 129,5 млрд грн, що на 5,6 млрд грн менше, ніж у 2016 році.

### *Державні пріоритети*

Відповідно до проекту бюджету на 2017 рік урядом було визначено такі пріоритети:

- 1) обороноздатність - 129,3 млрд грн;
- 2) дипломатія - 4,0 млрд грн;
- 3) соціальні стандарти;
- 4) освіта - 145,1 млрд грн;
- 5) охорона здоров'я - 58,0 млрд грн;
- 6) АПК - 5,5 млрд грн;
- 7) дорожня інфраструктура - 14,2 млрд грн;
- 8) енергоефективність - 0,8 млрд грн;
- 9) вугільна галузь - 1,8 млрд грн;
- 10) культура - 6,0 млрд грн;
- 11) децентралізація - 389,8 млрд грн.

### *Утримання державних апаратів*

Відповідно до розрахунків Міністерства фінансів на 2016 рік передбачено 20,5 млрд грн на виплату заробітної плати державним службовцям. Проектом державного бюджету на 2017 передбачено на оплату праці державних службовців у розмірі 32,6 млрд грн. Збільшення витрат на такі цілі зумовлене в першу чергу тим, що з квітня 2016 року запроваджено нову систему оплати праці для державних службовців відповідно до Закону України «Про державну службу».

### *Медичні питання*

Проектом державного бюджету України на 2017 рік передбачено збільшення фінансування охорони здоров'я порівняно з бюджетом 2016 року на 3,4 млрд грн, або на 6 %. Запропоноване фінансування медицини як частка загальних видатків державного бюджету досягнуло 7,7 %.

Проектом пропонується збільшити обсяг медичної субвенції для регіонів на 2,4 млрд грн, або на 5,3 %. Важливо, що обсяг медичної субвенції було визначено без урахування видатків на оплату комунальних послуг медичних закладів. Передбачається, що їх оплата здійснюватиметься за рахунок власних доходів місцевих бюджетів. Залучення місцевих бюджетів до співфінансування медицини – це можливість збільшити фонд оплати праці, розширити обсяг закупівлі ліків та покращити харчування у лікарнях.

Аби запобігти виникненню кризових ситуацій, проект держбюджету передбачає виділення громадам 2017 року 15 млрд грн стабілізаційної дотації для згладжування диспропорцій у їхній фіскальній спроможності.

В частині забезпечення громадян ліками проект бюджету-2017 збільшує видатки на їх закупівлі на 2 млрд грн, або на 50,6 %. Найбільше зростання заплановане в закупівлях препаратів для лікування туберкульозу, які розширено в 2,4 раза, або на 141 %, та препаратів для хворих на ВІЛ/СНІД (зростання в 2,3 раза, або на 133%). Більш як у півтора раза (на 58 %) збільшено видатки на закупівлі ліків для дитячої онкології.

### *Інфраструктурні проекти*

Бюджетом 2017 року окремо передбачено здійснення видатків на покращення інфраструктури в різних відомствах. В додатку 3 до проекту бюджету можна ознайомитися з переліком цих бюджетних програм.

Бюджетом на 2017 рік передбачається здійснення видатків за рахунок кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду державного бюджету України у 2017 році. Всього реалізується 36 проектів на загальну суму 8,2 млрд доларів США, в тому числі значна частина цих проектів націлена на покращення інфраструктури. Детальний перелік проектів зазначений в додатку 9 до проекту бюджету.

Окрім цього, у 2017 році держава і далі надаватиме підтримку місцевим бюджетам у реалізації інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (8,0 млрд грн) та субвенції з державного бюджету на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (1,0 млрд грн).

### *Соціальні питання*

**Пенсійний фонд.** Прогнозний обсяг видатків державного бюджету, що буде спрямований Пенсійному фонду України у 2017 році, складає 156,2 млрд грн та обрахований з урахуванням таких заходів:

- збільшенням надходжень до Пенсійного фонду за рахунок зміни пропорції розподілу єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування між фондами соціального страхування та Пенсійним фондом, а також від сплати єдиного соціального внеску до Пенсійного фонду від додаткових заходів, спрямованих на збільшення надходжень;
- продовженням до 31 грудня 2017 року строку чинності норм щодо припинення виплати пенсії та обмеження пенсій працюючим пенсіонерам на рівні 85 % розміру пенсії й виплати максимального розміру пенсії на рівні 10.740,0 грн;
- спрямуванням економії коштів за бюджетом Пенсійного фонду України у 2016 році на часткову виплату пенсій за січень 2017 року (в тому числі святкові дні).

**Субсидії та монетизація пільг.** За бюджетною програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот» передбачаються видатки у сумі 50,7 млрд грн. При цьому обсяг субвенції обчислено з урахуванням заходів подальшого реформування системи надання пільг та житлових субсидій населенню виключно на адресних та соціально справедливих засадах.

За бюджетною програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу» передбачається фінансування у сумі 2,5 млрд грн. У зв'язку зі зростанням у 2016 році чисельності одержувачів субсидій та підвищенням граничних показників вартості твердого палива і скрапленого газу обсяг цієї субвенції збільшено у 2 рази проти 2016 року.

### *Кошти на ЕКА<sup>13</sup> та промоція експорту*

Проектом державного бюджету передбачено тільки одну бюджетну програму, пов'язану з питаннями експорту, - «Витрати Аграрного фонду, пов'язані з комплексом заходів зі зберігання, перевезення, переробки та експортом об'єктів державного цінового регулювання державного», якою передбачено фінансування у розмірі 51,5 млн грн.

Проте заходи, пов'язані з розвитком експорту, проводяться окремими відомствами в рамках інших бюджетних програм кожного відомства.

Проектом державного бюджету на 2017 рік не передбачено окремою статтею видатків на створення та фінансування експортно-кредитного/страхового агентства.

Підтримку малого та середнього підприємництва передбачено окремою бюджетною програмою «Внески України до бюджету СОТ за участь України в програмі ЄС «Конкурентоспроможність підприємств малого та середнього бізнесу (COSME)» до Єдиного бюджету органів СНД» – 33,7 млн грн. Окрім цього, можуть проводитися інші заходи з підтримки МСП у рамках інших бюджетних програм.

<sup>13</sup> ЕКА – експортно кредитне агентство



## 2.4 ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ В 2017 РОЦІ

### *Виконання державного бюджету*

Відповідно до даних Державної казначейської служби<sup>14</sup> плановий показник виконання видаткової частини бюджету, що включає загальний та спеціальний фонд, у 2017 році становив 870 млрд грн. Фактичне виконання – 839 млрд грн, або 96% від запланованих видатків. Обсяг невиконання видаткової частини бюджету в грошовому еквіваленті – 31 млрд грн (4%)<sup>15</sup>. У 2016 році цей показник становив 23 млрд грн, або 3% від плану видатків.

Плановий показник видатків загального фонду державного бюджету становив 768 млрд грн. Фактичне виконання – 757 млрд грн, або 99% від запланованих видатків. Різниця між фактичним та запланованим виконанням – 10 млрд грн (2,4%). Заплановані видатки спеціального фонду державного бюджету становили 102 млрд грн. Показник фактичного виконання – 82 млрд грн, або 80% від запланованих видатків. Обсяг невиконання загального фонду державного бюджету – 20 млрд грн (20%).

Слід додатково відзначити, що Мінфін по загальному фонду державного бюджету не відкрив асигнувань на 4 млрд грн, або 40% від загального обсягу невиконання бюджету. Сам факт невикористання в повному обсязі державних коштів головними розпорядниками має як позитивний, так і негативний ефект. Позитивний полягає в тому, що через ефективне використання бюджетних ресурсів відбувається економія публічних коштів. Негативний може проявлятися через низьку якість бюджетного планування головними розпорядниками бюджетних коштів, коли вони не можуть якісно запланувати свої видатки та провести відповідні процедури.

14 Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2017 рік. Отримано з: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=400657>.

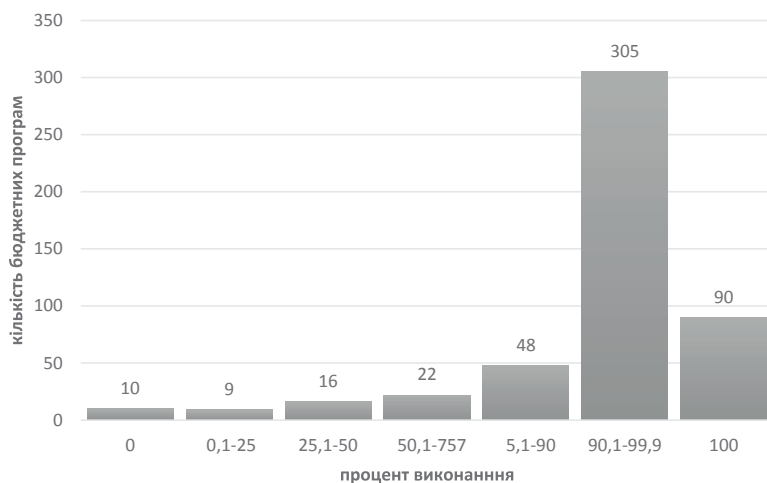
15 Висновки про виконання Закону України «Про державний бюджет України на 2017 рік» Рахункової палати України. Отримано з: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755386/Vysn\\_RP\\_10-4\\_2018.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755386/Vysn_RP_10-4_2018.pdf?subportal=main).

### Кількісний аналіз виконання загального фонду державного бюджету

Державний бюджет України в 2017 році був сформований з 500 бюджетних програм<sup>16</sup> 85 головними розпорядниками бюджетних коштів. Слід відмітити зростання загальної кількості бюджетних програм та кількості головних розпорядників бюджетних коштів порівняно з 2016 роком. Зокрема, загальна кількість бюджетних програм державного бюджету 2016 року становила 493, а кількість головних розпорядників – 84. Як показано на рис. 2.4.1, найбільшу кількість бюджетних програм у 2017 році було виконано на 90,1–99,9%.

Результати отримано на основі даних виконання загального фонду державного бюджету. Для розрахунку загального відсотку виконання брався показник плану на січень-грудень з урахуванням внесених змін та показник фактичного виконання за 2017 рік.

Слід зазначити, що 10 бюджетних програм на загальну суму 986 млн грн не були виконані зовсім. Головними розпорядниками бюджетних коштів за цими програмами є 9 органів влади: КМУ, МОЗ, Мінрегіон, Мінекономрозвитку, Держрибагентство, Мінфін, ДБР, ЦВК, Тернопільська ОДА.



**Рис. 2.4.1.** Розподіл виконання бюджетних програм загального фонду державного бюджету за 2017 рік

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України

<sup>16</sup> В дослідженні враховані бюджетні програми, які мали затверджений план фінансування. Загальна кількість бюджетних програм у 2017 році становить 544 штук.

На 0,1–25% виконано 9 бюджетних програм на загальну суму 1,2 млрд грн. Обсяг невиконання за цими бюджетними програмами становить 1 млрд грн. Розпорядниками бюджетних коштів стали 6 органів влади. Найбільша кількість бюджетних програм в цьому діапазоні в Міненерго – 3 бюджетні програми на загальну суму 89 млн грн, у ВСУ – 1 бюджетна програма на 986 млн грн.

На 25,1–50% виконано 16 бюджетних програми на загальну суму 1,6 млрд грн. Обсяг невиконання за цими бюджетними програмами становить 1 млрд грн. Розпорядниками бюджетних коштів стали 9 органів влади. Найбільша кількість бюджетних програм у Мінкультури – 2 на загальну суму 33 млн грн, Мінекономрозвитку – 2 на загальну суму 103 млн грн та Мін'юсту – 2 на загальну суму 434 млн грн.

Від 50,1% до 75% виконано 22 бюджетні програми на загальну суму 865 млн грн. Обсяг невиконання за цими бюджетними програмами становить 316 млн грн. Розпорядниками бюджетних коштів стали 12 органів влади, лідери серед них: Мінкультури – 5 бюджетних програм на загальну суму 14 млн грн та Мінсоцполітики – 3 бюджетні програми на загальну суму 76 млн грн.

В інтервалі 75,1–90% виконано 48 бюджетних програм на загальну суму 14,5 млрд грн. Обсяг невиконання становить 2 млрд грн. Розпорядником бюджетних коштів став 31 орган влади. Найбільше програм у цьому діапазоні виконання зафіксовано в МОЗ – 6 бюджетних програм на загальну суму 1,3 млрд грн, а також у МОН – 5 бюджетних програм на загальну суму 4,2 млрд грн.

Решта бюджетних програм виконано на 90,1–99,9% – 305 програм на загальну суму 496 млрд грн. Обсяг невиконання за ними становить 3,4 млрд грн.

90 бюджетних програм на загальну суму 253 млрд грн були виконані в повному обсязі.

### *Лідери ЦОВВ з невиконання бюджетних програм у відносному вимірі*

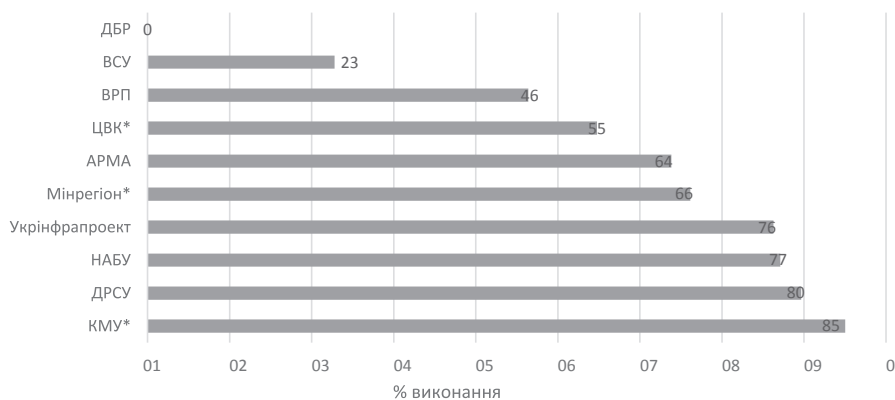
Аналіз виконання бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів здійснювався за такими напрямками: виявлення головних розпорядників бюджетних коштів, які мають найбільші обсяги невиконання бюджетних програм у грошовому вимірі та у відсотках до їх загального обсягу. Для розрахунку загального відсотку рівня виконання взятих

показник плану на січень-грудень з урахуванням внесених змін та показник фактичного виконання загального фонду державного бюджету за 2017 рік. За результатами аналізу виділено 10 розпорядників бюджетних коштів, по яких спостерігається найбільше невиконання запланованих видатків порівняно з фактичними. На рис. 2 представлено топ-10 головних розпорядників за невиконанням бюджетних програм у відсотковому вираженні.

Найнижчі показники виконання у трьох розпорядників – Державного бюро розслідувань, Верховного Суду України, Вищої ради правосуддя.

Відсутність видатків у 2017 році в ДБР пояснюється тим, що установа ще не розпочала роботу. Це станеться у вересні 2018 року<sup>17</sup>.

Верховний Суд України має високу частку невиконання програми «Здійснення правосуддя Верховним Судом України» (КПКВ 0601010), вона виконана лише на 23%. Зокрема, у звіті про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2018 року відхилення фактичних показників від запланованих пояснюється тим, що постанова Пленуму Верховного Суду від 30.11.2017 р. №2 «Про визначення дня початку роботи Верховного Суду» днем початку роботи установи визначає 15 грудня 2017 року.



**Рис. 2.4.2.** Топ-10 розпорядників за невиконанням бюджетних програм у відносному вираженні (% виконання за 2017 рік)

**Примітка:** \*із загальнодержавними витратами

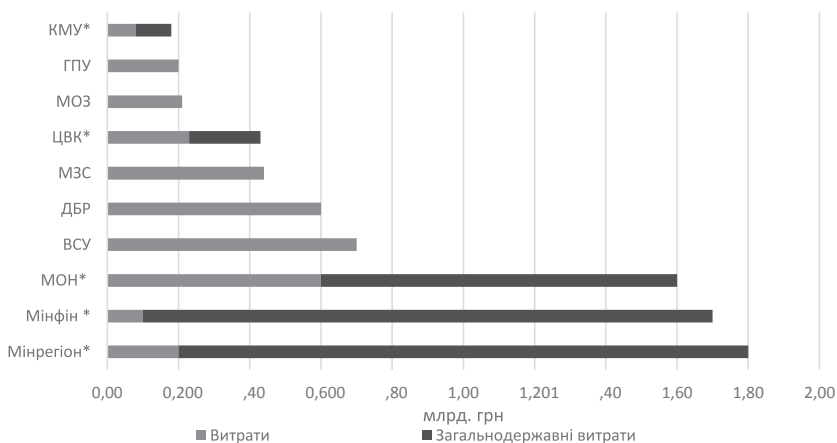
**Джерело:** розрахунки автора за даними Державного казначейства

<sup>17</sup> Роман Труба (2018). У вересні буде обрано достатньо людей, щоб ДБР почало працювати. Урядовий портал. Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/roman-truba-u-veresni-bude-obrano-dostatno-lyudej-shob-dbr-pochalo-pracyuvati>.

Також відхилення фактичних показників від запланованих пояснюється ротацією кадрів у зв'язку з ліквідацією Верховного Суду України, відсутністю проектної документації та експертизи на об'єкт «Модернізація систем відеоспостереження, сигналізації та встановлення системи сканування дна автомобіля»<sup>18</sup>. Вища рада правосуддя має низький ступінь виконання програми «Формування суддівського корпусу та контроль за його діяльністю» (КПКВ 5981010) – лише 46%. Зокрема, причиною низького виконання було перевищення максимального розміру зарплати, на який нараховується ЄСВ, не були проведені дві процедури закупівель, у тому числі відбулася економія коштів на заходи з підвищення кваліфікації працівників та за результатами проведених процедур закупівель<sup>19</sup>.

### Лідери ЦОВВ з невиконання бюджетних програм у грошовому вимірі

На рис. 2.4.3 представлено невиконання бюджетних програм у грошовому вимірі. Показник розраховувався як різниця між запланованими значеннями видатків (план видатків загального фонду державного бюджету на 2017 рік з урахуванням внесених змін) та фактичними витратами за кожною бюджетною програмою.



**Рис. 2.4.3.** Топ-10 розпорядників за невиконанням бюджетних програм у грошовому вимірі.

\*включно із загальнодержавними витратами

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України

18 Звіт про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2018 року Верховного Суду України. Отримано з: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/62e1b-11fafd006f1c225824000483d18/\\$FILE/Звіт 2017.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/62e1b-11fafd006f1c225824000483d18/$FILE/Звіт%202017.pdf).

19 Звіт про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2018 року Вищої ради правосуддя. Отримано з: [http://www.vru.gov.ua/content/financial\\_report/Zvit\\_01012018.pdf](http://www.vru.gov.ua/content/financial_report/Zvit_01012018.pdf).

Лідером серед ЦОВВ за цим показником у 2017 році став Мінрегіон, який не виконав бюджетних програм на 1,8 млрд грн (включно із загальнодержавними витратами). У відносному вираженні це становить 34% від усього запланованого обсягу витрат. Найбільше невиконання спостерігалось за програмами:

1. «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії, послуг з централізованого опалення, постачання гарячої води...»<sup>20</sup> (КПКВ 2761520) – невиконання за бюджетною програмою становить 896 млн грн. Планові видатки на січень-грудень були заплановані на рівні 1,1 млрд грн, при цьому відкритих асигнувань надійшло на загальну суму 203 млн грн. Сума невідкритих асигнувань становила 896 млн грн, або 81% від запланованої суми видатків на січень-грудень.
2. «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України» (КПКВ 2761600) – невиконання за бюджетною програмою становить 593 млн грн. Заплановані видатки на січень-грудень становили 595 млн грн, відкритих асигнувань надійшло лише на 2 млн грн. Сума невідкритих асигнувань – 593 млн грн, або 99% від запланованої суми видатків на січень-грудень.

Ці програми становили лівову частку в загальному обсязі невиконаних бюджетних програм. Слід додатково відзначити, що за ними спостерігається нестача фінансування відносно плану видатків загального фонду державного бюджету на 2017 рік (з урахуванням внесених змін) з боку Мінфіну. Усі відкриті асигнування, які були направлені Мінрегіону, використані в повному обсязі.

У Мінфіні спостерігається велика різниця між запланованими витратами та фактичними у виконанні програми «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу» (КПКВ 3511340), яка становить 1,1 млрд грн. Слід відмітити, що плановий показник було передбачено на рівні 52 млрд грн. У відносному вираженні бюджетна програма виконана на 97%.

20 Повна назва субвенції – «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії, послуг з централізованого опалення, постачання гарячої води, централізованого водопостачання та водовідведення, постачання холодної води та водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню та/або іншим підприємствам тепlopостачання, централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню такі послуги, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування».

Міносвіти має високий відсоток виконання бюджетних програм – 97%. Велика різниця у грошовому вимірі виникла через бюджетну програму «Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам» (КПКВ 2211190), де невиконання між запланованим та фактичним обсягом становить 900 млн грн, що спричинене суттєвим недофінансуванням бюджетної програми. У відносному вираженні програма виконана на 98%.

Досить великий перелік бюджетних програм, які не виконано в повному обсязі, у МЗС. У відносному значенні фактичне виконання за всіма бюджетними програмами становить 89%. У грошовому вимірі найбільша різниця між плановими та фактичними витратами виникла в таких програмах:

- «Функціонування закордонних дипломатичних установ України та розширення мережі власності України для потреб цих установ» (КПКВ 1401030) – на загальну суму 3 млрд грн, різниця між плановими та фактичними витратами – 386 млн грн.
- «Керівництво та управління у сфері державної політики щодо зовнішніх відносин» (КПКВ1401010) – на загальну суму 239 млн грн, різниця між плановими та фактичними витратами – 21 млн грн.

Деякі бюджетні програми виконані менш ніж наполовину. Наприклад, обсяг виконання програми «Забезпечення головування України у міжнародних інституціях» (КПКВ 1401060) – 46%.

Фактично не виконана бюджетна програма МОЗ «Покращення якості променевої терапії при лікуванні онкологічних захворювань в Національному інституті раку» (КПКВ 2301830) на загальну суму 13 млн грн. Обсяг виконання програми – 2%.

Інші розпорядники бюджетних коштів мають відносно невисокий рівень невиконання бюджетних програм, а суми невиконання порівняно невеликі.

### *Повністю виконані бюджетні програми*

90 бюджетних програм на загальну суму 253 млрд грн були виконані в повному обсязі. Розпорядниками бюджетних коштів за цими програмами виступили 45 органів влади. При цьому Міністерство оборони на 100% виконало 6 бюджетних програм, Мінсоцполітики – 4, СБУ – 4, МОН, Мінфін, Міненергосувгілля – по 3 бюджетні програми.

### *Повністю не виконані бюджетні програми*

Повністю не виконано протягом аналізованого періоду 10 бюджетних програм на загальну суму 986 млн грн. Розпорядниками бюджетних коштів за цими програмами виступили 9 ЦОВВ:

1. Бюджетна програма Кабінету Міністрів України – «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» (КПКВ 0421060) на загальну суму 10 млн грн. Цю бюджетну програму не виконано в результаті того, що протягом року КМУ здійснював зміни бюджетних призначень у межах початкової бюджетної програми «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» (КПКВ 0411140) на загальну суму 300 млн грн.
2. Бюджетна програма Мінекономрозвитку – «Функціонування торгових представництв за кордоном» (КПКВ 1201510) на загальну суму 23 млн грн. Через юридичну неузгодженість створення торгових представництв України за кордоном (нема нормативно-правового акта) відсутні підстави для фінансування видатків за цією програмою.
3. Бюджетна програма МОЗ – «Реконструкція і розширення Національного інституту раку» (КПКВ 2301850) на загальну суму 39 млн грн.
4. Бюджетна програма Мінрегіону – «Функціонування Фонду енергоефективності» (КПКВ 2751290) на суму 100 млн грн. Фактичне виконання відсутнє, оскільки Постанова КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для функціонування Фонду енергоефективності» була ухвалена на засіданні Уряду 20 грудня 2017 року та набрала чинності 7 лютого 2018 року.
5. Бюджетна програма Мінрегіону – «Реалізація надзвичайної кредитної програми для відновлення України» (КПКВ 2751630) на загальну суму 5 млн грн. У межах фінансування заходів з відновлення інфраструктури в постраждалих від військового конфлікту регіонах та вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб відповідно до фінансової угоди між Україною та Європейським інвестиційним банком, підписаної 22 грудня 2014 року та ратифікованої Законом від 20.04.2015 р. №346-УШ, було заплановано фінансування об'єктів транспортної інфраструктури, що перебувають у державній формі власності. Водночас на неодноразові звернення до Європейського інвестиційного банку з проханням розглянути та погодити фінансування об'єктів транспортної інфраструктури, що знаходяться у державній формі власності, листом Європейського інвестиційного



банку від 4 липня 2017 року поінформовано про відмову в погодженні відібраних об'єктів у зв'язку з відсутністю можливості оцінити такі об'єкти, оскільки вони мають профілі ризиків, відмінні від об'єктів соціальної інфраструктури.

6. Бюджетна програма Держрибагентства – «Селекція у рибному господарстві та відтворення водних біоресурсів у внутрішніх водоймах та Азово-Чорноморському басейні» (КПКВ 2804070) на загальну суму 40 млн грн. Паспорт бюджетної програми не затверджено, відповідно, кошти на виконання програми Держрибагентство не використало.
7. Бюджетна програма Мінфіну – «Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Дніпра на завершення будівництва метрополітену у м. Дніпрі» (КПКВ 3511670) на загальну суму 108 млн грн. Відповідно до політики ЄБ та умов Фінансової угоди про позику між Україною і ЄБ (Проект «Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську») кошти позики не можуть бути спрямовані на сплату податків і зборів, що стягуються на території країни позичальника. У 2017 році КП «Дніпропетровський метрополітен» здійснював оплату робіт і послуг за контрактами, які не передбачають сплату податків і зборів, що стягуються на території України.
8. Бюджетна програма ДБР – «Забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань» (КПКВ 6421010) на загальну суму 640 млн грн. Відсутність видатків у ДБР у 2017 році пояснюється тим, що установа не запрацювала. ДБР розпочне роботу у вересні 2018 року.
9. Бюджетна програма ЦВК – «Проведення виборів народних депутатів України» (КПКВ 6731020) на загальну суму 19 млн грн. Проведення видатків за вказаною програмою планувалося на фінансування заходів, пов'язаних з підготовкою та проведенням проміжних виборів народних депутатів України (у разі їх призначення).
10. Бюджетна програма Тернопільської ОДА – «Здійснення першочергових невідкладних заходів, спрямованих на запобігання надзвичайній ситуації, що може виникнути у разі руйнування будівлі Державного архіву Тернопільської області» (КПКВ 7891700) на загальну суму 1,3 млн грн. Кошти надійшли 18 грудня 2017 року відповідно до договору по проведеній переговорній процедурі, підписаному 14 грудня 2017 року. Враховуючи погодні умови й короткий термін виконання робіт, кошти не були освоєні і повернені до державного бюджету наприкінці грудня 2017 року.

## ВИСНОВКИ

У дослідженні проаналізовано виконання бюджетних програм загального фонду державного бюджету України у 2017 році за програмною класифікацією. Результати засвідчують, що його видаткова частина виконана на 98,6%. У процентному відношенні рівень виконання більшості бюджетних програм знаходиться в діапазоні 90,1–99,9%. Це стосується 305 державних бюджетних програм на загальну суму 496 млрд грн.

Слід зазначити, що загальний обсяг запланованих видатків спеціального фонду державного бюджету України становив 102 млрд грн. Рівень фактичного виконання бюджету зазначеного фонду – 82 млрд грн, або 80% від запланованих показників. Таким чином, обсяг невиконання бюджету зазначеного фонду становить 20 млрд грн, або 20% від запланованих показників.

Водночас частина бюджетних програм по загальному фонду виконано в повному обсязі. Це стосується 90 державних бюджетних програм на загальну суму 253 млрд грн. Зокрема, на такому рівні виконано 6 програм Міністерства оборони, 4 – Мінсоцполітики, 3 – СБУ.

У повному обсязі не виконано 10 бюджетних програм на загальну суму 986 млн грн.

Аналіз виконання бюджетних програм за головними розпорядниками виявив, що найбільші обсяги невиконання в грошовому вимірі спостерігалися в Мінрегіоні, Мінфіні та МОН. За відносними показниками невиконання лідирують ДБР, ВСУ, ВРП, ЦВК.

## 2.5 ПРИЧИНИ НЕВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ У 2017 РОЦІ

### *Основні фактори та причини невиконання бюджетних програм*

Низка факторів, які впливають на невиконання або неповне виконання бюджетних програм, виникають на етапі їх реалізації. Причому в більшості випадків вони мають індивідуальний характер. Бюджетні програми не виконуються через внесення правових, організаційних та економічних змін до умов діяльності та функціонування головних розпорядників бюджетних коштів. Зокрема, у цих бюджетних програмах спостерігається невикористання фонду заробітної плати, неповна сплата ЄСВ, недотримання структури та обсягів витрат у межах програми, скорочення витрат на житлово-комунальні послуги, оптимізація бюджетних витрат на бюджетних закупівлях, недоотримання коштів за бюджетними асигнуваннями, скасування тендерів, невиконання договірних умов.

Інші причини стосуються процедур реалізації бюджетних програм та пов'язаних з ними проблем, зокрема: невиконання умов договору, затримання строків будівництва, несвоєчасне укладання угод, скасування торгів, несвоєчасне надання науково-технічної документації, несхвалення програми на проведення дочасних виборів та інше.

Серед причин невиконання бюджетних програм, визначених самими головними розпорядниками бюджетних коштів, можна виділити п'ять основних за кількістю згадувань у поясненнях. Перелік причин представлено на рис. 2.5.1.



**Рис. 2.5.1.** Основні причини невиконання бюджетних програм відповідно до пояснень ГРК

**Джерело:** розрахунки автора за даними, отриманими від ГРК.

Невикористання фонду заробітної плати, а також нарахування ЄСВ розміром 8,4% на інвалідів, які працюють, указано в близько 10% (15 згадувань причини в 159 бюджетних програмах) відповідей головних розпорядників бюджетних коштів. Приклади бюджетних програм:

1. Мінфін – «Керівництво та управління у сфері фінансів» (КПКВ 3501010) – не використано 70 млн грн (16% від плану). Частина залишків утворилася за рахунок економії фонду оплати праці та нарахувань на неї, враховуючи результати конкурсного відбору на посади державної служби.
2. Мінрегіон – «Керівництво та управління у сфері регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства» (КПКВК 2751010) – не використано 11 млн грн (11% від плану). Економія виникла завдяки видаткам на оплату праці з нарахуваннями – 7,6 млн грн за рахунок вакансій у новостворених структурних підрозділах (директоратах).
3. Мінсоцполітики – «Керівництво та управління у сфері соціальної політики» (КПКВ 2501010) – не використано 17 млн грн (10% від плану). Основну суму залишку становлять видатки на оплату праці і нарахування на неї працівникам, залученим до реалізації комплексної реформи державного управління (наявність вакантних посад).
4. Мінінфраструктури – «Загальне керівництво та управління у сфері інфраструктури» (КПКВ 3101010) – не використано 3,7 млн грн (5% від плану). Невикористання бюджетних призначень пояснюється вакантними посадами державних службовців Міністерства в межах реалізації комплексної реформи державного управління.

5. Мінкультури – «Забезпечення діяльності національних музеїв, національних і державних бібліотек та культурно-просвітницьких центрів» (КПКВ 1801190) – не використано 21 млн грн (4% від плану). Частина невикористаних коштів виникла через економію бюджетних коштів, запланованих на 2017 рік на виплату заробітної плати та нарахування на неї.
6. Мінкультури – «Збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток архітектури, культури та світової спадщини ЮНЕСКО» (КПКВ 1801490) – не використано 4,2 млн грн (1% від плану). Частина зазначених залишків невикористаних коштів виникла через економію бюджетних коштів, запланованих на 2017 рік на виплату заробітної плати та нарахування на неї.
7. ФДМ – «Керівництво та управління у сфері державного майна» (КПКВ 6611010) – не використано 3,2 млн грн (1% від плану). Частина залишків утворилася за рахунок коштів, що нараховувалися на оплату праці, оскільки відповідно до чинного законодавства ставка нарахування ЄСВ на дохід інваліда, який працює, визначена на рівні 8,41%.
8. МВС – «Реалізація державної політики у сфері внутрішніх справ, забезпечення виконання завдань і функцій органів, установ та закладів Міністерства внутрішніх справ України» (КПКВ 1001050) – не використано 1,1 млн грн (0,1% від плану). Частина коштів не була використана у зв'язку з перебуванням на посадах в органах, установах та закладах МВС інвалідів, які працюють, нарахування ЄСВ на заробітну плату яких здійснюються розміром 8,4%.

Треба відзначити, що завдяки використанню системи публічних закупівель «ProZorro», за інформацією головних розпорядників бюджетних коштів, було досягнуто економію бюджетних коштів. Так, у 15% (22 згадування причини в 159 бюджетних програмах) відповідей указано цю причину невикористання коштів. Зокрема, економія спостерігалася за такими бюджетними програмами:

1. Мінприроди – «Здійснення природоохоронних заходів» (КПКВ 2401270) – не використано 90 млн грн (39% від плану). Частина бюджетних коштів була зекономлена за результатами проведення процедури закупівель на електронному майданчику системи «ProZorro».

2. НАЗК – «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» (КПКВ 6331010) – не використано 57 млн грн (35% від плану). Залишок виник у зв'язку з економією коштів при проведенні процедур закупівель з придбання товарів та послуг, на загальну суму 0,3 млн грн.
3. Мінфін – «Забезпечення здійснення контролю та моніторингу баз даних та інформаційних ресурсів» (КПКВ 3501490) – не використано 3,1 млн грн (30% від плану). Відхилення пояснюються економією бюджетних асигнувань у результаті застосування процедури закупівлі через систему «ProZorro».
4. НАБУ – «Забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України» (КПКВ 6321010) – не використано 176 млн грн (22% від плану). Залишки невикористаних коштів виникли за рахунок видатків на придбання товарів і послуг – 54 млн грн (з яких капітальні видатки – 26 млн грн) у зв'язку з економією за результатами проведених процедур закупівель товарів, робіт і послуг.
5. Мінсоцполітики – «Будівництво та реконструкція об'єктів державного підприємства «Український дитячий центр «Молода гвардія» (КПКВ 2501800) – не використано 8,6 млн грн (17% від плану). Частина зекономлених коштів виникла у зв'язку з проведенням процедури закупівлі за державні кошти.
6. Мінмолодьспорту – «Здійснення заходів державної політики з питань молоді та державна підтримка молодіжних та дитячих громадських організацій. Здійснення заходів державної політики з питань молоді та державна підтримка молодіжних та дитячих громадських організацій» (КПКВ 3401070) – не використано 2,1 млн грн (7% від плану). Економія коштів виникла за результатами здійснення фактичних витрат на проведення заходів наприкінці 2017 року, а також за результатами проведення електронних закупівель через систему «ProZorro», на загальну суму 0,2 млн грн.
7. Мінагрополітики – «Загальне керівництво та управління у сфері агропромислового комплексу»(КПКВ 2801010) – не використано 8 млн грн (6% від плану). Економія коштів виникла за рахунок проведення відкритих торгів при закупівлі товарів і послуг.
8. ЦВК – «Керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів» (КПКВ 6731010) – не використано 1,2 млн грн (1,5% від плану). Економія за результатами публічних закупівель становила 0,4 млн грн.

Ще однією причиною невиконання бюджетних програм є економія бюджетних ресурсів завдяки скороченню розміру оплати за комунальні послуги. Це стосується 14% (21 згадування причини в 159 бюджетних програмах) усіх бюджетних програм, що впливає з пояснень головних розпорядників бюджетних коштів. Серед таких бюджетних програм можна згадати:

1. Укрінфрапроект – «Організаційне забезпечення реалізації інфраструктурних проектів» (КПКВ 3107010) – не використано 0,5 млн грн (25% від плану). Частину коштів зекономлено на оплаті комунальних послуг та енергоносіїв, розміром 0,1 млн грн.
2. Мінрегіон – «Керівництво та управління у сфері регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства» (КПКВК 2751010) – не використано 11,3 млн грн (11% від плану). Частину коштів зекономлено на оплаті комунальних послуг та енергоносіїв – 1,2 млн грн.
3. Мінсоцполітики – «Спеціалізована протезно-ортопедична та медично-реабілітаційна допомога інвалідам у клініці Науково-дослідного інституту протезування, протезобудування та відновлення працездатності» (КПКВ 2501070) – не використано 0,6 млн грн (3% від плану). Основну суму залишку становлять видатки на оплату комунальних послуг. Економія коштів пояснюється меншим споживанням енергоносіїв у натуральних показниках.
4. НАНУ – «Медичне обслуговування працівників НАН України» (КПКВ6541100) – не використано 1,5 млн грн (2% від плану). Сума економії на оплаті комунальних послуг та енергоносіїв становила 0,9 млн грн.
5. НАМУ «Діагностика і лікування захворювань із впровадженням експериментальних та нових медичних технологій, спеціалізована консультативно-поліклінічна допомога, що надається науково-дослідними установами»(КПКВ 6561060) – не використано 4,2 млн грн (1,5% від плану). Залишок невикористаних асигнувань розміром 4,2 млн грн утворився у зв'язку з тим, що протягом бюджетного року здійснювалися жорсткі заходи з економії використання тепlopостачання та електроенергії.
6. Мінкультури – «Збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток архітектури, культури та світової спадщини ЮНЕСКО» (КПКВ 1801490) – не використано 4 млн грн (1% від плану). Зазначені залишки невикористаних коштів виникли через економію

завдяки зменшенню обсягу споживання через сприятливі погодні умови, а також запровадженню заходів з економного використання енергоносіїв (використання енергозберігаючих ламп, заміна електролічильників тощо) та економію водних ресурсів, у зв'язку із зменшенням вартості послуг тощо.

7. ЦВК – «Керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів» (КПКВ 6731010) – не використано 1,2 млн грн (1% від плану). Результати заходів з економії енергоносіїв – 0,7 млн грн.

Низка причин невиконання бюджетних програм стосується процедур і порядку реалізації бюджетних програм та пов'язаних з цим проблем, зокрема: невиконання умов договору, затримання строків будівництва, несвоєчасне укладання угод, скасування торгів, несвоєчасне надання науково-технічної документації, несхвалення програми на проведення дочасних виборів та інше. Це стосується 29% (44 згадування причини в 159 бюджетних програмах) відповідей головних розпорядників бюджетних коштів про причини невиконання бюджетних програм. Наприклад, можна згадати такі бюджетні програми:

1. НАМУ – «Створення сучасної клінічної бази для хірургічного лікування очної патології недобудованого лікувального корпусу за адресою м. Одеса, Французький бул., 49/51» (КПКВ 6561830) – не використано 39 млн грн (69% від плану). У зв'язку зі змінами в 2017 році законодавства з державних будівельних норм інститут був зобов'язаний провести додаткову державну експертизу проекту на будівництво, що затримало строки виконання будівельних робіт та, відповідно, оплату.
2. Мінкультури – «Комплексна реставрація і пристосування ансамблю Жовківського замку Державного історико-архітектурного заповідника у м. Жовкві» (КПКВ 1801820) – не використано 5,3 млн грн (53% від плану). Кошти розміром 5,3 млн грн було повернуто до державного бюджету у зв'язку з тим, що генеральний проектувальник видав науково-проектну документацію на протиаварійні і невідкладні консерваційні роботи з 4-місячним запізненням у жовтні. На виконання робіт (після проведення тендера) залишилося 1,5 місяця із запланованих п'яти. Підрядник будівельних робіт внаслідок недостатніх виробничих потужностей та настання зимового сезону не зміг організувати виконання великого і складного обсягу протиаварійних робіт.
3. ДУС – «Реставрація та пристосування Маріїнського палацу в м. Києві» (КПКВ 0301360) – не використано 97 млн грн (24% від плану). Залишок



коштів утворився у зв'язку зі скасуванням процедури торгів на закупівлю обладнання (27 млн грн), не придбано та не змонтовано інженерне обладнання, не виконано будівельні роботи на загальну суму 70 млн грн (через обмеження часу до кінця бюджетного року не укладено додаткових угод з підрядниками та постачальниками).

4. МЗС – «Професійне навчання працівників органів державної влади у сфері зовнішніх зносин, проведення прикладних досліджень у галузі міжнародних відносин» (КПКВ 1401100) – не використано 2,6 млн грн (18% від плану). Залишок пов'язаний із зміною організаційно-правової форми Дипломатичної академії України відповідно до Постанови КМУ від 7 грудня 2016 року №920, внаслідок чого відбулася переорієнтація напрямів діяльності академії (зокрема, у сфері прикладних досліджень у галузі міжнародних відносин, зовнішньої політики та дипломатії).
5. Мінрегіон – «Часткова компенсація відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла» (КПКВК 2751380) – не використано 4,8 млн грн (10% від плану). Відхилення розміром 4,8 млн грн зумовлено зменшенням кількості договорів, відповідно до яких здійснюється часткова компенсація відсотків, у тому числі у зв'язку з достроковим погашенням позичальниками банківських кредитів.
6. Мінрегіон – «Будівництво футбольних полів зі штучним покриттям в регіонах України» (КПКВК 2751320) – не використано 26 млн грн (9% від плану). Основна причина нереалізації бюджетних коштів – короткий термін бюджетної програми (Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для будівництва футбольних полів із штучним покриттям у регіонах України, було затверджено постановою Кабінету Міністрів України 6 вересня 2017 року, яка набрала чинності 26 вересня 2017 року) та, як наслідок, пізнє укладення угод на виконання робіт з підрядними організаціями та несприятливі погодні умови наприкінці року.
7. НАМУ – «Реалізація пілотного проекту щодо зміни механізму фінансування надання медичної допомоги у окремих науково-дослідних установах Національної академії медичних наук України» (КПКВ 6561160) – не використано 5,2 млн грн (3% від плану). ДУ «Національний інститут хірургії та трансплантології ім. О. О. Шалімова НАМН» оголосила торги на закупівлю медичних препаратів. Під час проведення процедури було подано скаргу до Антимонопольного комітету України та заблоковано закупівлю товарів до розгляду скарги (до 02.01.2018 року).

8. Мінкультури – «Будівництво другої черги Національного музею «Меморіал жертв голодомору» (КПКВ 1801280) – не використано 16,1 млн грн (70% від плану). Оголошений тендер за процедурою відкритих торгів не відбувся, кошти розміром 16,1 млн грн, передбачені на фінансування цих робіт, залишилися невикористаними і були повернуті до бюджету.

Причиною невиконання бюджетних програм також є виникнення курсових різниць за валютою при реалізації міжнародних програм. Це стосується 3% (з гадування причини в 159 бюджетних програмах) усіх бюджетних програм, що впливає з пояснень головних розпорядників бюджетних коштів. Серед таких бюджетних програм можна згадати такі:

1. Мінприроди – «Державна підтримка заходів, спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів, у тому числі на утеплення приміщень закладів соціального забезпечення, розвиток міжнародного співробітництва з питань зміни клімату» (КПКВ 2401530) – не використано 1,2 млн грн (1% від плану). Основна причина виникнення різниці між плановим та фактичним використанням коштів пояснюється здійсненням розрахунків з японською урядовою компанією «Організація з розробки нових енергетичних та промислових технологій» (НЕДО) відповідно до курсу конвертації на дату здійснення операції.
2. Мінфін – «Внески до міжнародних організацій» (КПКВ 3501140) – не використано 7,8 млн грн (1% від плану). Україна виконала фінансові зобов'язання перед Міжнародним банком реконструкції та розвитку, які було заплановано на бюджетний рік, та частково виконала фінансові зобов'язання перед Чорноморським банком торгівлі та розвитку. Відхилення показників пояснюються коливанням курсу валют.

### *Обсяги невикористаних коштів за бюджетними програмами*

На основі інформації, зазначеної в поясненнях ГРК, визначено топ-5 причин невикористання бюджетних коштів. Через відсутність чіткого постатейного розрізу в абсолютних сумах розрахунків проведено лише за частиною програм. За групою причин:

- «невикористання фонду заробітної плати» – обсяги підраховані з 40% отриманих відповідей;
- «економія за рахунок «ProZorro» – обсяги підраховані з 57% отриманих відповідей;

- «економія за рахунок комунальних послуг» – обсяги підраховані з 50% отриманих відповідей;
- «проблеми процедур та порядку реалізації бюджетних програм» – обсяги підраховані з 78% отриманих відповідей;
- «курсова різниця» – обсяги підраховані з 80% отриманих відповідей.

Результати представлено на рис. 2.5.2.



**Рис. 2.5.2.** Обсяг невикористаних коштів за бюджетними програмами відповідно до п'яти причин, які найчастіше зазначали ГРК

**Джерело:** розрахунки автора за даними, отриманими від ГРК.

Аналіз свідчить, що найбільш вагома проблема в реалізації бюджетних програм пов'язана з процедурами та порядком їх виконання. Це може бути невиконання умов договору, затримання строків будівництва, несвоєчасне укладання угод, скасування торгів, несвоєчасне надання науково-технічної документації, несхвалення програми на проведення дочасних виборів, тривалий процес погодження нормативно-правових актів, необхідних для реалізації бюджетної програми та інше. З цієї причини не було використано 610 млн грн (15% від загальної кількості всіх невикористаних коштів бюджетних програм).

Суттєвим фактором невиконання бюджетних програм є недосконале планування і фінансування бюджетних програм, з перенесенням строків використання коштів протягом року (перерозподіли). Це стосується як Міністерства фінансів України, так і головних розпорядників бюджетних коштів. Часто головні розпорядники бюджетних коштів отримують ресурси

в III-IV кварталі, що суттєво ускладнює реалізацію бюджетних програм, пов'язаних з капітальним будівництвом.

Окремо слід звернути увагу на кошти, які головні розпорядники не використали за рахунок економії на оплаті комунальних послуг. Ця сума становила 23,8 млн грн. Більшість розпорядників бюджетних коштів посилаються на ефективні заходи з енергозбереження та жорстку економію у споживанні енергоносіїв.

Що стосується невикористання в повному обсязі фонду оплати праці головними розпорядниками бюджетних коштів, то сума невикористаних коштів становила 13,4 млн грн. Основними причинами стала наявність інвалідів, які працюють, нарахування єдиного соціального внеску на заробітну плату розміром 8,41%, а також вакансії у штатному розписі.

З причини виникнення курсових різниць при реалізації міжнародних програм сума невиконання становила 13 млн грн.

Субвенції з державного місцевим бюджетам мають вагому частку в невиконанні державного бюджету. Зокрема, по таких бюджетних програмах:

- Мінфін – «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу» (КПКВ 3511340) – не використано 1 млрд грн.
- Мінфін – «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу» (КПКВ3511230) – не використано 4,7 млн грн.

Залишок невикористаних асигнувань за вказаними бюджетними програмами пов'язаний з відсутністю зареєстрованих бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів за відповідними програмами.

## ВИСНОВКИ

На основі аналізу бюджетних програм за загальним фондом державного бюджету України 2017 року можна зробити такі висновки.

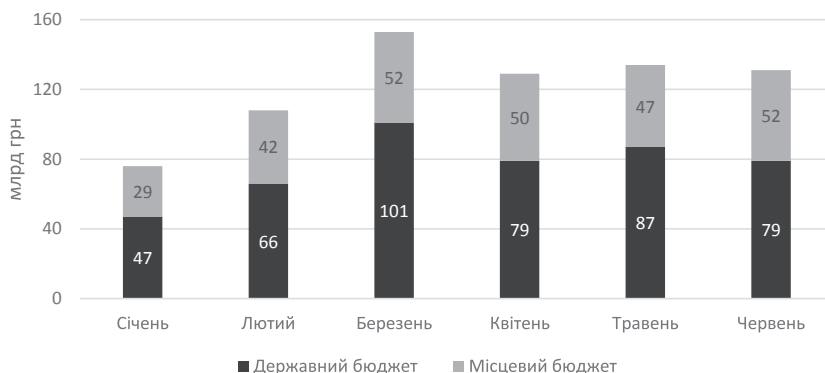
Більшість бюджетних програм виконуються майже в повному обсязі. Існує низка причин, внаслідок яких частина бюджетних програм не виконується. Виявлено п'ять основних причин невиконання бюджетних програм. Системною причиною невиконання бюджетних програм є базові недоліки бюджетного планування.

Аналіз засвідчив, що фактором підвищення ефективності використання бюджетних коштів у процесі виконання бюджетних програм є система публічних закупівель «ProZorro». Її подальший розвиток дозволить економити бюджетні кошти та підвищувати ефективність публічного фінансування. Особливо важливим для цього є зменшення можливостей для закупівель поза системою «ProZorro».

Має бути вдосконалений державний контроль та державний аудит використання бюджетних коштів та реалізації бюджетних програм, особливо це стосується правових основ процедур та порядку контролю, а також діяльності відповідних державних інституцій. Слід запровадити сучасну систему менеджменту бюджетних програм як на рівні центральних органів державної влади, так і в областях і територіальних громадах. Необхідно впровадити ефективний громадський контроль за виконанням бюджетних програм і вдосконалити процедуру звітності головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема шляхом запровадження публічних звітів у ході виконання бюджетних програм.

## 2.6 ВИДАТКОВА ЧАСТИНА БЮДЖЕТУ: СТАН ВИКОНАННЯ ЗА I ПІВРІЧЧЯ 2018 РОКУ

За 1 півріччя 2018 року видатки зведеного бюджету становили 556 млрд грн, що становить 44% від річного планового значення (рис. 2.6.1).

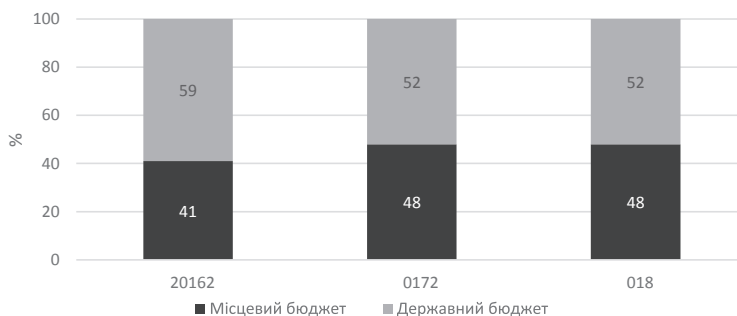


**Рис. 2.6.1.** Видатки зведеного бюджету України у 2018 році

Джерело: Державна казначейська служба України

Видатки державного бюджету становили 459 млрд грн, з яких загального фонду - 425 млрд грн (що становить 91% від планового значення за січень – червень 2018р. або 47% від річного значення), спеціального фонду – 34 млрд грн (що становить 35% від річного значення). Дефіцит державного бюджету становив 10 млрд грн.

Видатки місцевих бюджетів становили 272 млрд грн (47% від планового річного показника). Профіцит місцевих бюджетів складав 20 млрд грн.



**Рис. 2.6.2.** Структура видатків зведеного бюджету в 2016-2018рр.

Джерело: Державна казначейська служба України

Структура видатків зведеного бюджету в 2016-2018рр. вказує на посилення ролі місцевих бюджетів в 2017р. та 2018р. в порівнянні з 2016р.

Рівень виконання державного та місцевого бюджетів за видатками відповідно до їх річних планів за I півріччя 2017 та 2018 рр. можна дослідити на основі даних табл. 2.6.1.

Таблиця 2.6.1.

**Виконання державного та місцевих бюджетів за видатками відповідно до їх річних планів за I півріччя 2017 і 2018 рр.**

Видатки за функціональною класифікацією	Державний бюджет				Місцевий бюджет			
	2017		2018		2017		2018	
	Виконано (млрд грн)	%	Виконано (млрд грн)	%	Виконано (млрд грн)	%	Виконано (млрд грн)	%
Загальнодержавні функції	64,6	44,7	76,2	41,7	9,4	40,3	12,2	42,8
Оборона	27,5	39,6	37,4	41,7	0,01	18		
Громадський порядок, безпека та судова влада	34,6	43	47,6	42,2	0,2	39,3	0,4	36,9
Економічна діяльність	14,2	33,2	18,5	24,5	13,3	24,9	20,1	25,3
Охорона навколишнього природного середовища	2,1	49,9	1,4	27,1	0,5	14,3	0,7	16,8
Житлово-комунальне господарство	4,7	12,2	0,07	1,8	7	31,8	9,6	36,9
Охорона здоров'я	4	25,3	5,3	22,2	36	44,3	42,6	49,9
Духовний та фізичний розвиток	3	41,1	3,4	33,3	6,8	42,9	8,2	42,8
Освіта	19,7	47,3	21,6	48,3	67,5	49,5	83	50,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	59	38,7	77,3	51,1	73	61,1	90	59,2
Міжбюджетні трансферти	136,7	54,3	169	54,7	3,1	57	3,7	54

**Джерело:** розраховано автором на основі статистичних даних Державної казначейської служби України

Аналіз виконання державного та місцевих бюджетів за перше півріччя 2018 року дозволяє зробити наступні висновки:

- державний бюджет за видатками на економічну діяльність в поточному звітному періоді виконано на 24,5% (2017 рік – 33,2%);
- державний бюджет за видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення виконано на 51,1% (2017 рік - 38,7%);
- державний бюджет за видатками на загальнодержавні функції в звітному періоді виконано на 41,7% (2017 рік – 44,7%);
- місцеві бюджети за видатками на житлове комунальне господарство в поточному звітному періоді виконано на 36,9 % (2017 рік –31,8%);
- місцеві бюджети за видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення в поточному звітному періоді виконано на 59,2% (2017 рік – 61,1%);
- місцеві бюджети за видатками на економічну діяльність в поточному звітному періоді виконано на 25,3% (2017 рік – 24,9%).



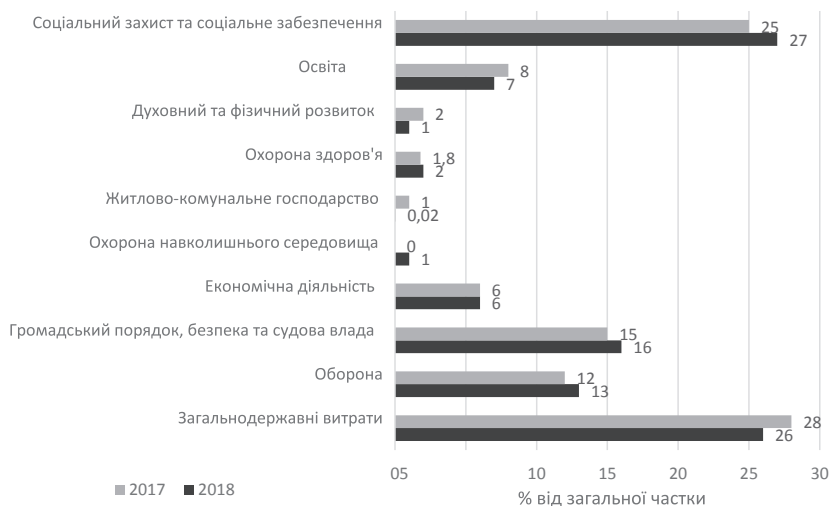
**Рис. 2.6.3.** Виконання видаткової частини загального фонду державного бюджету України

Фактичне виконання державного бюджету за загальним фондом за перше півріччя 2018 року (з внесеними змінами) в розрізі функцій:

- загальнодержавні витрати - 71 млрд грн (89% виконання);
- громадський порядок та судова влада - 43 млрд грн (88% виконання);



- економічна діяльність – 9 млрд грн (54% виконання);
- охорона здоров'я – 4,5 млрд грн (50% виконання);
- освіта – 14 млрд грн (88% виконання).



**Рис. 2.6.4.** Структура витратків державного бюджету України

В структурі витратків державного бюджету відсутні значні зміни у порівнянні з 2017 р. Основну частку в структурі витратків займають: соціальний захист та соціальне забезпечення, громадський порядок, безпека та судова влада, оборона та загальнодержавні витрати.

Має місце незначне зростання витратків у порівнянні з 2017 роком:

- оборона на 1% (у абсолютних показниках витратки збільшилися на 10 млрд грн, з 27 млрд грн до 37 млрд грн в порівнянні з попереднім періодом)
- соціальний захист та соціальне забезпечення на 2% (у абсолютних показниках витратки збільшилися на 18 млрд грн, з 59 млрд грн до 77 млрд грн в порівнянні з попереднім періодом)
- громадський порядок безпека та судова влада на 1% (у абсолютних показниках витратки збільшилися на 14 млрд грн, з 34 млрд грн до 48 млрд грн в порівнянні з попереднім періодом).



**Рис. 2.6.5.** Структура видатків місцевих бюджетів України

Структура видатків місцевих бюджетів теж не зазнала значних змін у порівнянні з попереднім періодом. Найбільшу частку в структурі видатків займають такі функції як: соціальний захист та соціальне забезпечення, освіта, охорона здоров'я та економічна діяльність. Слід звернути увагу на відсутність такої функції як оборона, яка в 2017 році в загальній структурі видатків місцевих бюджетів займала 0,001%.

За деяким функціями спостерігається збільшення частки видатків у загальній структурі видатків, зокрема:

- економічна діяльність на 1% (у абсолютних показниках видатки збільшилися на 7 млрд грн, з 13 млрд до 20 млрд грн)
- освіта, у відносному вираженні в загальній структурі змін не відбулося (у абсолютних показниках видатки збільшилися з 67 млрд грн до 83 млрд грн).

У сфері соціального захисту та соціального забезпечення, в загальній структурі видатків спостерігається зменшення на 1% в порівнянні з попереднім періодом 2017 року.

Таблиця 2.6.2

**Капітальні та поточні видатки різних рівнів**

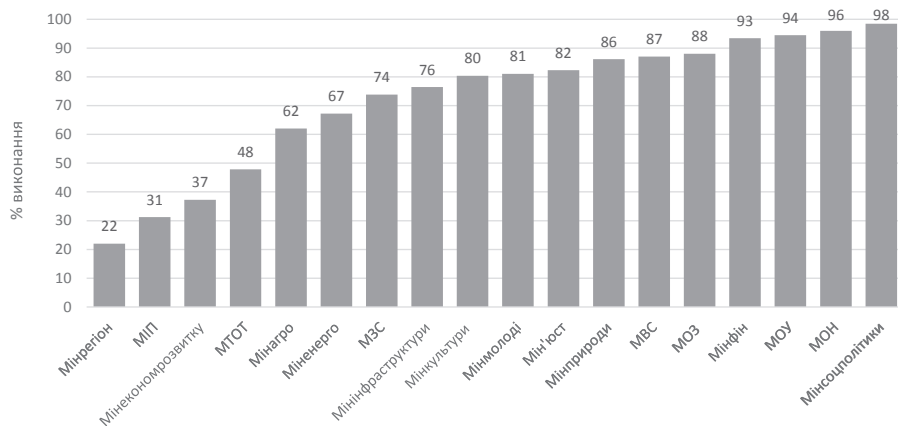
Видатки за економічною класифікацією	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	I півріччя 2018	I півріччя 2017	I півріччя 2018	I півріччя 2017
<b>Капітальні видатки</b>				
Придбання основного капіталу	7,3	2,4	12,9	9,5
Капітальне будівництво	4,8	0,6	2,6	1,3
Капітальний ремонт	0,3	0,3	5,6	4,4
Реконструкція та реставрація	0,2	0,3	2,4	1,6
Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	2,2	1,3	9,5	6,6
Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів	3,7	1,0	0,4	0,5
Капітальні трансферти населенню	0,01	0,02	0,001	0,01
<b>Усього</b>	<b>13,4</b>	<b>4,7</b>	<b>22,9</b>	<b>16,6</b>
<b>Поточні видатки</b>				
Оплата праці і нарахування на заробітну плату	79	59,6	80,8	66,9
Використання товарів і послуг	55	42,6	66,8	53,3
Обслуговування боргових зобов'язань	55,4	53,2	0,01	0,01
Поточні трансферти	171	141,9	14	11,5
Соціальне забезпечення	80,9	61,7	86,2	69,1
<b>Усього</b>	<b>445,3</b>	<b>361,3</b>	<b>271</b>	<b>201,2</b>

**Джерело:** розраховано автором на основі статистичних даних Державної казначейської служби України

У I півріччі 2018 року порівняно з I півріччям 2017 року капітальні видатки у державному бюджеті зросли з 4,7 млрд грн до 13,4 млрд грн; у місцевих бюджетах – з 16,6 млрд грн до 22,9 млрд грн.

У структурі капітальних видатків державного бюджету у першому півріччі 2018 року, найбільш вагому частину займають витрати на придбання основного капіталу, капітального будівництва та капітальних трансфертів населенню. В місцевому бюджеті найбільш пріоритетні напрями капітальних видатків стосуються придбання капіталу та капітальним трансфертам органам державного управління.

Поточні видатки державного бюджету у I півріччі 2018 року порівняно з I півріччям 2017 року виросли з 361 млрд грн до 445 млрд грн. Найбільш вагомими напрямками є поточні трансферти та соціальне забезпечення. У видатках місцевих бюджетів теж відбулось зростання з 201 млрд грн до 271 млрд грн. Найбільшу частку в структурі видатків займає оплата праці та соціальне забезпечення.



**Рис. 2.6.6.** Виконання загального фонду державного бюджету

Деякі міністерства суттєво недовиконують план на січень-червень 2018 року.

Найвищий показник виконання серед міністерств має: Мінсоцполітики (98%), МОН (96%), МОУ (94%) та Мінфін (93%).

Найнижчий показник виконання серед міністерств відносно піврічного плану мають: Мінрегіон (22%), МІП (31%), Мінекономрозвитку (37%), МТОТ (48%), Мінагро (62%).

Таблиця 2.6.3

#### Обсяг міжбюджетних трансфертів (млрд)

НАЗВА ТРАНСФЕРТУ	Передбачено розписом		Касові видатки		Відхилення
	січень - червень	у т.ч. червень	січень - червень	у т.ч. червень	
Базова дотація	4	0,6	4	0,6	0
Всього по субвенціях соціального значення	85	7	82	7	3

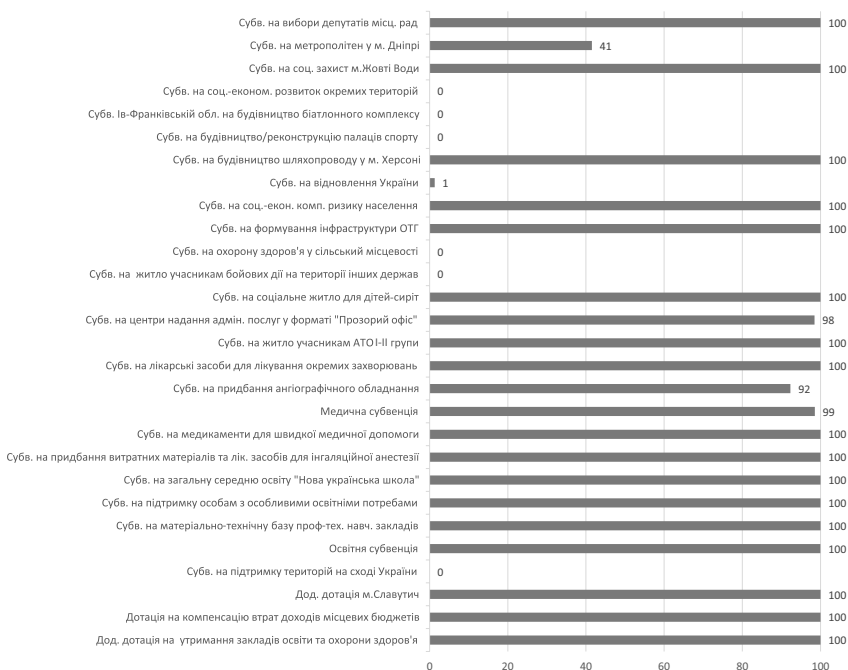
Продовження Таблиці 2.6.3

НАЗВА ТРАНСФЕРТУ	Передбачено розписом		Касові видатки		Відхилення
	січень - червень	у т.ч. червень	січень - червень	у т.ч. червень	
Всього по трансфертам загального фонду	170	27	164	26	6
Всього по трансфертами спеціального фонду	7,6	1	5	0,9	2
Всього по загальному та спеціальному фонду	178	29	169	27	8
Реверсна дотація	2	0,45	2	0,4	0,01

За субвенціям соціального значення не виконання розпису становить 3 млрд грн. Найбільше розходження спостерігається за субвенцією на допомогу сім'ям з дітьми відхилення склало 2,8 млрд грн.

За трансфертам загального фонду – 6 млрд грн. Найбільші невиконання спостерігається за субвенцією на соціально-економічний розвиток окремих територій та охорону здоров'я у сільській місцевості, вони не профінансовані взагалі.

За трансфертам спеціального фонду - 2 млрд грн. Найбільше відхилення спостерігалось по субвенції на реформування регіональної систем охорони здоров'я – 898 млн грн та субвенції на різницю в тарифах, вона не профінансована взагалі.



**Рис. 2.6.7.** Виконання трансфертів загального фонду державного бюджету

Виконання трансфертів загального фонду бюджету за вказує на високий відсоток виконання більшості субвенцій.

Проте, окремі субвенції залишаються непрофінансованими:

- на житло учасникам бойових дії на території інших держав;
- на підтримку територій на сході України;
- на охорону здоров'я у сільській місцевості;
- на будівництво/реконструкцію палаців спорту;
- Ів-Франківській обл. на будівництво біатлонного комплексу;
- субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій.

## **2.7** ВИКОНАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ ЗА 9 МІСЯЦІВ 2018 РОКУ

### *Виконання видатків державного бюджету*

Відповідно до даних Державної казначейської служби<sup>21</sup> плановий показник виконання видаткової частини бюджету, що включає загальний та спеціальний фонд, у 2018 році становить 1 трлн грн, з яких 908 млрд грн – за загальним фондом державного бюджету та 106 млрд грн – за спеціальним фондом державного бюджету.

Плановий показник видатків загального фонду державного бюджету на січень-вересень 2018 року становить 681 млрд грн. Фактичне виконання – 624 млрд грн, або 91% від запланованих видатків. Органи державної влади не використали 57 млрд грн запланованих видатків у зазначений період. За аналогічний період 2017 року обсяг виконання державного бюджету становив 90% від плану.

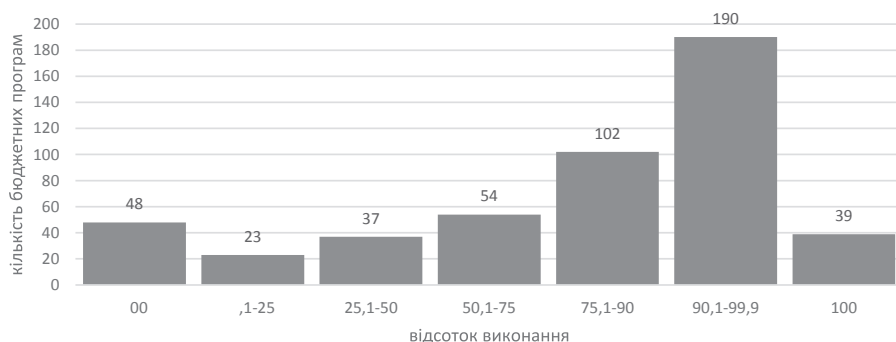
Слід відзначити, що Мінфін по загальному фонду державного бюджету не відкрив асигнування на здійснення видатків на 37 млрд, або 5,5% від запланованих видатків.

### *Кількісний аналіз виконання бюджетних програм*

Державний бюджет України в 2018 році формують 547 бюджетних програм 82 головних розпорядників бюджетних коштів. Загальна кількість бюджетних програм порівняно з 2017 роком зросла. Так, загальна кількість бюджетних програм державного бюджету 2017 року становила 544, а кількість головних розпорядників – 84. Як показано на рис. 2.7.1, найбільшу кількість бюджетних програм у 2018 році було виконано в діапазоні 90,1–99,9%.

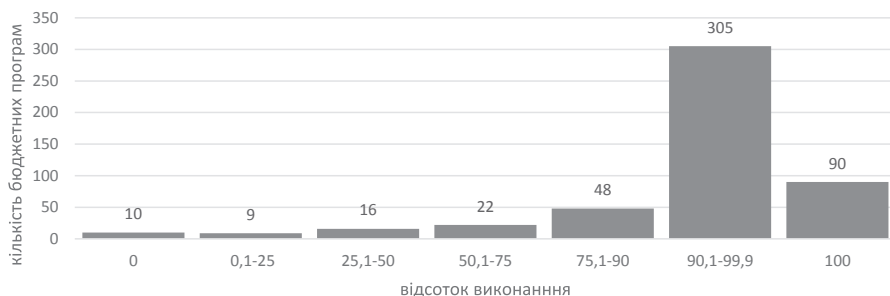
Для розрахунку загального відсотку виконання брався показник плану на січень-вересень з урахуванням внесених змін та показник фактичного виконання за січень-вересень 2018 року.

21 Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2017 рік. Отримано з: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=400657>.



**Рис. 2.7.1а.** Розподіл виконання бюджетних програм загального фонду державного бюджету за січень-вересень 2018 року<sup>22</sup>

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України.



**Рис. 2.7.1б.** Розподіл виконання бюджетних програм загального фонду державного бюджету за 2017 рік<sup>23</sup>.

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України.

Слід зазначити, що 48 бюджетних програм на загальну суму 2,8 млрд грн не були виконані зовсім (виконання – 0%). Найбільше невикористання коштів державного бюджету спостерігається в КМУ (не виконано 3 бюджетні програми на загальну суму 803 млн грн) та Мінрегіоні (не виконано 4 бюджетні програми на загальну суму 1,2 млрд грн).

Видатки 23 бюджетних програм виконані на 0,1–25% від плану. Загальна сума становить 1,5 млрд грн. Обсяг невиконання за цими бюджетними програмами – 8 млрд грн. Найбільша кількість бюджетних програм у цьому діапазоні в Мінкультури – 4 бюджетні програми на загальну суму невиконання 670 млн грн, Мінекономрозвитку – 2 бюджетні програми на загальну суму

<sup>22</sup> У дослідженні враховані бюджетні програми, які мали затверджений план фінансування, кількість таких програм становить 493. Загальна кількість бюджетних програм у 2018 році – 547.

<sup>23</sup> Отримано з: [https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/08/2018-07-19-2017-revised-1\\_md.pdf](https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/08/2018-07-19-2017-revised-1_md.pdf).



невиконання 62 млн грн. Суттєве невиконання спостерігається за бюджетною програмою МОЗ «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» (КПКВК 2301400) – на загальну суму 4,6 млрд грн. У відносних показниках програма виконана на 21% від плану за січень-вересень з урахуванням внесених змін.

На 25,1–50% виконано 37 бюджетних програм на загальну суму 5,5 млрд грн. Обсяг невиконання за цими бюджетними програмами становить 3,3 млрд грн. Найбільша кількість бюджетних програм у Мінсоцполітики – 5 бюджетних програм на загальну суму невиконання 95 млн грн, Мінагрополітики – 4 бюджетні програми на загальну суму невиконання 1,8 млрд грн. Велика різниця між фактичними та плановими видатками спостерігається за бюджетною програмою Національної служби здоров'я «Надання первинної медичної допомоги населенню» (КПКВК 2308020) на загальну суму невиконання 1,1 млрд грн. У відносних показниках програма виконана на 41% від плану за січень-вересень з урахуванням внесених змін.

На 50,1–75% виконано 54 бюджетні програми на загальну суму 6,1 млрд грн. Обсяг невиконання за цими бюджетними програмами становить 3,3 млрд грн. Розпорядниками бюджетних коштів стали 12 органів влади, лідери серед яких: МОН – 7 бюджетних програм на загальну суму невиконання 549 млн грн та Мінкультури – 3 бюджетні програми на загальну суму невиконання 20 млн грн. За програмою Мінекономрозвитку «Виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей для виготовлення продукції оборонного призначення» (КПКВК 1201520) сума невиконання становить 715 млн грн. У відносних показниках програма виконана на 61% від плану за січень-вересень з урахуванням внесених змін.

У діапазоні 75,1–90% виконано 102 бюджетні програми на загальну суму 185 млрд грн. Обсяг невиконання становить 24,2 млрд грн. Найбільше програм зафіксовано в МОН – 7 бюджетних програм на загальну суму невиконання 200 млн грн, Мінфіні – 7 бюджетних програм на загальну суму невиконання 15,2 млрд грн та Мінсоцполітики – 6 бюджетних програм на загальну суму невиконання 149 млн грн.

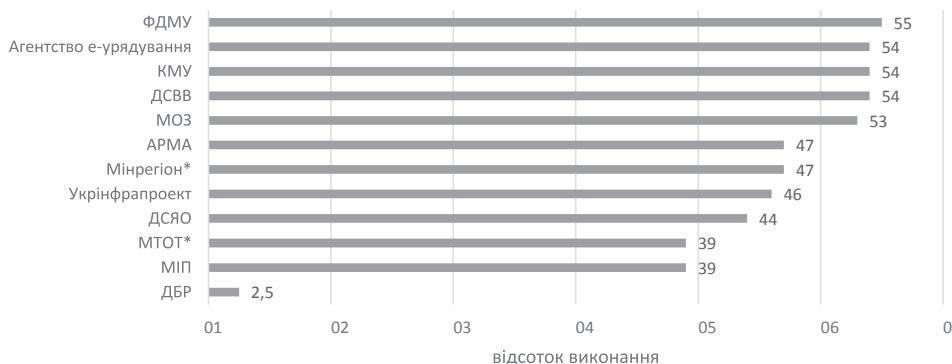
Решта бюджетних програм виконано на 90,1–99,9% – 190 програм на загальну суму 292 млрд грн. Обсяг невиконання за ними становить 8,4 млрд грн.

39 бюджетних програм на загальну суму 132 млрд грн були виконані в повному обсязі. МОН на 100% виконало 4 бюджетні програми, Мінрегіон – 4, Мінсоцполітики та МОЗ – по 3 бюджетні програми.

### *Лідери з невиконання бюджетних програм – відносно значення*

Аналіз виконання бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів здійснювався за такими напрямками: виявлення головних розпорядників бюджетних коштів, які мають найбільші обсяги невиконання бюджетних програм у грошовому вимірі та у відсотках до їх загального обсягу. Для розрахунку загального відсотку рівня виконання взятий показник плану на січень-вересень з урахуванням внесених змін та показник фактичного виконання загального фонду державного бюджету за січень-вересень 2018 року. За результатами аналізу виділено 10 розпорядників бюджетних коштів, у яких спостерігається найбільше невиконання запланованих видатків порівняно з фактичними. На рис. 2.7.2 представлено топ-12 головних розпорядників за невиконанням бюджетних програм у відсотковому вираженні.

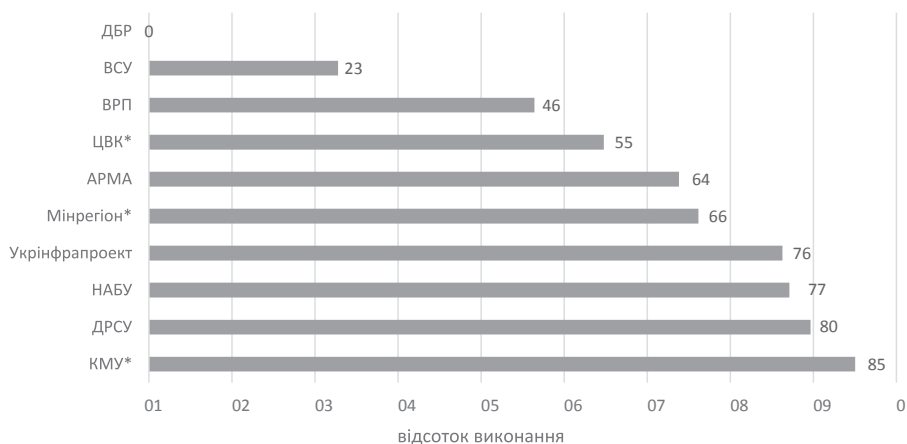
Найнижчі показники виконання у трьох розпорядників – Державного бюро розслідувань, Міністерства інформаційної політики України, Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.



**Рис. 2.7.2а.** Топ-12 розпорядників за невиконанням бюджетних програм у відносному вираженні (% виконання за 2018 рік)

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України.

**Примітка:** \*включно із загальнодержавними витратами.



**Рис. 2.7.26.** Топ-10 розпорядників за невиконанням бюджетних програм у відносному вираженні у 2017 році

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України.

**Примітка:** \*включно із загальнодержавними витратами.

Низький відсоток виконання видатків у 2018 році в ДБР пояснюється тим, що установа запрацювала лише у вересні 2018 року<sup>24</sup>.

МІП через невиконання бюджетних програм «Здійснення заходів у сфері захисту національного інформаційного простору» (КПКВК 3801030, виконана на 22%) та «Виробництво та трансляція телерадіопрограм для державних потреб, збирання, обробка та розповсюдження офіційної інформаційної продукції, фінансова підтримка системи державного іномовлення України» (КПКВК 3801010, виконана на 49%) посідає другу позицію серед державних установ, які мають найбільшу частку невикористаних коштів.

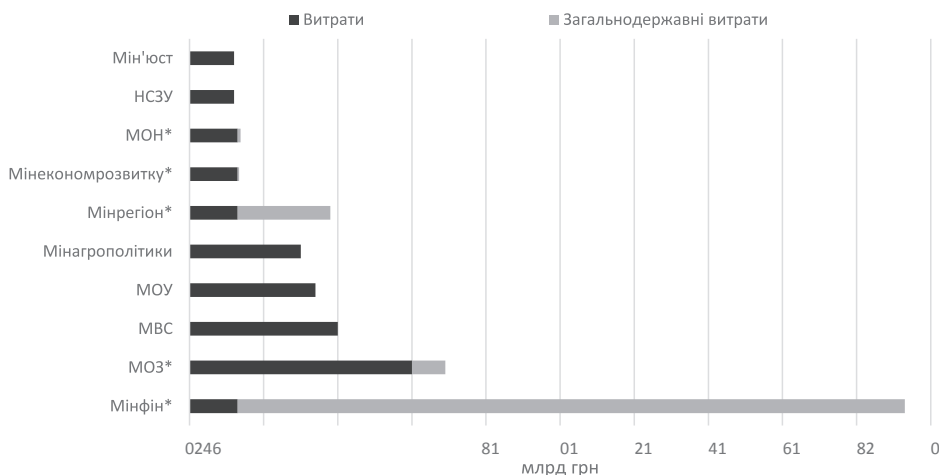
МТОТ має відхилення фактичних показників за бюджетною програмою «Заходи щодо захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань та/або органів влади Російської Федерації на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та тимчасово окупованій території України, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей» (КПКВК 1601020) – обсяг виконання бюджетної програми становить 12% від запланованих видатків на січень-вересень.

<sup>24</sup> Урядовий портал. Роман Труба: У вересні буде обрано достатньо людей, щоб ДБР почало працювати. Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/roman-truba-u-veresni-bude-obrano-dostatno-lyudej-shob-dbr-pochalo-pracyuvati>

Високий відсоток невиконання спостерігається за бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері забезпечення якості освіти» (КПКВК 2203010), закріпленої за розпорядником бюджетних коштів Державною службою якості освіти, обсяг виконання цієї бюджетної програми лише 44% (не використано 12 млн грн з 30 млн грн, запланованих на цей період).

### Лідери ЦОВВ з невиконання бюджетних програм – грошовий вимір

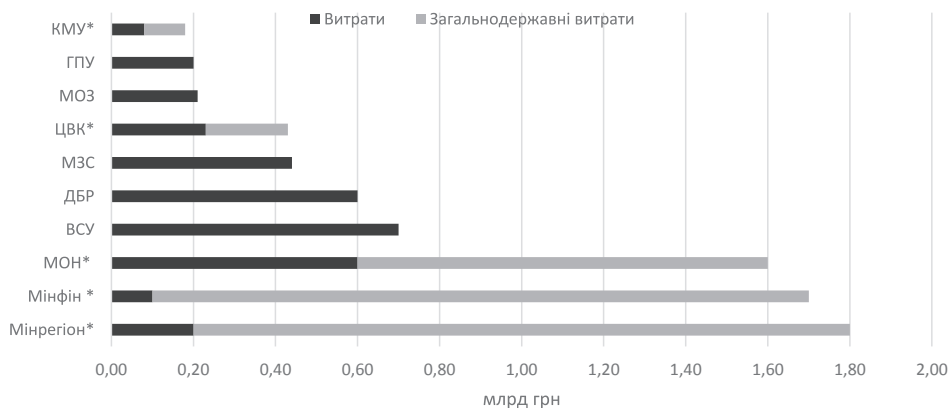
На рис. 2.7.3 представлено невиконання бюджетних програм у грошовому вимірі. Показник розраховувався як різниця між запланованими значеннями видатків (план видатків загального фонду державного бюджету на січень-вересень 2019 року з урахуванням внесених змін) та фактичними витратами за кожною бюджетною програмою.



**Рис. 2.7.3а.** Топ-10 розпорядників за невиконанням бюджетних програм у грошовому вимірі за січень-вересень 2018 року

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України.

**Примітка:** \*включно із загальнодержавними витратами.



**Рис. 2.7.36.** Топ-10 розпорядників за невиконанням бюджетних програм у грошовому вимірі у 2017 році

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України.

**Примітка:** \*включно із загальнодержавними витратами.

Лідером серед ЦОВВ за цим показником за 9 місяців 2018 року став Мінфін, обсяг невиконання за бюджетними програмами відносно плану на січень-вересень з урахуванням внесених змін становить 19,3 млрд грн (включно із загальнодержавними витратами). Найбільше невиконання спостерігалось за програмами:

1. Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми<sup>25</sup> (КПКВК 2761520) – невиконання за бюджетною програмою становить 4,9 млрд грн (11% від планового значення). Саме на таку суму не було відкрито асигнування. Планові видатки на січень-вересень були заплановані на рівні 43,9 млрд грн.
2. Схожа ситуація за бюджетною програмою «Обслуговування державного боргу» (КПКВК 3511350) – невиконання за бюджетною програмою становить 10 млрд грн (10% від планового значення). Заплановані видатки на січень-вересень становили 96,3 млрд грн, відкритих асигнувань надійшло на 86,3 млрд грн.

Ці програми становили лівову частку в загальному обсязі невиконаних бюджетних програм. Слід додатково відзначити, що за ними спостерігається

<sup>25</sup> Повна назва субвенції – «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам, які не мають права на пенсію, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, тимчасової державної допомоги дітям, тимчасової державної соціальної допомоги непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату, допомоги по догляді за особами з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, компенсаційної виплати непрацюючій працездатній особі, яка доглядає за особою з інвалідністю I групи, а також за особою, яка досягла 80-річного віку».

нестача фінансування в плані видатків загального фонду державного бюджету на 2018 рік (з урахуванням внесених змін).

У МОЗ спостерігається велика різниця між запланованими витратами та фактичними у виконанні програми «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» (КПКВК 2301400), яка становить 4,6 млрд грн (78% від планового значення).

У Національній поліції, яка перебуває у підпорядкуванні МВС, спостерігається досить велике невиконання в абсолютному вираженні за бюджетною програмою «Забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України» (КПКВК 1007020) – 1,3 млрд грн (7,6% від планового значення). Плановий показник видатків бюджетної програми становить 17,8 млрд грн. Направлено відкритих асигнувань на загальну суму 16,8 млрд грн, а фактичні видатки – 16,4 млрд.

Невикористання коштів бюджетної програми Міністерства оборони «Розвиток, закупівля, модернізація та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання» (КПКВК 2101150) – 1,4 млрд грн (13% від планового значення). Плановий показник становить 10,6 млрд грн. Мінфіном відкрито асигнувань на 9,8 млрд грн, а фактичні видатки становлять 9,2 млрд.

### *Повністю виконані бюджетні програми*

39 бюджетних програм на загальну суму 132 млрд грн були виконані в повному обсязі. Розпорядниками бюджетних коштів за цими програмами виступили 24 органи влади. При цьому МОН на 100% виконало 4 бюджетні програми, Мінрегіон – 4, Мінсоцполітики та МОЗ – по 3 бюджетні програми.

### *Повністю не виконані бюджетні програми*

Повністю не виконано протягом аналізованого періоду 48 бюджетних програм на загальну суму 2,8 млрд грн. Розпорядниками бюджетних коштів за цими програмами виступили 30 ЦОВВ. Серед найбільших програм можна виокремити такі:

1. Бюджетна програма КМУ «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» (КПКВК 0421060) – загальна сума плану на січень-вересень становила 774 млн грн.

2. Бюджетна програма Мінрегіону «Функціонування Фонду енергоефективності» (КПКВК 2751290)– загальна сума плану на січень-вересень становила 695 млн грн.
3. Бюджетна програма Мінрегіону «Будівництво футбольних полів зі штучним покриттям в регіонах України» (КПКВК 2751320) – загальна сума плану на січень-вересень становила 370 млн грн.
4. Бюджетна програма Мінекономрозвитку «Державна підтримка технологічних інновацій для розвитку промисловості» (КПКВК 1201560) – загальна сума плану на січень-вересень становила 235 млн грн.
5. Бюджетна програма МВС «Створення єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту» (КПКВК 1001220) – загальна сума плану на січень-вересень становила 166 млн грн.

## ВИСНОВКИ

У дослідженні проаналізовано виконання бюджетних програм загального фонду державного бюджету України за 9 місяців 2018 року за програмною класифікацією. Результати засвідчують, що його видаткова частина виконана на 91%. У процентному відношенні рівень виконання більшості бюджетних програм знаходиться в діапазоні 90,1–99,9%. Це стосується 190 державних бюджетних програм на загальну суму 292 млрд грн.

Частину бюджетних програм загального фонду виконано в повному обсязі. Це стосується 39 державних бюджетних програм на загальну суму 132 млрд грн. МОН виконало на 100% 4 бюджетні програми, Мінрегіон – 4, Мінсоцполітики та МОЗ – по 3 бюджетні програми

У повному обсязі не виконано 48 бюджетних програм на загальну суму 2,8 млрд грн.

Аналіз виконання бюджетних програм за головними розпорядниками виявив, що найбільші обсяги невиконання в грошовому вимірі спостерігалися в Мінфіні, МОЗ та МВС. За відносними показниками невиконання лідирують ДБР, МІП та МТОТ.



## 2.8 АНАЛІЗ ОБСЯГІВ ТА ПРИЧИН ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ У 2018 РОЦІ

Важливою складовою бюджетного планування є визначення прогностичних обсягів та напрямів видатків державного бюджету на майбутній рік. Обґрунтованість і точність визначення обсягів видатків державного бюджету на прогностичний період свідчать про ефективність управління ними. Протягом року через різноманітні причини може виникати необхідність зміни обсягів та напрямів державних видатків у межах певних бюджетних програм.

Умови та порядок перерозподілу видатків бюджету визначають ст. 23 Бюджетного кодексу України<sup>26</sup>, Постанова КМУ «Про затвердження Порядку передачі бюджетних призначень, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету»<sup>27</sup>, Закон України про державний бюджет на поточний рік та відповідні розпорядження КМУ про перерозподіл деяких видатків державного бюджету в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів.

Видатки для здійснення платежів на конкретні заходи за бюджетними програмами здійснюються на основі бюджетних призначень. Вони дозволяють Мінфіну, Державній казначейській службі України або місцевому фінансовому органу надавати бюджетні асигнування.

Згідно із ст. 23 БКУ пропозиції про внесення змін до бюджетних призначень подаються та розглядаються в порядку, встановленому для складання проекту бюджету. Витрати відповідно до внесених змін до бюджетних призначень здійснюються лише після набрання чинності законом (рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради), яким внесено такі зміни, окрім випадків, передбачених БКУ<sup>26</sup>.

У межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету Мінфін (місцевий фінансовий орган) за обґрунтованим поданням головного розпорядника бюджетних коштів здійснює перерозподіл бюджетних асигнувань, затверджених у розписі бюджету та кошторисі, у розрізі економічної класифікації видатків бюджету, а також у розрізі класифікації кредитування бюджету – щодо надання кредитів з бюджету<sup>26</sup>.

26 Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року №2456-VI із змінами та доповненнями. Отримано з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

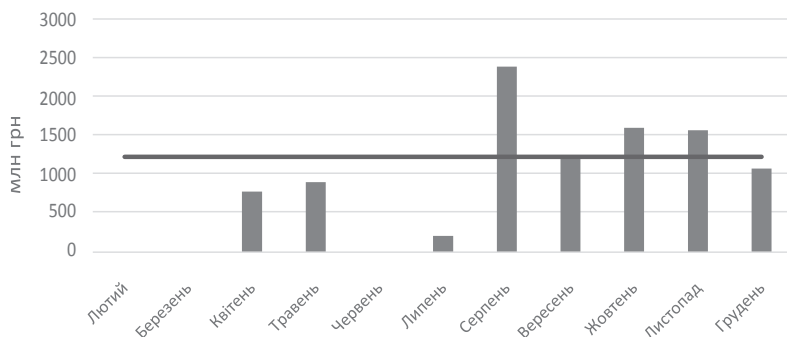
27 Розпорядження КМУ «Про затвердження Порядку передачі бюджетних призначень, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету» від 11.01.2011 року №18. Отримано з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2011-%D0%BF>

## АНАЛІЗ ОБСЯГІВ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

У цьому дослідженні проаналізовано кількість рішень про проведення перерозподілу видатків, здійснених у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів за рішенням КМУ.

У 2018 році загальна кількість бюджетних програм, за якими здійснювався перерозподіл видатків державного бюджету, становила 147 з 509 (29%). А кількість головних розпорядників бюджетних коштів, програми яких зазнали перерозподілу, – 26 з 82 (32% від загального обсягу). Загальна сума видатків перерозподілу бюджетних коштів у 2018 році – 13 млрд грн (1,3% від суми видатків державного бюджету).

Перерозподіл обсягів видатків у розрізі місяців у 2018 році представлено на рис. 2.8.1.



**Рис. 2.8.1.** Обсяги перерозподілених видатків бюджетних коштів у 2018 році в розрізі місяців\*

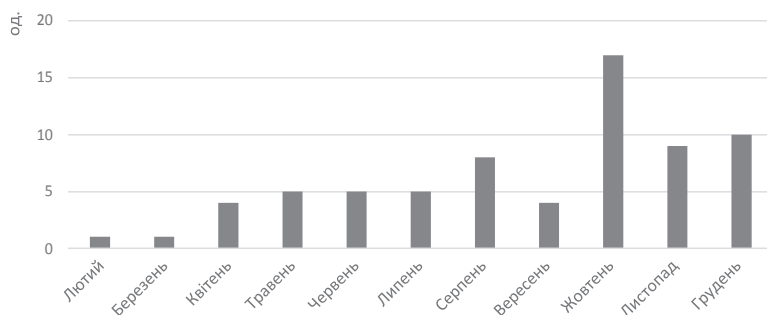
**Джерело:** розраховано авторами на основі відповідних розпоряджень КМУ.

**\*Примітка:** обсяги видатків у розрізі місяців визначені як сума перерозподілених коштів між відповідними бюджетними програмами, здійснених за рішенням КМУ у відповідному місяці.

Як свідчать дані рис. 2.8.1, найбільші обсяги перерозподілу видатків бюджетних коштів були здійснені в серпні – 3 003 млн грн, жовтні – 2 079 млн грн та листопаді – 2 042 млн грн. У січні 2018 року перерозподілу видатків бюджетних коштів не було. У лютому та березні обсяги перерозподілених коштів були мінімальними – 4,1 та 9,2 млн грн відповідно. Це пов'язано з тим, що на початку року зазвичай не виникає потреби в зміні обсягів асигнувань для реалізації бюджетних програм.

Помісячна динаміка кількості головних розпорядників бюджетних коштів, які здійснювали перерозподіл бюджетних видатків, представлена на рис. 2.8.2.

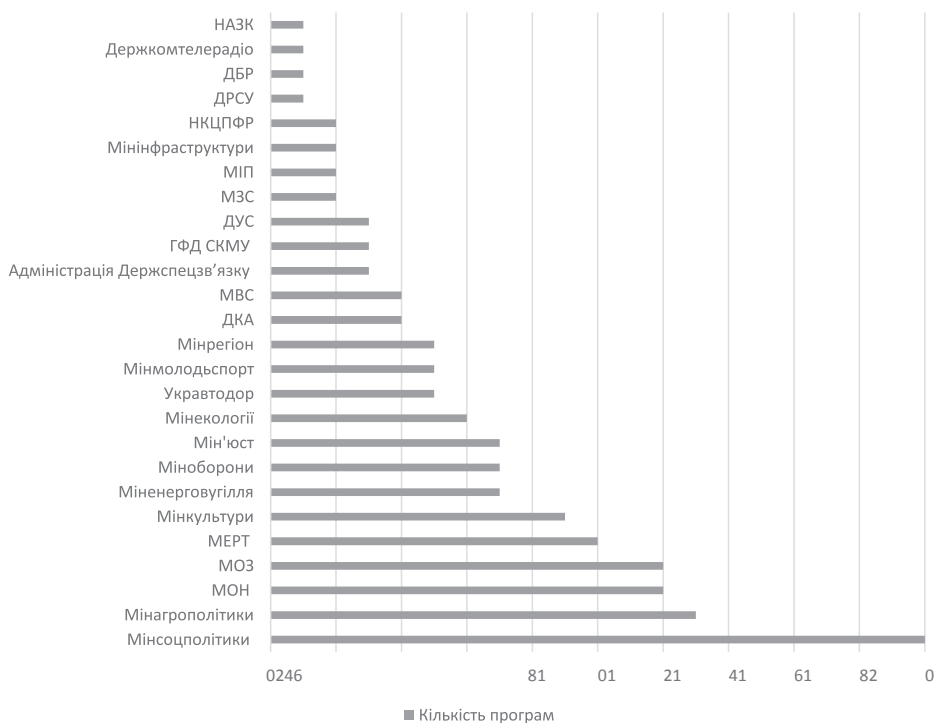
На основі даних рис. 2.8.2 можна стверджувати, що найбільша кількість розпорядників бюджетних коштів, у програмах яких відбувся перерозподіл видатків, була в жовтні (17), грудні (10) та листопаді (9) 2018 року. У лютому та березні 2018 року перерозподіл бюджетних видатків здійснювався лише в ГФД СКМУ.



**Рис. 2.8.2.** Кількість головних розпорядників бюджетних коштів, які здійснювали їх перерозподіл у 2018 році

**Джерело:** розраховано авторами на основі відповідних розпоряджень КМУ.

Випадки перерозподілу видатків бюджетних коштів у розрізі кількості програм за головними розпорядниками коштів у 2018 році представлено на рис. 2.8.3.



**Рис. 2.8.3.** Кількість програм, за якими здійснювався перерозподіл видатків бюджетних коштів у 2018 році

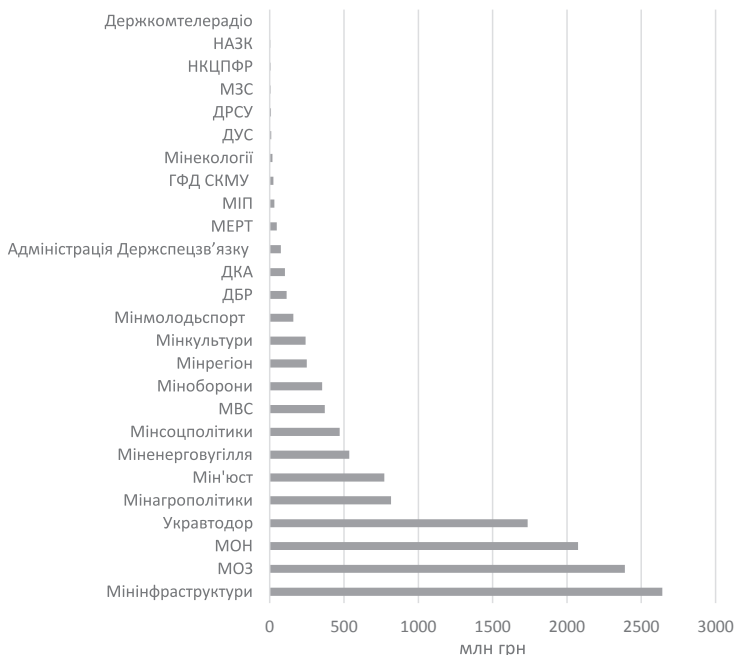
**Джерело:** розраховано авторами на основі відповідних розпоряджень КМУ.

Як видно з рис. 2.8.3, найбільше випадків перерозподілу видатків бюджетних коштів у Мінсоцполітики – 20 програм. Також значну кількість програм, за якими перерозподілялися видатки бюджетних коштів, мають такі розпорядники:

- Міністерство аграрної політики та продовольства України – 13;
- Міністерство освіти і науки України – 12;
- Міністерство охорони здоров'я – 12.

Найменша потреба в перерозподілі видатків у межах бюджетних програм спостерігалася в Національного агентства з питань запобігання корупції, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Державного бюро розслідувань, Державної регуляторної служби України. У зазначених відомствах перерозподіл видатків у 2018 році здійснювався лише за однією бюджетною програмою.

Перерозподіл видатків у розрізі головних розпорядників коштів показано на рис. 2.8.4.



**Рис. 2.8.4.** Обсяги перерозподілених видатків у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів

**Джерело:** розраховано авторами на основі відповідних розпоряджень КМУ.

Як свідчать дані рис. 2.8.4, найбільші обсяги перерозподілу видатків спостерігалися в Мінінфраструктури (2,6 млрд грн) за бюджетною програмою, відкритою для Державного агентства інфраструктурних проектів на здійснення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху. Також значні обсягу перерозподілу здійснювалися в МОЗ – на 2,4 млрд грн, МОН – на 2,1 млрд грн та Укравтодорі – на 1,7 млрд грн.

Детальніше розглянемо бюджетні програми дорожнього сектору, оскільки загальна сума перерозподілених видатків бюджетних коштів у цій сфері була найбільшою. Так, обсяг перерозподілу видатків у розрізі бюджетних програм у сфері дорожньої галузі становив близько 5 047 млн грн у 2018 році, або 38% від загальної суми перерозподілених коштів (табл. 2.8.1).

Таблиця 2.8.1

### Обсяги перерозподілу видатків державного дорожнього фонду в межах бюджетних програм

Назва бюджетної програми	Розпорядник	Тип видатків	Сума перерозподілу, млн грн
Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм	Міністерство інфраструктури України	споживання	-56
		розвиток	-2585
Бюджетна програма, відкрита для Державного агентства інфраструктурних проектів на здійснення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм		споживання	56
		розвиток	2585
Покращення стану автомобільної дороги «Харків – Охтирка»		розвиток	-1018
		розвиток	1018
Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення	Державне агентство з автомобільних доріг України	споживання	-675
Виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування		споживання	-19
Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення		розвиток	694
Усього, перерозподілено коштів		споживання	750
	розвиток	4297	

**Джерело:** складено автором на основі Розпоряджень Кабінету Міністрів України<sup>28,29,30</sup>

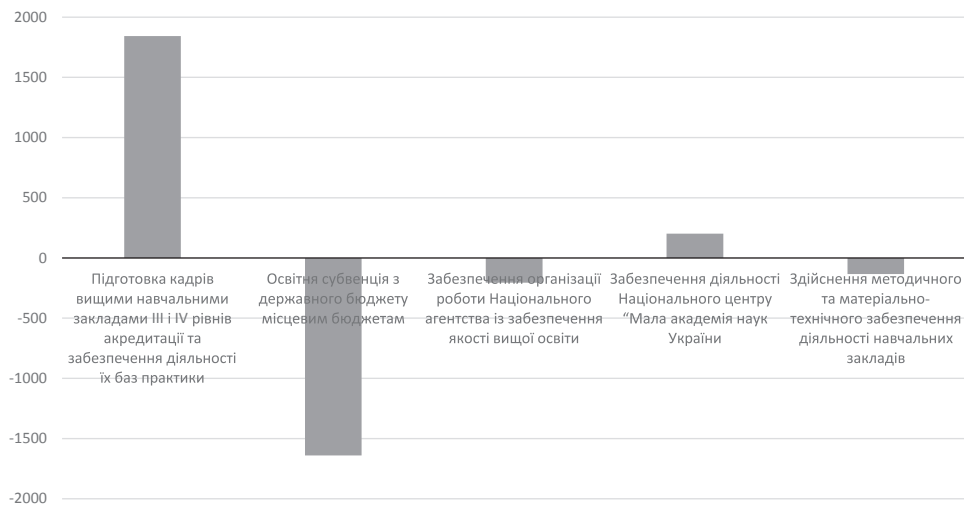
28 Розпорядження КМУ «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Державному агентству автомобільних доріг на 2018 рік» від 10.05.2018 року. Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-pererозpodil-deyakih-vidatkih-vidatkiv-derzhavnogo-byudzhetu-peredbachenih-derzhavnomu-agentstvu-avtomobilnih-dorig-na-2018-rik>

29 Розпорядження КМУ «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству інфраструктури на 2018 рік» від 29.08.2018 року. Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro--kiv-d>

30 Розпорядження КМУ «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Державному агентству автомобільних доріг на 2018 рік, та внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. №78» від 21.11.2018 року. Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/proerzhavnogo-byudzhetu-peredbachenih-derzhavnomu-agentstvu-avtomobilnih-dorig-na-2018-rik-ta-vnesennya-zmin-do-rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-17-sichnya-2018-r-78>

Як свідчать дані табл. 2.8.1, більша частина з перерозподілених бюджетних коштів (4,3 млрд грн, або 85%) належала видаткам розвитку за відповідними бюджетними програмами. Перерозподілений обсяг видатків споживання становив 750 млн грн (15% від загального обсягу коштів). При цьому частина видатків у дорожньому секторі була здійснена в межах Мінінфраструктури – 2,7 млрд грн та Укравтодору – 2,3 млн грн. Так, у межах Мінінфраструктури здійснено перерозподіл видатків за програмами «Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм» та «Бюджетною програмою, відкритою для Державного агентства інфраструктурних проєктів на здійснення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм».

Також значні обсяги перерозподілу видатків спостерігалися в межах бюджетних програм МОН (рис. 2.8.5).



**Рис. 2.8.5.** Найбільші обсяги перерозподілу видатків у розрізі бюджетних програм МОН

**Джерело:** розраховано авторами на основі відповідних розпоряджень КМУ.

Як видно з рис. 2.8.5, найбільшими обсягами перерозподілу видатків у 2018 році характеризувалися такі бюджетні програми МОН:

- КПКВ 2201160 «Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики», видатки за якою збільшилися на загальну суму 1,8 млрд грн;

- КПКВ 2211190 «Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам», видатки за якою скоротилися на 1,6 млрд грн;
- КПКВ 2201020 «Забезпечення організації роботи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти», видатки за якою зменшилися в загальному обсязі на 206 млн грн;
- КПКВ 2201120 «Забезпечення діяльності Національного центру «Мала академія наук України», видатки за якою збільшилися на загальну суму 202 млн грн;
- КПКВ 2201170 «Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів», загальний обсяг видатків за якою протягом року було зменшено на 134 млн грн<sup>31</sup>.

У межах бюджетних програм МОЗ найбільші обсяги перерозподілу спостерігалися за такими програмами (рис. 2.8.6):

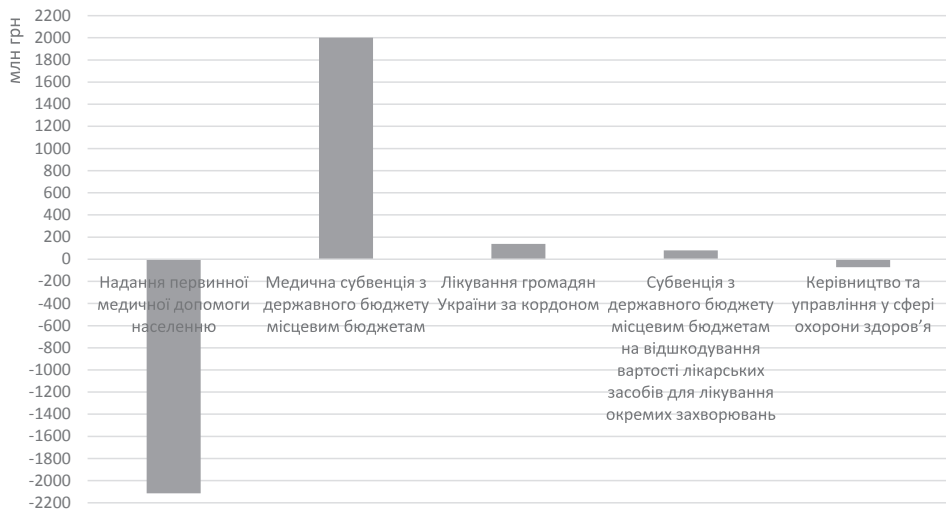
- КПКВ 2308020 «Надання первинної медичної допомоги населенню», загальний обсяг скорочення – 2,1 млрд грн;
- КПКВ 2311410 «Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам», у межах якої передбачено збільшення видатків на 2,0 млрд грн;
- КПКВ 2301360 «Лікування громадян України за кордоном», за якою передбачено збільшення загального обсягу видатків бюджетних коштів на 138 млн грн;
- КПКВ 2311460 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань», за якою видатки скоротилися на 76 млн грн;
- КПКВ 2308010 «Керівництво та управління у сфері охорони здоров'я», за якою видатки скоротилися на 71 млн грн<sup>32,33</sup>.

31 Розпорядження КМУ «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2018 рік» від 25.04.2018 року. Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-pererospodil-deyakih-vidatkiv-d>

32 Розпорядження КМУ «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству охорони здоров'я на 2018 рік, та розподіл медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам між бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами та бюджетами об'єднаних територіальних громад» від 19.09.2018 року. Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-pererospodil-deyakih-vidatkiv-deam-mizh-byudzhetami-mist-oblasnogo-znachennya-rajonnimi-byudzhetami-ta-byudzhetami-obyednanih-teritorialnih-gromad>

33 Розпорядження КМУ «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству охорони здоров'я на 2018 рік, та розподіл медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» від 07.11.2018 року. Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-pererosp018-rik-ta-rozpodil-medichnoi-subvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzhetam>





**Рис. 2.8.6.** Найбільші обсяги перерозподілу видатків у розрізі бюджетних програм МОЗ

**Джерело:** розраховано авторами на основі відповідних розпоряджень КМУ.

## АНАЛІЗ ПРИЧИН ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Наступний етап дослідження – виявлення причин перерозподілу видатків у межах бюджетних програм протягом 2018 року. Для цього проаналізовано відповідні розпорядження КМУ про перерозподіл видатків державного бюджету та надіслані запити до ЦОВВ з метою отримання обґрунтувань про необхідність здійснення перерозподілів видатків. На основі отриманої інформації виокремлено п'ять основних груп причин внесення змін до розподілів видатків державного бюджету.

**Причина 1. Економія коштів**, утворена внаслідок зменшення видатків за одними програмами, через що виникла можливість додаткового фінансування інших програм. Приклади пояснень, які були ідентифіковані як економія коштів:

- Постанова КМУ «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству молоді та спорту на 2018 рік, та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» розроблена для забезпечення подальшого розвитку паралімпійського і дефлімпійського руху в Україні та фізкультурно-спортивної реабілітації осіб. За підсумками виступу національних збірних команд України на XII Зимових Паралімпійських іграх, які проходили в місті Пхьончхан (Південна Корея) за бюджетною програмою КПКВК 3401120 «Підготовка і участь національних збірних команд в Паралімпійських і Дефлімпійських іграх» утворилася економія бюджетних коштів, передбачених на виплату винагород спортсменам-переможцям та призерам зазначених ігор та їхнім тренерам на загальну суму 23,1 млн грн, завдяки чому виникла можливість перерозподілити видатки державного бюджету.
- Розпорядження КМУ «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству охорони здоров'я на 2018 рік» розроблене для придбання ДЗ «Республіканська клінічна лікарня МОЗ» медичного обладнання для відділення постінсультної реабілітації, операційного відділення та виготовлення проектно-кошторисної документації. Для забезпечення якісного надання спеціалізованої медичної допомоги зазначене відділення потребує дооснащення медичним обладнанням. З огляду на це виникла нагальна потреба придбання обладнання для відділення постінсультної реабілітації та операційного відділення, орієнтовна вартість якого становить 5,3 млн грн.

Водночас у закладах охорони здоров'я, фінансове забезпечення діяльності яких здійснюється за КПКВК2301170, утворилася економія коштів з енергоносіїв, пов'язана з ужиттям заходів з енергозбереження та у зв'язку з фактично встановленими тарифами на енергоносії (з урахуванням їх підвищень) на суму, меншу за прогнозовану.

**Причина 2. Неефективне планування.** Слід зазначити, що це найбільш поширена причина здійснення перерозподілу видатків, що вказує на системні проблеми планування державних витрат. Планування можна вважати неефективним у разі виявлення необхідності в додатковому фінансуванні при незмінних вихідних даних, на яких базувався розрахунок початкової потреби у фінансових ресурсах. Причому неефективне планування може виникати як на етапі подання бюджетних запитів ЦОВВ до Мінфіну, так і на етапі затвердження обсягу фінансування Мінфіном. Приклади пояснень, які були ідентифіковані як неефективне планування:

- Мінкультури за бюджетною програмою КПКВ 1801140 «Забезпечення функціонування Українського культурного фонду» відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» видатки розвитку не передбачені. Враховуючи, що Український культурний фонд – новостворена установа, вона потребує основних засобів для забезпечення належних умов праці працівників. Окрім того, їй передано нерухоме майно – частину нежитлового приміщення, яке потребує капітального ремонту. У зв'язку із цим виникла необхідність перерозподілу деяких видатків державного бюджету, передбачених Мінкультури на 2018 рік.
- Відповідно до п. 7 Постанови КМУ «Деякі питання виплати стипендій у державних та комунальних навчальних закладах, наукових установах» від 08.11.2017 року №918 розмір стипендії Президента України для переможців всеукраїнських учнівських олімпіад з базових навчальних предметів і Всеукраїнського конкурсу-захисту науково-дослідницьких робіт учнів – членів Малої академії наук становить 2 600 грн на місяць. Державним бюджетом на 2018 рік для Національного центру «Мала академія наук України» на зазначену мету передбачені видатки розміром 7,1 млн грн. Потреба для виплати стипендії розміром 2 600 грн для 270 стипендіатів становить 8,4 млн грн, отже, дефіцит – 1,3 млн грн.

**Причина 3. Перерозподіл коштів у межах програми** – зміна типу видатків з видатків споживання на видатки розвитку і навпаки. Зазначимо, що у 80% випадків перерозподіл відбувався з видатків споживання на видатки розвитку.

- Відповідно до протоколу засідання комісії зі списання основних засобів та інших необоротних матеріальних активів МЕРТ від 15.03.2018 року встановлено, що капітальний ремонт покрівлі адмінбудівлі, що розташована за адресою: м. Київ, вул. Антоновича, 174, не здійснювався з часів введення в експлуатацію, а частковий ремонт проводився в 2003 та 2009–2010 рр. Комісія визначила, що покрівля адмінбудівлі є аварійною і непридатною для подальшої експлуатації та потребує капітального ремонту. Водночас завдяки здійсненню комплексу заходів з енергозбереження, направлених для заощадження використання енергоносіїв, виникла економія видатків з оплати комунальних послуг та енергоносіїв.
- Мінкультури за бюджетною програмою КПКВ 1801560 «Забезпечення діяльності Українського інституту книги, випуск книжкової продукції за програмою «Українська книга» видатки розвитку не передбачені. Враховуючи зазначене, Мінкультури розробило проект розпорядження КМУ «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству культури на 2018 рік» у зв'язку з необхідністю перерозподілу видатків за бюджетною програмою 1801560 «Забезпечення діяльності Українського інституту книги, випуск книжкової продукції за програмою «Українська книга» на придбання та доставку книжкової продукції для поповнення бібліотечних фондів, оскільки реалізація цієї програми вимагатиме меншого терміну часу. Окрім того, Українському інституту книги необхідні видатки на придбання сервера та комп'ютерів для облаштування робочих місць для ще 25 працівників, оскільки штатна чисельність Інституту становить 55 одиниць, а минулого року установа придбала комп'ютери для облаштування лише 30 робочих місць.

**Причина 4. Інші обставини (у тому числі форс-мажорні).** До цієї категорії увійшли пояснення, які неможливо віднести до попередніх причин, а також ті випадки, коли потреба у фінансуванні виникла внаслідок непередбачуваних обставин (наприклад, негайний ремонт будівлі унаслідок її руйнування). Приклади пояснень, які були ідентифіковані як інші обставини:

- Перерозподіл здійснюється з метою врегулювання питання виконання судових рішень, зокрема у зв'язку з розглядом Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду справ щодо стягнення середнього заробітку із Мінсоцполітики. Прогнозований розмір фінансового зобов'язання для виконання рішення суду сягає 50 тис. грн, а також може бути збільшений залежно від винесеного рішення судом.

- У зв'язку з аварійним станом фасаду над проїздом з боку вулиці Садової до внутрішнього двору Будинку Уряду необхідно провести роботи зі встановлення захисних конструкцій над ним. Для здійснення зазначених капітальних видатків пропонується здійснити перерозподіл бюджетних асигнувань за програмою 0411010 «Обслуговування та організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності КМУ» шляхом збільшення видатків розвитку на 3,0 млн грн за рахунок зменшення видатків споживання.

Причина 5. Необґрунтоване пояснення – до цієї категорії ввійшли пояснення, за якими неможливо ідентифікувати причину здійснення перерозподілу видатків. Наприклад:

- акт Уряду розроблено з метою здійснення перерозподілу видатків за деякими бюджетними програмами, головним розпорядником яких є Мінсоцполітики;
- перерозподіл видатків бюджету пропонується здійснити в межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених головному розпоряднику коштів за бюджетними програмами. Відповідно до ч. 8. ст. 23 БКУ зазначений перерозподіл здійснюється за рішенням КМУ.

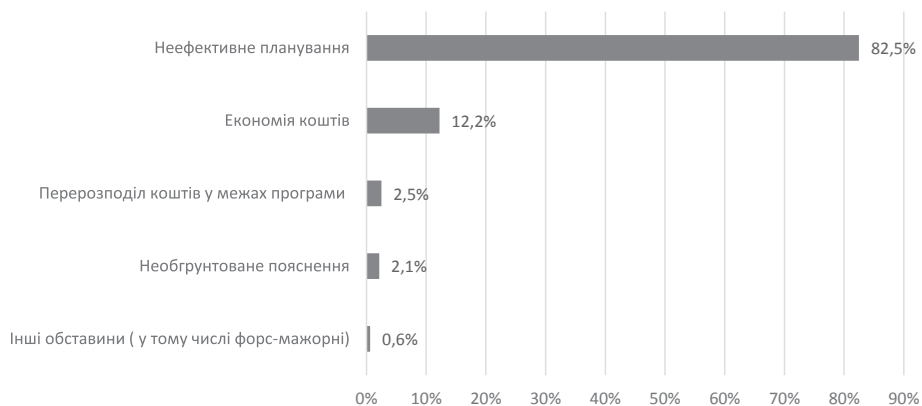
Наступним етапом дослідження є кількісний аналіз причин перерозподілу видатків у 2018 році, що дозволить виявити значимість кожної з них у внесенні змін до бюджетних програм. Аналіз здійснювався за двома напрямками – розрахунок структури перерозподілу видатків за кількістю відповідних пояснень та за обсягом перерозподілених видатків відповідно до кожного з них.



**Рис. 2.8.7.** Структура розпоряджень КМУ про перерозподіл витрат за кількістю відповідних пояснень, %

**Джерело:** розраховано авторами на основі відповідних розпоряджень КМУ.

Як видно з рис. 2.8.7, найчастіше зміни до бюджетних програм вносилися через неефективне планування – у 63% випадків (або 42 проаналізовані розпорядження), у 19% випадків зміни вносилися внаслідок утвореної економії коштів (13 проаналізованих розпоряджень). Решта припадає на перерозподіл коштів у межах бюджетної програми (6 розпоряджень), необґрунтовані пояснення та інші обставини (по 3 розпорядження).



**Рис. 2.8.8.** Структура розпоряджень КМУ за обсягом перерозподіленіх витрат у розрізі відповідних пояснень, %

**Джерело:** розраховано авторами на основі відповідних розпоряджень КМУ.

Як видно на рис. 2.8.8, внаслідок неефективного планування було перерозподілено більшість коштів – 82,5%. Значно менше коштів (близько

12%) було перерозподілено через економію, що утворилася за іншими бюджетними програмами. На решту причин припадають значно менші обсяги – у діапазоні 0,6-2,2%. При цьому зазначимо, що внаслідок форс-мажорних обставин, які фактично неможливо передбачити, було перерозподілено лише 0,6% коштів. Усе це свідчить про недостатню точність складання прогнозних показників фінансування бюджетних програм та, можливо, необхідність переглянути підходи до формування бюджетних запитів.

## ВИСНОВКИ

У результаті аналізу встановлено, що найбільші перерозподіли видатків за бюджетними програмами за обсягом були зроблені в серпні (3 003 млн грн), жовтні (2 079 млн грн) та листопаді (2 042 млн грн) 2018 року, а найменші – у лютому (4,1 млн грн) та березні (9,2 млн грн) 2018 року. Необхідність перерозподілу видатків бюджетних коштів найчастіше виникає у другій половині року, що пов'язано з недостатньою якістю бюджетного планування.

Найбільша кількість випадків перерозподілу видатків за бюджетними програмами спостерігалася в Міністерстві соціальної політики України (20 програм на 471 млн грн), Міністерстві аграрної політики та продовольства України (13 програм на 816 млн грн), Міністерстві освіти і науки України та Міністерстві охорони здоров'я (по 12 програм на 2 074 млн грн та 2 389 млн грн відповідно).

За сумою найбільші обсяги перерозподілу були здійснені в дорожньому секторі. Так, загальний обсяг перерозподілених видатків за бюджетними програмами в дорожній галузі становив 5 047 млн грн. Більшість із них належали до видатків розвитку (85%), решта – до видатків споживання (15%).

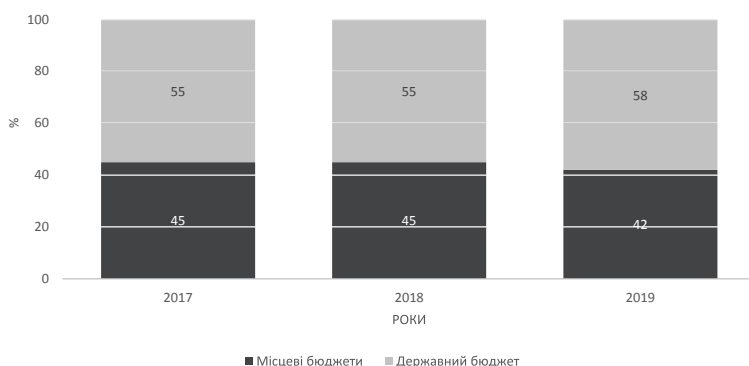
На основі аналізу обґрунтувань здійснення перерозподілу видатків ми виділили п'ять основних причин внесення таких змін: неефективне планування, економія коштів, перерозподіл у межах бюджетних програм, інші обставини (у т. ч. форс-мажорні) та відсутність вичерпного пояснення. Встановлено, що більшість перерозподілів видатків як у грошовому вимірі (82,5%), так і за кількістю самих розпоряджень КМУ (62,7%) відбувається через неефективне початкове планування необхідного обсягу фінансування. На другому місці – економія коштів (12,2% та 18,6% відповідно). Решта визначених причин відіграють значно меншу роль у процесі внесення змін до бюджетних програм. Значне переважання перших двох причин свідчить про необхідність більш точного планування видаткової частини бюджету.



## 2.9 АНАЛІЗ ПРОЕКТУ БЮДЖЕТУ ЗА ВИДАТКАМИ НА 2019 РІК

### Структура видатків зведеного бюджету

Структура зведеного бюджету показує на все ще суттєву роль місцевих бюджетів у наданні суспільних послуг населенню. Рис 2.9.1.



**Рис. 2.9.1.** Структура видатків зведеного бюджету

**Джерело:** розраховано автором на основі статистичних даних Державної казначейської служби України та проектом бюджету на 2019 рік, поданим Мініном до ВР.

Останні роки спостерігалась тенденція до зростання частки місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету. Але аналіз видатків проекту бюджету на 2019 рік показує зворотну тенденцію, частка видатків державного бюджету зросла з 55% до 58% у порівнянні з 2018 роком, частка місцевих видатків зменшилась з 45% до 42%.

### Показники видатків державного бюджету

В структурі видатків проекту державного бюджету відсутні серйозні зміни у порівнянні до 2018 року.<sup>34</sup> Основну частку в структурі видатків займають: соціальний захист та соціальне забезпечення, громадський порядок, безпека та судова влада, оборона та загальнодержавні витрати. Рис 2.9.2.

<sup>34</sup> Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік. Отримано з: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=395501>

В направлених Мінфіном до ВРУ додатках до проекту бюджету на 2019 рік в функціональній класифікації відсутня сфера освіти. Тому аналіз проводився без врахування закладених показників на цю галузь.



**Рис. 2.9.2.** Показники витратків державного бюджету України у 2018 та 2019 рр.

**Джерело:** розраховано автором на основі статистичних даних Державної казначейської служби України та проектом бюджету на 2019 рік, поданим Мінфіном до ВРУ.

В проекті бюджету на 2019 рік спостерігається істотне збільшення витратків по майже всім сферами. Зростання витратків в порівнянні з 2018 роком зафіксовано у таких функціях як:

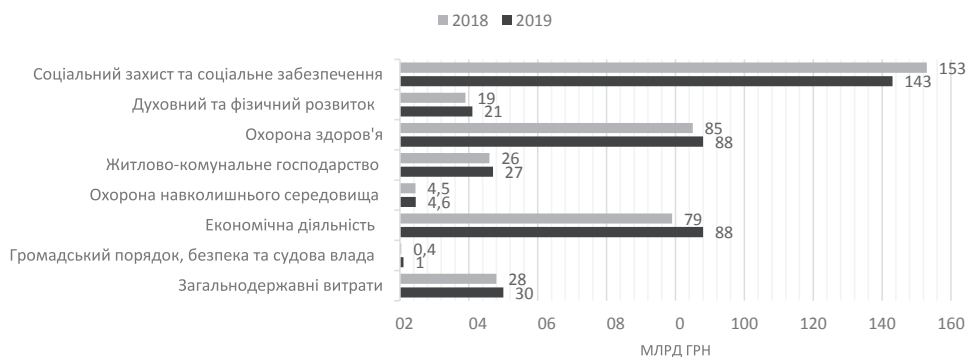
- соціальний захист та соціальне забезпечення на 27 млрд грн (з 151 млрд грн до 178 млрд грн);
- загальнодержавні витрати на 21 млрд грн (з 177 млрд грн до 198 млрд грн);
- оборона на 16 млрд грн (з 88 млрд до 104 млрд грн);
- громадський порядок, безпека та судова влада на 21 млрд грн (з 110 млрд грн до 131 млрд грн);
- економічна діяльність на 15 млрд грн (з 73 млрд грн до 88 млрд грн);
- охорона здоров'я на 10 млрд грн (з 25 млрд грн до 35 млрд грн);
- духовний та фізичний розвиток на 1 млрд грн (з 10 млрд грн до 11 млрд грн).

Окремо зазначимо про суттєве навантаження на бюджет при обслуговуванні загальних виплат за державним боргом. У 2019 році цей показник становить 396,3 млрд грн. Це майже 40% від запланованих витратків на наступний рік.

Протягом року він може зростати, зважаючи на коливання курсу валют та можливі ризики докапіталізації державних банків.

### Показники видатків місцевих бюджетів

Структура видатків місцевих бюджетів не зазнала суттєвих змін у порівнянні з попереднім періодом. Найбільшу частку в структурі видатків займають такі функції як: соціальний захист та соціальне забезпечення, охорона здоров'я та економічна діяльність. Слід звернути увагу на відсутність такої функції як освіти, в поданому проекті бюджету Мінфіном незазначені показники видатків за цією галуззю.



**Рис. 2.9.3.** Показники видатків місцевих бюджетів України у 2018 та 2019 рр.

**Джерело:** розраховано автором на основі статистичних даних Державної казначейської служби України та проектом бюджету на 2019 рік, поданим Мінфіном до ВРУ.

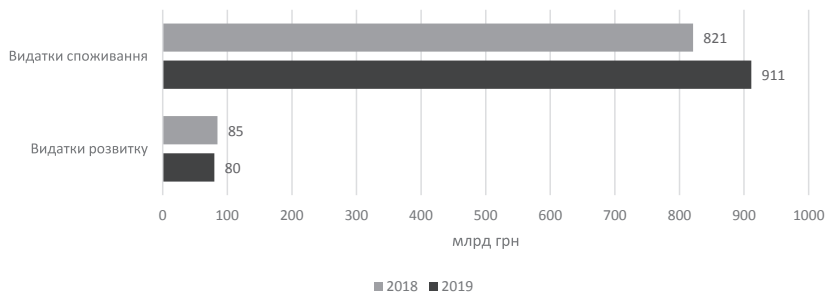
За деяким функціями спостерігається збільшення видатків у порівнянні до 2018 року, зокрема:

- економічна діяльність на 9 млрд грн (з 79 млрд грн до 88 млрд грн);
- загальнодержавні витрати на 2 млрд грн (з 28 млрд грн до 30 млрд грн);
- духовний та фізичний розвиток на 2 млрд грн (з 19 млрд грн до 21 млрд грн);
- охорона здоров'я на 3 млрд грн (з 85 млрд грн до 88 млрд грн)

За сферою соціального захисту та соціального забезпечення спостерігається зменшення видатків у порівнянні з 2018 роком з 153 млрд грн до 143 млрд грн.

### Показники видатків розвитку та споживання державного бюджету

За загальним фондом державного бюджету на 2019 рік видатки розвитку становлять 80,5 млрд грн, видатки споживання 911 млрд грн. В бюджеті 2018 року ці показники становили 85 млрд грн і 821 млрд грн, відповідно. За спеціальним фондом державного бюджету видатки споживання на 2019 рік складають 52 млрд грн, видатки розвитку 49 млрд грн, в 2018 році показники склали 32 млрд грн та 50 млрд грн, відповідно. Рис. 2.9.4.

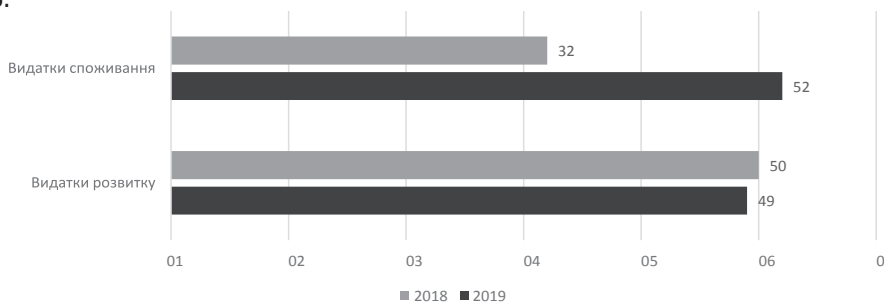


**Рис. 2.9.4.** Показники видатків розвитку та споживання за загальним фондом державного бюджету у 2018 та 2019 рр.

**Джерело:** розраховано автором на основі статистичних даних Державної казначейської служби України та проектом бюджету на 2019 рік, поданим Мініном до ВРУ.

В порівнянні з бюджетом 2018 року видатки розвитку на 2019 рік зменшилися на 5 млрд грн, видатки споживання збільшилися на 90 млрд грн.

За спеціальним фондом державного бюджету на 2019 рік, видатки розвитку зменшилися на 1 млрд грн, видатки споживання збільшилися на 21 млрд грн. Рис. 2.9.5.



**Рис. 2.9.5.** Показники видатків розвитку та споживання за спеціальним фондом державного бюджету у 2018 та 2019 рр.

**Джерело:** розраховано автором на основі статистичних даних Державної казначейської служби України та проектом бюджету на 2019 рік, поданим Мініном до ВРУ.

## ВИСНОВКИ

Аналіз проекту бюджету за видатками на 2019 рік вказує на збільшення видатків зведеного бюджету на 130 млрд грн у порівнянні з 2018 роком. В проекті бюджету на 2019 рік сума видатків зведеного бюджету запланована у розмірі 1,3 трлн грн. Зазначимо, про збільшення видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення на 27 млрд грн, загальнодержавних витрати на 21 млрд грн, оборони на 16 млрд грн, громадського порядку, безпеки та судової влади на 21 млрд грн.

Важливим фактором, який впливає на розмір видатків у 2019 році є обслуговування зовнішніх боргів держави. Загальні виплати за державним боргом у 2019 році становлять 396,3 млрд грн. Це майже 40% від запланованих видатків на наступний рік.

# **РОЗДІЛ III**

## **МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ**

## 3.1 АНАЛІЗ РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЙ НА ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У 2016–2017 РОКАХ

### ПОРЯДОК ТА УМОВИ НАДАННЯ СУБВЕНЦІЙ НА ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ, що належить до комунальної власності, врегульовано Постановою КМУ № 200 від 16.03.2016<sup>1</sup> (зі змінами). Постановою визначено порядок та умови надання субвенцій. Головним розпорядником субвенції є Мінрегіон за бюджетною програмою КПКВК 2761130 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», використання коштів державного бюджету за якою визначається Кабінетом Міністрів України.

Звітні (2016 рік) та затверджені (2017 рік) показники цієї бюджетної програми автор проаналізував у наступних пунктах цієї роботи. Проте наразі зауважимо, що відповідно до бюджетного запиту КПКВК 2761130 (форма 2018-2) на 2018–2020 роки загальнодержавні видатки заплановано лише за загальним фондом державного бюджету з тенденцією до зменшення:

- 2018 рік – 0,45 млн грн;
- 2019 рік – 0,40 млн грн;
- 2020 рік – 0,35 млн грн.

При цьому кількість ОТГ заплановано до збільшення з 666 у 2018 році до 892 у 2020 році<sup>2</sup>. Що стосується суми субвенції, закріпленої у проекті державного бюджету на 2018 рік, то за загальним фондом вона перебуває на рівні 1,9 млрд грн (Додаток № 7 до проекту ЗУ «Про Державний бюджет України на 2018 рік»)<sup>3</sup>.

У 2016 році субвенції на формування інфраструктури ОТГ спрямовувались на:

- підвищення якості адміністративних послуг: створення ЦНАПів, сучасних

1 Постанова КМУ № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 16.03.2016, Отримано з: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-p>.

2 Бюджетні запити Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на 2018–2020 роки. Отримано відповідь на запит про доступ до публічної інформації від 18.07.2017.

3 Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» № 7000 від 15.09.2017. Отримано з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62551](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551).

систем організації управління громадою — комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення;

- реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з обов'язковим застосуванням енергозберігаючих технологій;
- будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт доріг, мостів, переходів комунальної форми власності;
- закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення;
- будівництво водогонів, систем водовідведення, нових полігонів твердих побутових відходів та рекультивацію територій сміттєзвалищ тощо;
- будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт інших об'єктів, які є важливими для посилення спроможності та забезпечення територіальної згуртованості громади, належного рівня безпеки та цивільного захисту громади.

У 2017 році дещо розширено напрями надання досліджуваної субвенції, зокрема додано:

- розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації;
- придбання обладнання і програмного забезпечення для ЦНАПів;
- закупівлю спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів;
- погашення в установленому законодавством порядку бюджетної кредиторської заборгованості за програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ»;
- будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також ремонт вулиць і доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах).

Крім того, у 2017 році серед умов надання субвенції з'явилася важлива новація – щодо врахування потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення під час розроблення проектної документації, а також при закупівлі транспортних засобів загального користування, шкільних автобусів тощо.



Розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ у 2016-2017 роках здійснюється згідно з:

- Переліком бюджетів ОТГ, місцеві ради яких набули повноважень за результатами перших місцевих виборів:
  - Додаток № 10 до ЗУ «Про Державний бюджет України на 2016 рік»<sup>4</sup>;
  - Додаток № 11 до ЗУ «Про Державний бюджет України на 2017 рік»<sup>5</sup>;
- Додатком № 7 до ЗУ «Про Державний бюджет України» на відповідний рік, у якому визначено суму субвенції, що надається із загального фонду Державного бюджету;
- Постановами КМУ «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»<sup>6,7</sup> у яких наведено розподіл субвенції у розрізі усіх ОТГ;
- Частиною 3 ст. 10 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>8</sup>, відповідно до якої загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно до площі ОТГ та чисельності сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів.

Урахування факторів чисельності сільського населення та площі ОТГ при розрахунку субвенції зумовлене не лише стимулюванням з боку державної влади зацікавленості органів місцевого самоврядування в укрупненні з сільськими територіями, але й вирівнюванням інфраструктурного розвитку об'єднаних громад. У цьому є своя ідейність, оскільки стан доріг, об'єктів комунальної власності тощо досить диференційований між територіями з помітним відставанням у сільській місцевості на відміну від міст та фінансово спроможних селищ.

Розмір субвенції на формування інфраструктури ОТГ визначається за формулою:

$$V_i = V_o \times (X_i \div X + Y_i \div Y) \div 2, \text{ де}$$

4 Закон України № 928-VIII «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25.12.2015. Отримано з: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

5 Закон України № 1801-VIII «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 21.12.2016. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

6 Постанова КМУ № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 16.03.2016. Отримано з: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-п>.

7 Постанова КМУ № 410 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 07.06.2017. Отримано з: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/410-2017-%D0%BF>.

8 Закон України № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015. Отримано з: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

$V_i$  - обсяг субвенції об'єднаної територіальної громади;

$V_o$  - загальний обсяг субвенції;

$X_i$  - чисельність сільського населення об'єднаної громади;

$X$  - чисельність сільського населення всіх об'єднаних територіальних громад;

$Y_i$  - площа території об'єднаної територіальної громади;

$Y$  - площа територій усіх об'єднаних територіальних громад.

Тобто виходить, що на розмір субвенції прямо пропорційно впливають просторові чинники: чим більша площа території громади та частка сільського населення в ОТГ, тим більший розмір субвенції на формування інфраструктури надійде з державного бюджету.

Умовами надання субвенції є<sup>9</sup>:

- наявність проекту в плані соціально-економічного розвитку ОТГ;
- надання висновку облдержадміністрації щодо підтримки проектних заявок (проектна заявка складається відповідно до наказу Мінрегіону № 82 від 05.04.2016<sup>10</sup>);
- погодження проектної заявки спеціально утвореною для їх розгляду при Мінрегіоні комісією;
- наявність рішення відповідної ради ОТГ про затвердження проекту та його оприлюднення в місцевих засобах масової інформації або на власних веб-ресурсах.

Також зазначимо, що з метою отримання досліджуваної субвенції потрібно подати до ОДА комплект документів за підписом голови ОТГ, який включає в себе:

- перелік проектів з відповідними заповненими проектними заявками, що пропонуються до фінансування, затверджений рішенням виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради ОТГ (рішення додається до переліку);
- витяг із плану соціально-економічного розвитку ОТГ, де вказуються проекти, що пропонуються до фінансування;

9 Постанова КМУ № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 16.03.2016. Отримано з: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-p>.

10 Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 82 «Про затвердження Форми проектної заявки на проект, який може реалізовуватися за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 05.04.2016. Отримано з: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0577-16>.

- довідку, що підтверджує приналежність об'єкта інфраструктури до комунальної власності;
- проектно-кошторисну документацію (титульну сторінка з усіма печатками та підписами) і локальний кошторис для реконструкції та будівництва; дефектний акт та локальний кошторис для капремонту;
- експертний висновок і експертний звіт за умови проведення перерахунку кошторису для будівництва та реконструкції або експертний звіт для капремонту;
- три попередні цінові пропозиції у випадку купівлі транспортних засобів, спецтехніки, інших основних засобів для обґрунтування вибору ціни.

Потім ОДА протягом п'яти днів або дає висновок, або повертає документи на доопрацювання, після чого документи направляються на комісію Мінрегіону, яка здійснює погодження проектної заявки протягом п'яти днів, а подальше освоєння бюджетних коштів з метою вирішення проблем з об'єктами інфраструктури залежить виключно від громади.

Розглянувши порядок визначення розміру суми субвенції на формування інфраструктури ОТГ та умови її надання, зосередимо свою увагу на їх розподілі у розрізі окремих ОТГ та областей, до яких вони належать.

## РОЗПОДІЛ СУБВЕНЦІЇ У РОЗРІЗІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

Загалом протягом 2016 року відбулося 31 засідання спеціально утвореної комісії при Мінрегіоні, на яких розглянуто і погоджено 1 523 проектні заявки 159 ОТГ. Перше засідання комісії відбулося 23 травня 2016 року, останнє – 26 грудня 2016 року. Переважну кількість проектів погоджено ОТГ Тернопільської (249) та Хмельницької (230) областей, що пов'язано з більшою чисельністю створених у цих областях ОТГ (26 та 22 відповідно) порівняно з іншими областями. Найменшу кількість (4) погоджено ОТГ Київської області, оскільки в ній на той момент було створено лише одну ОТГ.

Що стосується 2017 року, то перше засідання комісії відбулося на початку липня з метою затвердження перших 22 об'єктів від шести ОТГ з п'яти областей на суму 22 млн грн. На сьогодні комісія при Мінрегіоні погодила вже 1 919 інфраструктурних проектів 365 ОТГ. Загальна вартість погоджених проектів складає 1,5 млрд грн, або 99% від запланованих на 2017 рік коштів субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ. Лише Пісківська ОТГ, що у Київській області, усе ще не подала проекти до Мінрегіону. Сума запланованої субвенції для цієї ОТГ становить 1,8 млн грн. Загальні показники із субвенції на формування інфраструктури представлено у табл. 3.1 з деталізацією у Додатку 3.1.

З табл. 3.1.1 також видно, що у 2017 році заплановано субвенцію на формування інфраструктури 366 громадам, яких стало у 2,3 раза більше, ніж у 2016 році (159 громад). Водночас затверджений у державному бюджеті на 2017 рік фінансовий ресурс у сумі 1,5 млрд грн порівняно з обсягами підтримки громад у 2016 році є меншим.

Таблиця 3.1.1

### Загальні показники, що мають вплив на розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ

Показники		2016	2017	Темп зростання, %
Державний бюджет України, млрд грн	Загальний фонд	1	0,5	50
	Спеціальний фонд	–	1	–
Кількість об'єктів, од.		1 523	1 919*	126
Кількість ОТГ, од.		159	366	230
Загальна площа, тис. кв. км		36	87	243

Продовження Таблиці 3.1.1

Показники	2016	2017	Темп зростання, %
Загальна чисельність населення, у т. ч:	1 391	3 124	225
- міського, тис. ос.	487	1 159	238
- сільського, тис. ос.	904	1 965	217

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ № 200 від 16.03.2016 та Постанови КМУ № 410 від 07.06.2017, Звіту Рахункової палати України «Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», затвердженого рішенням РПУ від 27.06.2017 № 13-2.

\* Станом на 20.11.2017 затверджено інфраструктурні проекти 365 ОТГ.

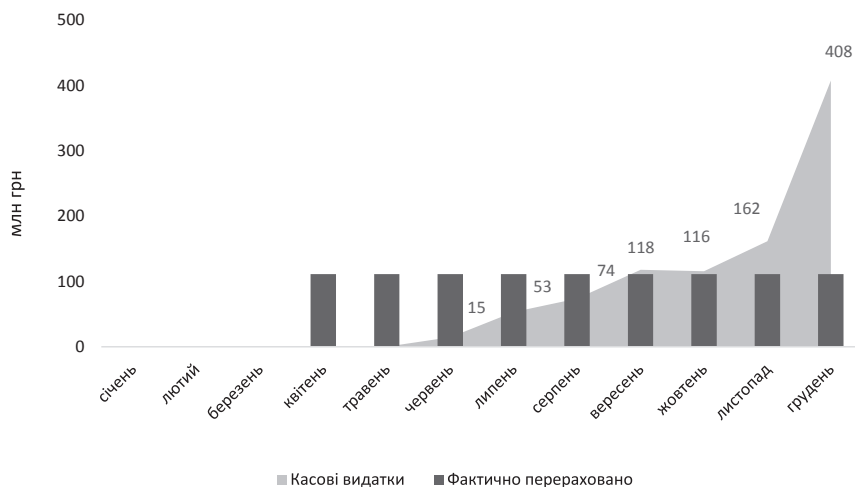
У 2016 році в середньому обсяг субвенції на одну ОТГ становив 6,3 млн грн, у 2017 році - на рівні 4,1 млн грн. У розрахунку на 1 кв. км площі ОТГ рівень фінансування у 2016 році склав 28 тис. грн, у 2017 році - 17 тис. грн. На одного сільського жителя - 1,1 тис. грн та 0,8 тис. грн відповідно. Що стосується вартості одного інфраструктурного проекту у 2017 році, то порівняно з 2016 роком вона зросла з 0,6 млн до 0,7 млн грн.

Щодо фактичного освоєння субвенції у 2016 році, то відповідно до Звіту Рахункової палати України «Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», затвердженого рішенням РПУ від 27.06.2017 № 13-2<sup>11</sup>, було забезпечено досить високий рівень освоєння її коштів - 944 млн грн, або майже 95% (Додаток 3.2). Вдалося реалізувати 1 328 проектів, або 97% планових.

Найбільший відсоток освоєння субвенції на формування інфраструктури ОТГ (99%) прослідковується в Івано-Франківській, Сумській, Черкаській та Чернівецькій областях, а найменший - у Дніпропетровській (84%), Полтавській (88%), Донецькій (91%) та Луганській (91%) областях. В інших рівень освоєння коливається в межах 94-99%.

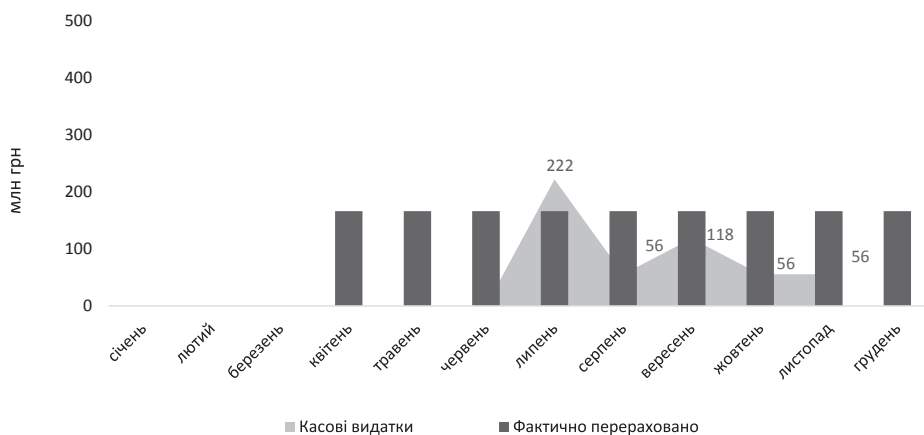
Що стосується перерахування коштів у 2016 році, то його здійснено відповідно до помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету (рис. 3.1.1 та 3.1.2).

11 Звіт Рахункової палати України «Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», затверджений рішенням РПУ від 27.06.2017 № 13-2. Отримано з: [www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/.../R\\_RP\\_13-2\\_2017.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/.../R_RP_13-2_2017.pdf).



**Рис. 3.1.1.** Помісячне перерахування субвенції на формування інфраструктури ОТГ та касові видатки за рахунок її коштів у 2016 році

**Джерело:** складено автором на основі даних Державної казначейської служби України



**Рис. 3.1.2.** Помісячне перерахування субвенції на формування інфраструктури ОТГ та касові видатки за рахунок її коштів у 2017 році (станом на 01.12.2017)

**Джерело:** складено автором на основі даних Державної казначейської служби України

З рис. 3.1.1 та 3.1.2 видно, що перерахування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ починаючи з квітня протягом дев'яти місяців відбувалося рівними частинами у розмірі 111 млн грн (2016 рік) та 166 млн грн (2017 рік). Однак із касовими видатками такої стабільності не прослідковується. Рис. 3.1.1 та 3.1.2 демонструє, що

інтенсивно використовувати кошти субвенції на реалізацію затверджених проектів ОТГ почали з вересня 2016 року. У грудні ж касові видатки здійснено на загальну суму 407 млн грн, що становить 43% від їх річного обсягу. У 2017 році спостерігається дещо інша ситуація. Видно, що касові видатки менші за фактично перераховані суми субвенції, винятком є лише липень 2017 року.

В основному за рахунок коштів субвенції у 2016 році реалізовано проекти з будівництва, реконструкції, капітального ремонту доріг, мостів, переходів (31%) та будівель установ освіти й охорони здоров'я (30%). Найменший обсяг коштів спрямовано на створення центрів надання адміністративних послуг – 2% (рис. 3.1.3).

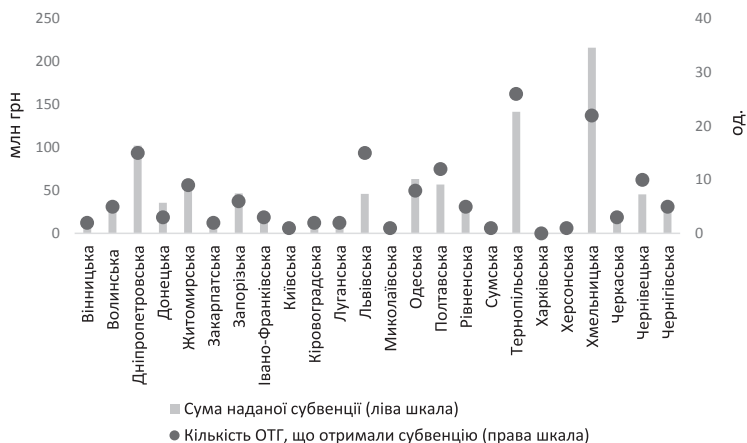


**Рис. 3.1.3.** Структура видатків субвенції на реалізацію проектів за напрямками у 2016 році

**Джерело:** складено автором на основі Звіту Рахункової палати України, затвердженого рішенням РПУ від 27.06.2017 № 13-2

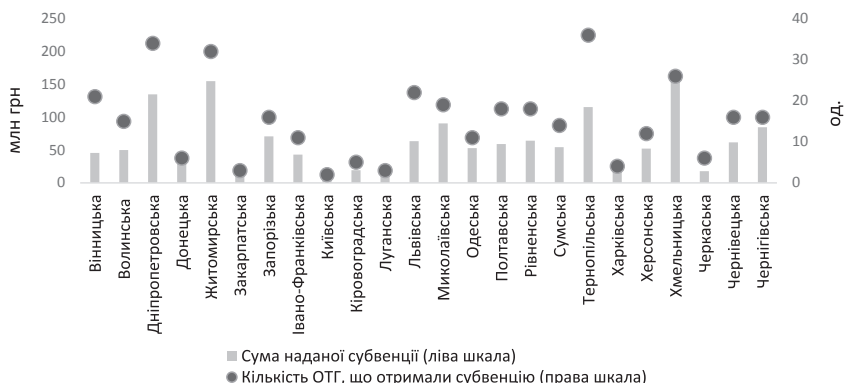
Спробуємо розглянути детальніше розподіл цієї субвенції у розрізі областей у 2016 та 2017 бюджетних роках (рис. 3.1.4 та 3.1.5).

РОЗПОДІЛ СУБВЕНЦІЇ У РОЗРІЗІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ



**Рис. 3.1.4.** Сума наданої субвенції на формування інфраструктури ОТГ у розрізі областей у 2016 році

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ № 200 від 16.03.2016 та Постанови КМУ № 410 від 07.06.2017



**Рис. 3.1.5.** Сума наданої субвенції на формування інфраструктури ОТГ у розрізі областей у 2017 році

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ № 200 від 16.03.2016 та Постанови КМУ № 410 від 07.06.2017

З рис. 3.1.4 та 3.1.5 видно, що у більшості випадків чим більша кількість ОТГ в області, тим більша сума субвенції виділяється на неї. Разом з тим зростання субвенції на формування ОТГ у 2017 порівняно з 2016 роком напряму залежить від зростання чисельності ОТГ. Адже зі збільшенням новостворених громад збільшується площа та чисельність сільського населення, що є основними індикаторами при розрахунку суми субвенції, яка надається тій чи іншій ОТГ.



Проте така тенденція не зберіглася у 2017 році. Так, у 2017 році порівняно з 2016 роком у ряді областей темп зростання субвенції перебував на рівні нижче 100% - у Хмельницькій (77%), Тернопільській (82%), Одеській (84%), Луганській (84%), Закарпатській (97%) та Київській (99%).

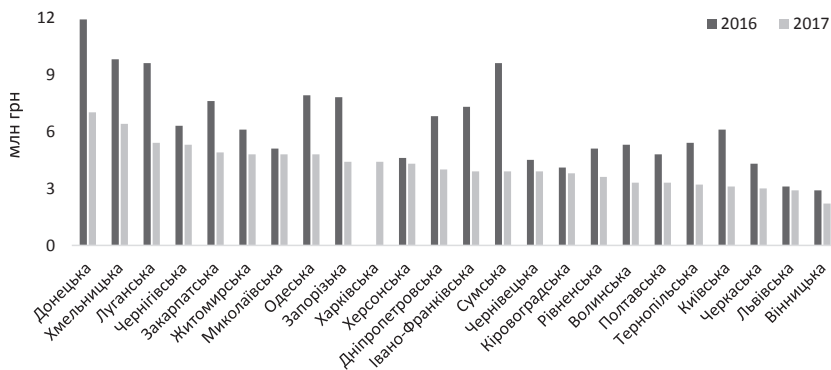
Це говорить про те, що, незважаючи на зростання кількості ОТГ, кошти, виділені на ці адміністративно-територіальні одиниці, зменшились.

Вважаємо, що така ситуація може негативно вплинути на розвиток інфраструктури новостворених громад. Це можна пояснити в першу чергу тим, що 159 громад вдруге отримують субвенцію на формування інфраструктури ОТГ, а 207 новостворених громад через, можливо, незначну територію та чисельність населення «програють» тим громадам, які не вперше отримують субвенцію та мають високі просторові індикатори.

Є й області, у яких спостерігаються значні темпи зростання, зокрема Миколаївська (1 777%), Херсонська (1 125%) та Вінницька (805%). Це пояснюється тим, що у цих областях з однієї-двох ОТГ стало 19, 12 та 21 громада відповідно.

Далі на рис. 3.1.6-3.1.8 та у Додатку 3.1.3 у розрізі областей наведемо динаміку середньозважених розмірів інфраструктурної субвенції на:

- одну ОТГ області;
- 1 кв. км. площі ОТГ;
- одного сільського жителя ОТГ.

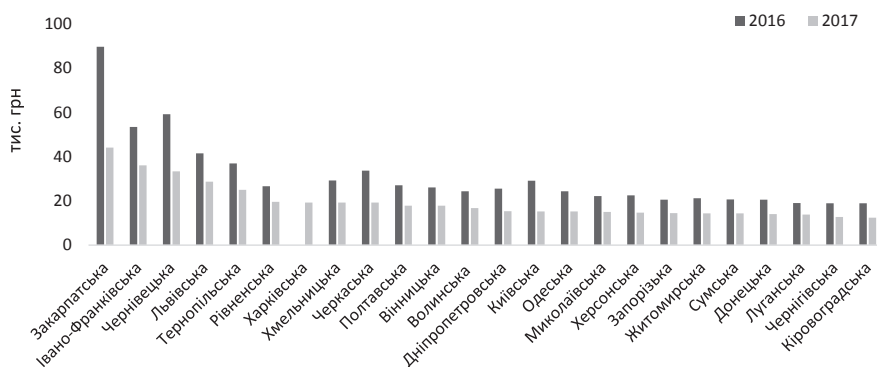


**Рис. 3.1.6.** Середній розмір субвенції у розрахунку на одну ОТГ області у 2016-2017 роках (згруповано у порядку зменшення до 2017 року), млн грн

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ № 200 від 16.03.2016 та Постанови КМУ № 410 від 07.06.2017

З рис. 3.1.6 видно, що найбільший середній розмір субвенції у розрахунку на одну ОТГ протягом досліджуваного періоду припадає на Донецьку (11 млн грн у 2016 році та 7 млн грн у 2017 році), Хмельницьку (9,8 млн грн у 2016 році та 6,4 млн грн у 2017 році) та Луганську області (9,6 млн грн у 2016 році та 5,4 млн грн у 2017 році). Найменший – на Вінницьку (2,9 млн грн у 2016 році та 2,2 млн грн у 2017 році), Львівську (3,1 млн грн у 2016 році та 2,9 млн грн у 2017 році) та Черкаську області (4,3 млн грн у 2016 році та 3 млн грн у 2017 році).

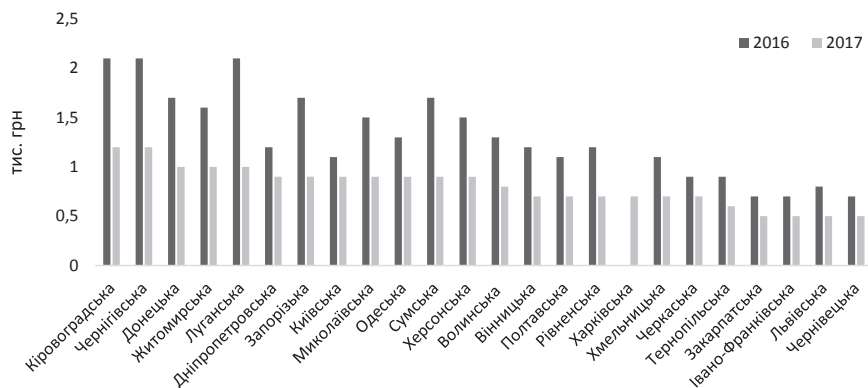
Що стосується середнього розміру субвенції у розрахунку на 1 кв. км площі ОТГ (рис. 3.1.7), то лідерами є інші області порівняно з тими, які були лідерами у розрізі однієї ОТГ (рис. 3.1.8). Так, у 2017 році, враховуючи площу ОТГ, найбільший середній розмір субвенції коливався в межах 33-44 тис. грн у таких областях, як Закарпатська, Івано-Франківська та Чернівецька. У 2016 році ці межі були більшими – 53-90 тис. грн. Аутсайдерами рейтингу стали Кіровоградська, Чернігівська та Луганська області (2016 рік – близько 19 тис. грн, 2017 рік – у середньому 13 тис. грн).



**Рис. 3.1.7.** Середній розмір субвенції у розрахунку на 1 кв. км площі ОТГ у 2016-2017 роках (згруповано у порядку зменшення до 2017 року)

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ № 200 від 16.03.2016 та Постанови КМУ № 410 від 07.06.2017

Середній розмір субвенції у розрахунку на одного сільського жителя ОТГ представлено на рис. 3.1.8. Зауважимо, що не в усіх ОТГ населення лише сільське, адже є ОТГ, де проживає і міське населення. У 2016 році у 92 зі 159 ОТГ населення виключно сільське, а у 2017 році це 200 із 366 ОТГ. В інших ОТГ є значна частка міського населення, яке не враховується при визначенні суми досліджуваної субвенції.



**Рис. 3.1.8.** Середній розмір субвенції у розрахунку на одного сільського жителя ОТГ у 2016-2017 роках (згруповано у порядку зменшення до 2017 року)

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ № 200 від 16.03.2016 та Постанови КМУ № 410 від 07.06.2017

Рис. 3.1.8 показує, що найбільший середній розмір субвенції на одного сільського жителя зафіксовано у Кіровоградській, Чернігівській, Донецькій, Житомирській та Луганській областях (в середньому 2,1 тис. грн у 2016 році та 1,2 тис. грн у 2017 році). Найменший – у Чернівецькій, Львівській, Івано-Франківській та Закарпатській областях (в середньому 0,7 тис. грн у 2016 році та 0,5 тис. грн у 2017 році).

Також з рис. 3.1.6-3.1.8 видно, що у 2017 році порівняно з 2016 роком середній розмір субвенції у розрахунку на три визначені вище показники зменшився в усіх областях без винятку.

Далі у табл. 3.1.2 наведемо розподіл субвенції на формування інфраструктури ОТГ залежно від її розміру за кількістю територіальних громад.

Таблиця 3.1.2

**Розподіл субвенції на формування інфраструктури ОТГ залежно від її розміру**

Критерій	2016		2017	
	К-сть ОТГ, од.	Загальна сума, млн грн	К-сть ОТГ, од.	Загальна сума, млн грн
До 1 млн грн	1	1	10	7
1-3 млн грн	31	67	134	278
3-5 млн грн	46	183	126	488
5-7 млн грн	28	161	61	359

Продовження Таблиці 3.1.2

Критерій	2016		2017	
	К-сть ОТГ, од.	Загальна сума, млн грн	К-сть ОТГ, од.	Загальна сума, млн грн
7-9 млн грн	24	192	14	114
9-11 млн грн	12	118	10	96
11-13 млн грн	3	36	5	58
13-16 млн грн	8	116	5	73
Понад 16 млн грн	6	126	1	28
ВСЬОГО	159	1 000	366	1 500

**Джерело:** складено автором на основі даних Центральної виборчої комісії, Постанови КМУ № 200 від 16.03.2016 та Постанови КМУ № 410 від 07.06.2017.

З табл. 3.1.2 видно, що найбільша кількість ОТГ у досліджуваних роках отримали субвенцію у межах від 1 млн до 5 млн грн. Так, у 2016 році зазначений розмір субвенції отримали 77 ОТГ на загальну суму 250 млн грн, а у 2017 році – 260 ОТГ на суму 765 млн грн.

Зауважимо, що у 2016 році найменшу субвенцію у розмірі 1 млн грн отримала ОТГ смт Заводське Тернопільської області, основна частина якої була спрямована на капітальний ремонт дороги (0,9 млн грн), а 0,1 млн грн – на придбання трактора для комунального підприємства. Субвенцію понад 16 млн грн у 2016 році отримали шість ОТГ, зокрема:

- ОТГ смт Стара Синява Хмельницької області – 18 млн грн. Субвенцію розподілено на п'ять об'єктів. Найбільшу частину субвенції спрямовано на реконструкцію водогону (8,8 млн грн) та придбання транспорту для комунальних підприємств (5,5 млн грн);
- ОТГ м. Балта Одеської області – 20 млн грн. Субвенцію розподілено на 16 об'єктів з вартістю кожного у межах 1 млн грн. Найбільше об'єктів – це капітальний ремонт бюджетних установ у галузях охорони здоров'я та освіти (11 об'єктів загальною вартістю 11 млн грн);
- ОТГ м. Дунаївці Хмельницької області – 21 млн грн. Субвенцію розподілено на 11 об'єктів. Найбільшу частину субвенції використано на створення матеріально-технічних умов для функціонування міської ради (9,1 млн грн), а також на створення сортувального цеху твердих побутових відходів (3,4 млн грн) та придбання медичного обладнання (3,1 млн грн);
- ОТГ смт Народичі Житомирської області – 22 млн грн. Субвенцію розподілено на 29 об'єктів. Основним напрямом використання були

бюджетні установи в галузях охорони здоров'я та освіти (16 об'єктів загальною вартістю 11 млн грн);

- ОТГ смт Нова Ушиця Хмельницької області – 23 млн грн. Субвенцію розподілено на 19 об'єктів. Основним напрямом використання стали бюджетні установи в галузях охорони здоров'я та освіти (сім об'єктів загальною вартістю 9,8 млн грн), автодороги та вулиці (чотири об'єкти загальною вартістю 3,3 млн грн);
- ОТГ м. Лиман (Красний Лиман) Донецької області – 23 млн грн. Субвенцію розподілено на дев'ять об'єктів. Основним напрямом використання стали ремонт доріг (8 млн грн), придбання спеціалізованої техніки (7,8 млн грн) та облаштування ЦНАПу (3,9 млн грн).

У 2017 році прослідковується дещо інша ситуація. Так, субвенцію менше 1 млн грн отримали десять ОТГ. Переважна більшість ОТГ знаходяться у Вінницькій та Тернопільській областях (по три ОТГ у кожній). З цих десяти територіальних громад найменше субвенції отримала ОТГ смт Нижанковичі Львівської області – 0,4 млн грн, а саме на два об'єкти, що стосуються ремонту доріг, – 0,1 млн грн із загального фонду та 0,3 млн грн зі спеціального фонду державного бюджету.

Ще однією територіальною громадою, що отримала півмільйонну субвенцію, стала ОТГ смт Вапнярка Вінницької області. У цій громаді профінансовано лише один об'єкт, що стосується виготовлення проектно-кошторисної документації для реконструкції водопостачання та вуличного освітлення, – 0,2 млн грн із загального фонду та 0,3 млн грн зі спеціального фонду державного бюджету.

Понад 16 млн грн у 2017 році отримала лише одна ОТГ, м. Олевськ Житомирської області, – 28 млн грн. Цю субвенцію було спрямовано на 21 об'єкт на кошти зі спеціального фонду (19 млн грн) та три об'єкти (9 млн грн) із загального фонду, при цьому один об'єкт, а саме капітальний ремонт однієї з автодоріг, фінансується паралельно із двох бюджетів. Саме ремонт доріг та вуличного освітлення профінансовано на 7 млн грн. Також значну частину субвенції направлено на десять об'єктів бюджетних установ у галузях охорони здоров'я та освіти (9 млн грн).

**ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ У 2016 РОЦІ**

*Цей розділ підготовлено на основі Звіту Рахункової палати України «Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», затвердженого рішенням РПУ від 27.06.2017 № 13-2<sup>12</sup>.*

Не менш важливим в аналізі видаткової частини державного бюджету у вигляді субвенцій місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ є оцінка ефективності їх використання, що проводиться на основі фактично виконаних показників. Зважаючи на це, РПУ було проведено аудит ефективності використання коштів субвенції. Розглянемо детальніше окремі його моменти.

Як уже зазначалося раніше, у 2016 році не було використано та повернено до державного бюджету 55 млн грн (5,5%) субвенції, у тому числі 481 тис. грн нерозподілених між проектами коштів.

Основними причинами цього стали:

- тривале розроблення проектно-кошторисної та оформлення дозвільної документації;
- особливості проведення тендерних процедур: тривалість, скасування (через недостатню кількість чи відсутність учасників, порушення кваліфікаційних вимог учасників), повторне проведення в кінці року;
- часткове виконання (невиконання) зобов'язань (робіт) переможцем торгів;
- відсутність управлінських рішень щодо оперативного перерозподілу зекономлених коштів на нові та інші об'єкти, тривале погодження та затвердження нових проектів, що унеможливило виконання їх до кінця року;
- інші, зокрема, тривале укладання договорів, необхідність коригування проектно-кошторисної документації, необхідність проведення додаткових робіт, відсутність потрібної техніки у переможця, погіршення погодних умов наприкінці року.

12 Звіт Рахункової палати України «Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», затверджений рішенням РПУ від 27.06.2017 № 13-2. Отримано з: [www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/.../R\\_RP\\_13-2\\_2017.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/.../R_RP_13-2_2017.pdf).

Під час аудиту РПУ встановлено, що у розрізі ОТГ найбільші залишки коштів субвенції, повернені до державного бюджету, надійшли з:

- ОТГ с. Новоолександрівка Дніпропетровської області – 6,2 млн грн (повернено внаслідок скасування тендерних процедур та проведення повторних в кінці року, що відтермінувало виконання робіт на січень 2017 року, та з інших причин);
- ОТГ м. Глобине Полтавської області – 4,5 млн грн (пізніше проведення торгів через тривале виготовлення проектно-кошторисної документації);
- ОТГ с. Маків Хмельницької області – 4,5 млн грн (невиконання переможцями торгів своїх зобов'язань та заміна одного проекту на інший).

Разом з тим іще 15 ОТГ із семи областей, інспектованих РПУ, повернули до державного бюджету 13 млн грн, зокрема найбільше: ОТГ Дніпропетровської області – 2,2 млн грн; Одеської – 1 млн грн; Полтавської – 5,5 млн грн; Тернопільської – 1,9 млн грн; Хмельницької – 1,9 млн грн; Чернігівської області – 0,5 млн грн.

Основними причинами такого повернення стали неефективні управлінські рішення щодо:

- своєчасного і повного розподілу коштів між проектами;
- формування проектів та проектно-кошторисної документації;
- проведення процедур закупівель.

Водночас у деяких ОТГ встановлено факти спрямування зекономлених коштів субвенції на нові проекти, що, безумовно, є позитивним моментом і свідчить про контроль, своєчасність та оперативність у прийнятті управлінських рішень органами місцевої влади. Однак через закінчення року не всі ОТГ встигли забезпечити спрямування зекономлених коштів субвенції на нові проекти та їх використання.

Також показниками, що вказують на зниження загального рівня ефективності освоєння субвенції на формування інфраструктури ОТГ, стали:

- використання коштів субвенції з порушенням вимог законодавства (зокрема, в частині дотримання встановлених законодавством напрямів їх використання, правил визначення вартості будівництва, порядку оплати виконаних робіт тощо) – на суму 20 млн грн;
- неефективне використання коштів субвенції (внаслідок проведення неекономних видатків на придбання товарів, робіт і послуг, оплати

послуг за технічний нагляд робіт, які фактично не виконано, тривалого невведення в експлуатацію приміщень і обладнання тощо) – на суму 56 млн грн.

До основних видів неефективного використання коштів субвенції через порушення вимог законодавства можна віднести:

- включення підрядниками до актів приймання виконаних будівельних робіт обсягів і вартості фактично невиконаних робіт з невідображенням в обліку дебіторської заборгованості за ними;
- використання коштів субвенції на заходи, не передбачені Порядком та умовами надання субвенції (Постанова КМУ № 200 від 16.03.2016<sup>13</sup>);
- незабезпечення протягом тривалого часу використання за призначенням придбаного майна і модернізованих (відремонтованих) об'єктів інфраструктури.

Отже, як висновок можна сказати, що практично в усіх територіальних громадах, які були об'єктами аудиту РПУ (Дніпропетровська, Луганська, Одеська, Полтавська, Тернопільська, Хмельницька та Чернігівська області), виявлено порушення в частині використання досліджуваної субвенції. Це, у свою чергу, є індикатором низького рівня фінансової дисципліни з боку розпорядників щодо використання коштів субвенції та повноти реалізації проектів і введення об'єктів в експлуатацію, а також призводить до того, що основна мета надання субвенції не досягається.

---

13 Постанова КМУ № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 16.03.2016. Отримано з: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-n>.



## ВИСНОВКИ

Провівши дослідження, можна сказати, що порядок та умови розподілу субвенції на формування інфраструктури ОТГ між громадами не повною мірою відображають цілі цієї субвенції, адже потреби у ній визначаються особливостями просторової організації громад.

Також у результаті проведеного аналізу розподілу досліджуваної субвенції можна виокремити її основні переваги та недоліки.

До переваг можна віднести:

- значні фінансові ресурси на формування інфраструктури виключно новостворених та уже існуючих громад;
- зрозумілі напрями використання (розширені у 2017 році);
- просту (фактично децентралізовану) процедуру отримання субвенції;
- високий рівень освоєння субвенції (майже 95% у 2016 році);
- об'єктивність та рівномірність розподілу;
- орієнтацію на розвиток сільських територій та великих за територією громад.

До ключових недоліків належать:

- зменшення середнього розміру субвенції у розрахунку на одну ОТГ, 1 кв. км площі та одного сільського жителя ОТГ;
- більша частина субвенції у 2017 році - це кошти спеціального фонду державного бюджету. Лише третя частина, 0,5 млрд грн, – загальний фонд;
- розподіл субвенції затверджено лише 07.06.2017 (Постанова КМУ № 410), що є занадто пізно з огляду на затримки у перерахуванні та освоєнні коштів за цією субвенцією;
- нерівномірний розподіл субвенції через відсутність законодавчо визначених критеріїв та методології обрахунку загального обсягу субвенцій для громад. Так, приблизно однакові за територією та чисельністю населення громади отримали різні суми субвенції у 2016 та 2017 роках саме через зменшення загального річного обсягу субвенції. При цьому не враховуються соціально-економічні потреби ОТГ.

Разом з тим, аналізуючи напрями використання коштів субвенції, можна зробити висновок, що одержані кошти ОТГ здебільшого використовують на:

- будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт доріг, мостів, переходів;
- капітальний ремонт та реконструкцію закладів освіти, зокрема заміну вікон та дахів, ремонт систем опалення, облаштування підвір'я, закупівлю мультимедійного приладдя, придбання шкільних автобусів, оновлення матеріально-технічної бази;
- капітальний ремонт та реконструкцію закладів охорони здоров'я, а саме фельдшерсько-акушерських пунктів, реконструкцію амбулаторій загальної практики сімейної медицини, перекриття дахів, заміну вікон та дверей, закупівлю стоматологічних установок для амбулаторій, придбання транспортних засобів для медиків;
- ремонт і реконструкцію адміністративних будівель, заміну і перекриття дахів, заміну вікон, ремонт сходів, ремонт будинків культури тощо.

## 3.2 СУБВЕНЦІЇ НА ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ У 2016–2017 РР.

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЙ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

У 2016 році субвенції на соціально-економічний розвиток надавалися відповідно до Постанови КМУ «Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» зі змінами та доповненнями (останні було внесено Постановою КМУ від 21.12.2016 р. №970)<sup>14</sup>.

Відповідно до зазначеної Постанови субвенції надавалися згідно з трьома додатками. Додатки №1 та 2 містять перелік назв місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць з сумами наданих субвенцій, а Додаток №3 – розподіл сум коштів у розрізі об'єктів (заходів), що фінансуються. Загальна сума наданих субвенцій у 2016 році становила 5,3 млрд грн (2,45, 0,4 та 2,45 млрд грн відповідно до кожного додатку). Таким чином, 53,8% наданих субвенцій не мали деталізації напрямів використання. Лідерами у виділенні субвенцій без деталізації виявилися Івано-Франківська, Харківська та Київська області (198, 187 та 182 млн грн відповідно), а аутсайдерами – м. Київ, Тернопільська та Луганська області (55, 52 та 33 млн грн відповідно). При цьому Додаток 1 містить визначений перелік адміністративно-територіальних одиниць усіх 24 областей та м. Києва, а у Додатку 2 – немає Харківської, Донецької, Волинської областей та м. Києва.

У 2017 році субвенції на соціально-економічний розвиток надаються відповідно до двох розпоряджень КМУ:

- «Деякі питання розподілу в 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від 08.02.2017 р. №70-р – сума субвенцій становить 181 млн грн;
- «Деякі питання розподілу у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного

<sup>14</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від 24.06.2016 р. №395. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/395-2016-%D0%BF>.

розвитку окремих територій» від 11.05.2017 р. №310-р – сума субвенцій становить 1 049 млн грн.

Отже, загальна сума передбачених у 2017 році субвенцій на соціально-економічний розвиток становить 1,23 млрд грн, що в 4,3 разів менше, ніж у 2016 році.

Окрім того, Розпорядження КМУ від 11.05.2017 р. №310-р містить два додатки. У Додатку №1 наведено суми коштів у розрізі об'єктів (заходів) на загальну суму 920 млн грн, у Додатку №2 – на суму 129 млн грн без деталізації. Таким чином, 25,2% наданих субвенцій не мають деталізації напрямів використання. У Додатку №2 представлено місцеві бюджети 16 з 24 областей. Винятком стали Волинська, Донецька, Кіровоградська, Луганська, Рівненська, Сумська, Харківська, Херсонська області та м. Київ. При цьому загальна кількість субсидійованих відповідно до Додатку №2 адміністративно-територіальних одиниць становить 80, з них 33 місцеві бюджети містяться в деталізованому Додатку 1. Тому дещо незрозумілим є підхід до формування розподілу субвенцій, зокрема тих, що не мають чіткої деталізації за напрямами використання.

Можемо припустити, що в 2016–2017 рр. суми субвенцій, наданих без визначення переліку об'єктів (заходів) їх освоєння, можуть призвести до нераціонального використання бюджетних коштів.

Отже, за наявності такого неоднотипного розподілу субвенцій для подальшого дослідження оберемо ті субвенції, щодо яких визначено перелік фінансованих об'єктів (заходів), щоб показати наочно основні напрями їх освоєння.

## ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЙ НА ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ

Зазначимо, що субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій спрямовуються на<sup>15</sup>:

- 1) будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної власності (за винятком адміністративних будинків);
- 2) здійснення екологічних та природоохоронних заходів;
- 3) придбання обладнання для установ соціально-культурної сфери комунальної власності та комунального транспорту, зокрема спеціального призначення;
- 4) здійснення заходів, пов'язаних з відселенням громадян із житлових будинків, що перебувають в аварійному стані;
- 5) розв'язання проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць (малих міст, шахтарських та гірських населених пунктів);
- 6) проведення робіт з газифікації;
- 7) здійснення заходів з енергозбереження;
- 8) здійснення спільних заходів, передбачених угодами щодо регіонального розвитку;
- 9) здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів;
- 10) будівництво, реконструкцію об'єктів освіти та охорони здоров'я зі ступенем будівельної готовності не менше 90% або введення їх в експлуатацію у 2016–2017 рр.;
- 11) будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг;
- 12) реалізацію проектів з енергоефективності та енергозбереження;
- 13) виготовлення проектно-кошторисної документації.

Під час аналізу переліку об'єктів (заходів), що фінансуються за рахунок субвенцій, було виявлено, що всі надані грошові кошти відповідають вищенаведеним напрямам. Проте у випадку розподілу суми субвенцій за цими напрямками аналіз буде не такий детальний, наприклад, як при розподілі за видатками за функціональною класифікацією.

15 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від 06.02.2012 р. №106. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2012-%D0%BF>.

Адже, наприклад, будівництво, реконструкція об'єктів освіти та охорони здоров'я об'єднує загалом два напрями витрат, які, на наш погляд, доцільніше аналізувати окремо.

Водночас визначення розміру субвенцій, що йдуть на виготовлення проектно-кошторисної документації, є проблематичним, оскільки ці суми в більшості випадків включаються у загальні суми субвенцій на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів. Так, у 2016 році лише для 13 з 44 проектно-кошторисних документів можна було визначити вартість – 5,6 млн грн, а у 2017 році – для 8 з 17 на суму 1,7 млн грн.

З огляду на це в дослідженні запропоновано такий розподіл субвенцій за функціональною класифікацією, який, на наш погляд, більш точно покаже реальну картину освоєння бюджетних коштів у регіонах.

Отже, використаний у цьому дослідженні поділ субвенцій наведено в табл. 3.2.1.

Таблиця 3.2.1

**Визначення основних напрямів розподілу субвенцій за функціональною класифікацією**

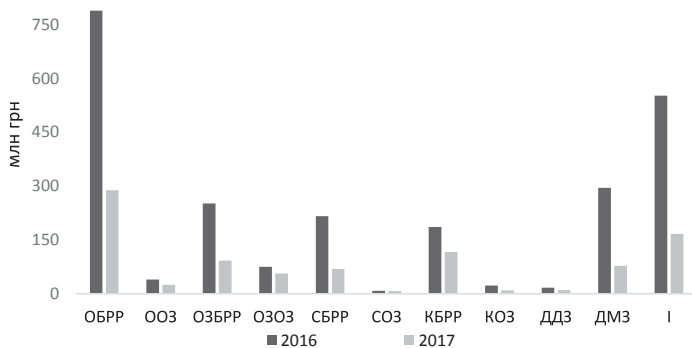
Напрямок	Позначення	Об'єкти	Підкатегорії
Освіта	$O_{БРР}$	Загальноосвітні навчальні заклади, дошкільні навчальні заклади, дитячі розвиваючі центри професійно-технічні училища, вищі навчальні заклади тощо	1. будівництво, реконструкція, ремонт (заміна вікон, утеплення, система енергозбереження тощо)
	$O_{ОЗ}$		2. придбання основних засобів (меблі, комп'ютери, обладнання, побутова техніка тощо)
Охорона здоров'я	$OЗ_{БРР}$	Фельдшерсько-акушерські пункти, центральні лікарні, амбулаторії загальної практики – сімейної медицини, санаторно-курортні заклади, пологові будинки тощо	1. будівництво, реконструкція, ремонт (заміна вікон, утеплення, система енергозбереження тощо)
	$OЗ_{ОЗ}$		2. придбання основних засобів (меблі, комп'ютери, обладнання, побутова техніка тощо)

Продовження Таблиці 3.2.1

Напря́м	Позначення	Об'єкти	Підкатегорії
<b>Духовний та фізичний розвиток</b>			
Спорт	C <sub>БРР</sub>	Дитячо-юнацькі спортивні школи, спортивні зали, басейни, тренажерні зали, футбольні стадіони, дитячі спортивні майданчики тощо.	1. будівництво, реконструкція, ремонт (заміна вікон, утеплення, система енергозбереження тощо)
	C <sub>ОЗ</sub>		2. придбання основних засобів (меблі, комп'ютери, обладнання, побутова техніка тощо)
Культура	K <sub>БРР</sub>	Театри, бібліотеки, музеї, народні доми, клубні заклади, зоопарки, заповідники, дитячі ігрові майданчики тощо	1. будівництво, реконструкція, ремонт (заміна вікон, утеплення, система енергозбереження тощо)
	K <sub>ОЗ</sub>		2. придбання основних засобів (меблі, комп'ютери, обладнання, побутова техніка тощо)
<b>Дорожнє господарство</b>			
Дороги державного значення	ДДЗ	Дороги державного значення в межах окремої області, міста чи об'єднаної територіальної громади	Ремонт автомобільних доріг, аварійно-небезпечних ділянок
Дороги місцевого значення	ДМЗ	Дороги місцевого значення, переїзди, тротуари, під'їзди до будівель загального користування та адміністративних будівель тощо	Ремонт автомобільних доріг, аварійно-небезпечних ділянок
Інше (I)	МІМ	Міські інженерні мережі	Відновлення, будівництво, ремонт водо-, тепло- та електропостачання
	БТ	Благоустрій території	Реконструкція, облаштування парків, скверів, території біля пам'ятників, кладовищ тощо
	ЖБ	Житлові будинки	Ремонт, реконструкція будівель, переобладнання інженерних мереж, встановлення ліфтів тощо
	АУ	Адміністративні установи: сільська/місцеві ради, центри реабілітації, соціального захисту, ЦНАПи тощо	Будівництво, реконструкція, ремонт, утеплення та придбання основних засобів тощо

## АНАЛІЗ РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЙ ЗА ФУНКЦІОНАЛЬНОЮ КЛАСИФІКАЦІЄЮ

На рис. 3.2.1 наведено розподіл субвенцій за функціональною класифікацією та темп їх зростання у 2017 році порівняно з 2016 роком.



**Примітка:** позначення див. у табл. 3.2. 1.

**Рис. 3.2.1.** Розподіл субвенцій за функціональною класифікацією у 2016–2017 рр.

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ від 24.06.2016 р. №395 та Розпорядження КМУ від 11.05.2017 р. №310-р.

Як видно з рис. 3.2.1, у 2017 році порівняно з 2016 роком за всіма без винятку напрямками спостерігається суттєве зменшення фінансування. Найбільше зменшилися субвенції, направлені на ремонт доріг місцевого значення (на 73,6%). Однак цьому можна знайти такі пояснення:

- освоєння субвенцій на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад за окремою Постановою КМУ від 07.06.2017 р. №410<sup>16</sup> (сума – 1,5 млрд грн);
- дорожній експеримент, що передбачає спрямування на ремонт автодоріг 50% коштів від перевиконання щомісячних планових надходжень митниць<sup>17</sup> (за чотири місяці 2017 року українська митниця перерахувала на будівництво доріг більше 4 млрд грн, тоді як за 2016 рік надійшло 2,8 млрд грн).

Також найбільші скорочення субвенцій відбулися в напрямку будівництва, реконструкції, ремонту (заміна вікон, утеплення, система енергозбереження тощо) закладів освіти (на 63,4%), охорони здоров'я (63,3%) та спорту (68,0%).

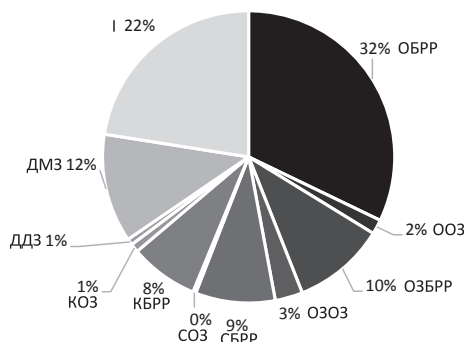
<sup>16</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 07.06.2017 р. №410. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2017-%D0%BF>.

<sup>17</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про проведення експерименту з фінансового забезпечення здійснення заходів з розвитку автомобільних доріг загального користування в усіх областях та м. Києві, а також дорожньої інфраструктури у м. Києві» від 16.09.2015 р. №726. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726-2015-%D0%BF>.



Найменше зміни торкнулися субвенцій, направлених на придбання основних засобів для спортивних закладів, – спостерігається зменшення на 6,1%.

При цьому протягом досліджуваного періоду більша частина субвенцій припадає на капітальний ремонт закладів освіти, охорони здоров'я, спорту та культури, а менша – на придбання основних засобів у ці ж заклади (рис. 3.2.2 та 3.2.3).



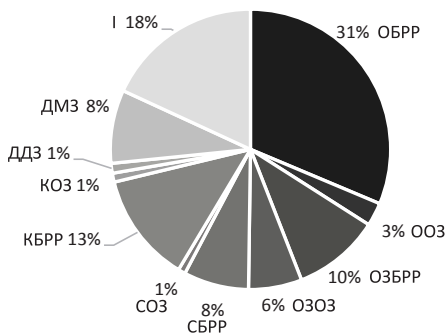
**Рис. 3.2.2.** Частка соціально-економічних субвенцій у розрізі напрямів фінансування у 2016 році

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ від 24.06.2016 р. №395.

**Примітка:** позначення див. у табл. 3.2.1.

Отже, на реконструкцію, ремонт та будівництво закладів освіти, охорони здоров'я, спорту та культури в 2016 році розподілено 58,8% від загальної суми субвенцій, а в 2017 році – 61,5%. При цьому найбільше фінансуються заклади освіти, зокрема загальноосвітні школи та дошкільні навчальні заклади (32,1% та 31,3% у 2016 та 2017 рр. відповідно).

Придбання основних засобів для вищезазначених закладів у 2016 році становило 5,9%, а у 2017 році – 10,7%. При цьому найбільше меблів, комп'ютерів, обладнання, побутової техніки було придбано для закладів охорони здоров'я (10,3% та 10% у 2016 та 2017 рр. відповідно).



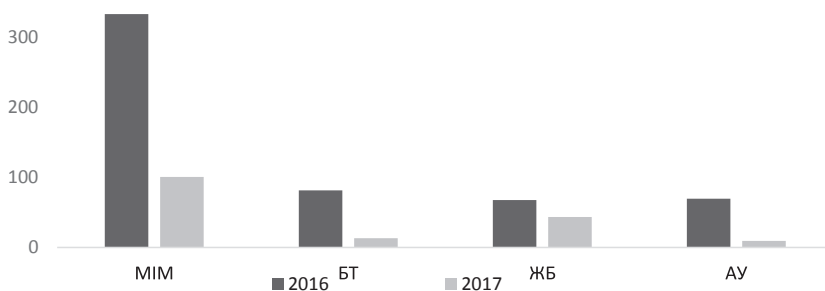
**Рис. 3.2.3.** Частка соціально-економічних субвенцій у розрізі напрямів фінансування у 2017 році

**Джерело:** складено автором на основі Розпорядження КМУ від 11.05.2017 №310-р.

**Примітка:** позначення див. у табл. 3.2.1.

Найменше субвенцій розподілено на придбання основних засобів для дитячо-юнацьких спортивних шкіл, спортивних залів, басейнів, тренажерних залів, стадіонів, дитячих спортивних майданчиків – 0,3% та 0,8% від загальних субвенцій у 2016 та 2017 рр. відповідно. Також мало коштів виділяється на ремонт доріг держаного значення – близько 1% від загальної суми субвенцій щорічно.

Зважаючи на те, що відповідно до запропонованого в дослідженні розподілу близько 1/5 соціально-економічних субвенцій виділено на об'єкти (заходи), що віднесено до категорії «Інші», на рис. 3.2.4 деталізовано напрями їх використання в 2016–2017 рр.



**Примітка:** позначення див. у табл. 3.2.1.

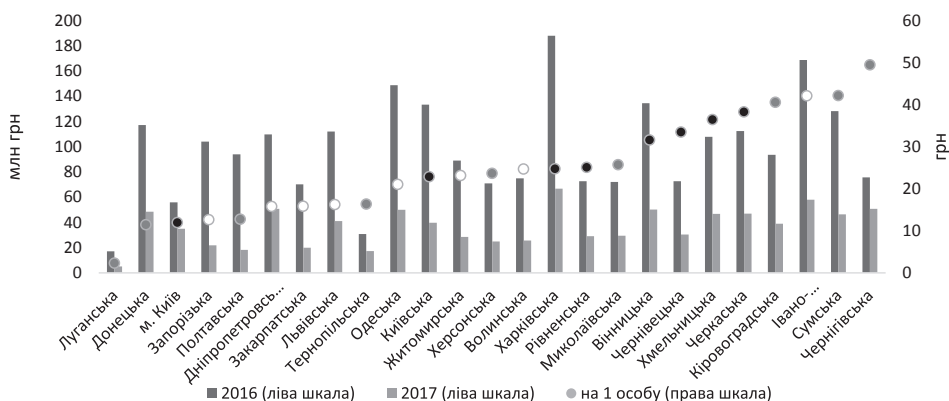
**Рис. 3.2.4.** Розподіл субвенцій, віднесених до категорії «Інші», у 2016–2017 рр. (млн грн)

**Джерело:** розрахунки автора на основі Постанови КМУ від 24.06.2016 р. №395 та Розпорядження КМУ від 11.05.2017 р. №310-р.

Як видно з рис. 3.2.4, у 2016 році велика частина субвенцій була направлена на відновлення, будівництво, ремонт водо-, тепло- та електропостачання – 333,4 млн грн. На 2017 рік цю суму було зменшено втричі – до 100,7 млн грн.

У 2017 році порівняно з 2016 роком значно скоротився розмір субвенцій на благоустрій території (з 81,4 млн грн до 13,0 млн грн) та на будівництво, реконструкцію, ремонт, утеплення та придбання основних засобів для адміністративних будівель (з 69,6 млн грн до 9,5 млн грн). Що стосується капітальних видатків на ремонт, реконструкцію житлових будинків, переобладнання їх інженерних мереж, встановлення ліфтів тощо, то їх розмір протягом двох досліджуваних років залишався майже на одному рівні – у середньому 60 млн грн.

На рис. 3.2.5 наведено загальний розподіл субвенцій у розрізі областей та м. Києва у 2016–2017 рр. А в Додатку 3.2.1 та 3.2.2 – детальний розподіл субвенцій за визначеними напрямками в розрізі кожної області протягом досліджуваного періоду.



**Рис. 3.2.5.** Розподіл субвенцій у розрізі областей та м. Києва у 2016–2017 рр.

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ від 24.06.2016 р. №395; Розпорядження КМУ від 11.05.2017 р. №310р; Моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів за 2016 рік; даних Державної служби статистики України.

**Примітка:**

- чорний маркер – області з високим рівнем соціально-економічного розвитку;
- білий маркер – області з середнім рівнем соціально-економічного розвитку;
- сірий маркер – області з низьким рівнем соціально-економічного розвитку.

## ВСТАНОВЛЕННЯ ВІДПОВІДНОСТІ НАДАНИХ СУБВЕНЦІЙ РЕЙТИНГУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ ТА РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЙ НА ОДНОГО ЖИТЕЛЯ ОБЛАСТІ

Цікавим, на наш погляд, може виявитися встановлення відповідності між загальною сумою наданих субвенцій, розподілом субвенцій на одного жителя області та соціально-економічним розвитком регіону.

Сьогодні моніторингом соціально-економічного розвитку регіонів займається Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» від 21.10.2015 р. №856<sup>18</sup>.

Оцінка проводиться на підставі інформації, отриманої від міністерств, відомств, центральних органів виконавчої влади, обласних та Київської міської державної адміністрації, за 64 показниками, що характеризують ситуацію за 12 напрямками в різних сферах соціально-економічного розвитку (економічна та соціальна згуртованість; економічна ефективність; інвестиційно-інноваційний розвиток та зовнішньоекономічна співпраця; фінансова самодостатність; розвиток малого та середнього підприємництва; ефективність ринку праці; розвиток інфраструктури; відновлювана енергетика та енергоефективність; доступність та якість послуг у сфері освіти; доступність та якість послуг у сфері охорони здоров'я; соціальний захист та безпека; раціональне природокористування та якість довкілля). У результаті визначається місце кожного регіону за окремим напрямом та узагальнююче рейтингове місце за всіма напрямками оцінки<sup>19</sup>.

За результатами оцінки в 2016 році визначено три групи регіонів:

- I група – регіони, які посідають 1–5 місця (м. Київ, Харківська, Київська, Вінницька, Чернівецька області).
- II група – 15 регіонів, що посіли 6–20 місця (Рівненська, Черкаська, Хмельницька, Волинська, Дніпропетровська, Житомирська, Івано-

18 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» від 21.10.2015 р. №856. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF>.

19 Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів за 2016 рік / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Департамент з питань регіонального розвитку. – К., травень, 2017. Отримано з: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/05/Reytingova-otsinka-za-2016-rik-prezentatsiyini-materiali.pdf>.

Франківська, Львівська, Запорізька, Одеська, Закарпатська, Полтавська, Кіровоградська, Миколаївська та Тернопільська області).

- III група – регіони, які за інтегральними розрахунками посіли п'ять останніх (21–25) місць (Херсонська, Чернігівська, Сумська, Донецька та Луганська області).

Так, рис. 3.2.5 та рейтинг соціально-економічного розвитку регіонів дав можливість визначити 5 лідерів та аутсайдерів двох досліджуваних років рейтингу та розподілу субвенцій на одного жителя області (табл. 3.2.2).

З табл. 3.2.2 видно, що надання субвенцій має опосередковане відношення до рейтингу соціально-економічного розвитку регіону, оскільки повний збіг по областях, які отримали найбільше субвенцій у 2016 році, спостерігається по трьох областях (Харківська, Вінницька та Київська області), а найменше – по двох (Луганська та Херсонська області).

Таблиця 3.2.2

**Лідери та аутсайдери при розподілі субвенцій у 2016–2017 рр.**

	Відповідно до Додатку №3 Постанови КМУ від 24.06.2016 р. №395	Відповідно до Додатку №1 Розпорядження КМУ від 11.05.2017 р. №310-р	Відповідно до рейтингу соціально- економічного розвитку регіонів за 2016 рік, сформованого Мінрегіоном	Залежно від розподілу субвенції на одного жителя області
<b>Лідери</b>	<i>Харківська</i>	<i>Харківська</i>	<i>Харківська</i>	<i>Сумська</i>
	<i>Вінницька</i>	<i>Вінницька</i>	<i>Вінницька</i>	<i>Кіровоградська</i>
	<i>Івано-Франківська</i>	<i>Івано-Франківська</i>	<i>м. Київ</i>	<i>Івано-Франківська</i>
	<i>Одеська</i>	<i>Чернігівська</i>	<i>Чернівецька</i>	<i>Чернігівська</i>
	<i>Київська</i>	<i>Дніпропетровська</i>	<i>Київська</i>	<i>Черкаська</i>
<b>Аутсайдери</b>	<i>Луганська</i>	<i>Луганська</i>	<i>Луганська</i>	<i>Луганська</i>
	<i>Закарпатська</i>	<i>Закарпатська</i>	<i>Донецька</i>	<i>Донецька</i>
	<i>Тернопільська</i>	<i>Тернопільська</i>	<i>Сумська</i>	<i>Полтавська</i>
	<i>Херсонська</i>	<i>Запорізька</i>	<i>Херсонська</i>	<i>Запорізька</i>
	<i>м. Київ</i>	<i>Полтавська</i>	<i>Чернігівська</i>	<i>м. Київ</i>

На перший погляд здається, що більші субвенції надано переважно найбільш соціально-економічно розвиненим регіонам.

Однак для підтвердження чи спростування цієї тези розгляньмо відповідність соціально-економічного розвитку регіону та розміру субвенцій на одного жителя області. У Кіровоградській, Сумській та Чернігівській областях, які є аутсайдерами рейтингу соціально-економічного розвитку регіонів, найвищі розміри субвенцій на одного жителя (40-50 грн/ос.), що в принципі логічно. Однак поряд з ними розмістилися області з високим рівнем соціально-економічного розвитку, а саме: Черкаська, Хмельницька, Чернівецька та Вінницька. При цьому розмір субвенцій у них у розрахунку на одного жителя також є високим та коливається в межах 30-40 грн/ос.

Підсумовуючи, можна сказати, що розподіл капітальних видатків – субвенцій на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у 2016–2017 рр. – є диспропорційним між областями.

Якщо порівнювати загальні суми видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією з субвенціями, наданими за ідентичними напрямками, то можна побачити, що частка останніх є незначною (табл. 3.2.3).

Таблиця 3.2.3

**Видатки місцевих бюджетів за функціональною класифікацією та субвенції, надані за ідентичними напрямками (млрд грн)**

Показники	2016 (факт)			2017 (план)		
	Видатки місцевих бюджетів	Субвенції	Частка субвенцій в однойменних видатках, %	Видатки місцевих бюджетів	Субвенції	Частка субвенцій в однойменних видатках, %
Освіта	94,6	0,828	0,9	122,6	0,313	0,3
Охорона здоров'я	63,0	0,326	0,5	70,9	0,149	0,2
Фізична культура і спорт	3,1	0,224	7,2	3,6	0,077	2,1
Культура та мистецтво	8,5	0,209	2,4	9,4	0,126	1,3
Дорожнє господарство	9,9	0,312	3,1	5,0	0,089	1,8

**Джерело:** складено автором на основі Додатка 3 Постанови КМУ від 24.06.2016 р. №395; Додатка 3.2.1 Розпорядження КМУ від 11.05.2017 р. №310-р; Звітів про виконання Державного бюджету України, підготовлених Держказначейством України; Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 21.12.2016 р. №1801-VIII.

## ВИСНОВКИ

1. Загальний розмір наданих субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій у 2016 році становив 5 313 млн грн, а у 2017 році ця сума скоротилася у 4,3 разів до 1 230 млн грн. При цьому 53,8% у 2016 році та 25,2% у 2017 році наданих субвенцій не мали деталізації переліку об'єктів (заходів), що фінансуються.

2. Перелік об'єктів (заходів), що фінансуються за рахунок визначених субвенцій, відповідає напрямам, зазначеним у п. 3 Постанови КМУ «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від 06.02.2012 р. №106.

3. Запропонований розподіл субвенцій за функціональною класифікацією показав, що:

- а) на реконструкцію, ремонт та будівництво закладів освіти, охорони здоров'я, спорту та культури у 2016 році розподілено 58,8% від загальної суми субвенцій, а у 2017 році – 61,5%. Найбільше субвенцій за цим напрямом розподілено для капітального ремонту закладів освіти (32,1% та 31,3% у 2016 та 2017 рр. відповідно);
- б) на придбання основних засобів для вищезазначених закладів у 2016 році розподілено 5,9%, а у 2017 році – 10,7%. Найбільше меблів, комп'ютерів, обладнання, побутової техніки було придбано для закладів охорони здоров'я (10,3% та 10% у 2016 та 2017 рр. відповідно);
- в) найменше субвенцій розподілено на придбання основних засобів для дитячо-юнацьких спортивних шкіл, спортивних залів, басейнів, тренажерних залів, стадіонів, дитячих спортивних майданчиків – 0,3% та 0,8% від загальних субвенцій у 2016 та 2017 рр. відповідно;
- г) у 2016 році значна частина субвенцій була направлена на відновлення, будівництво та ремонт міських інженерних мереж – 333,4 млн грн. На 2017 рік цю суму зменшено втричі – до 100,7 млн грн.

4. Найбільші суми субвенцій з визначеними об'єктами фінансування у 2016–2017 рр. отримали Харківська, Вінницька та Івано-Франківська області, а найменші – Закарпатська, Тернопільська та Луганська.

Таким чином, розподіл капітальних видатків – субвенцій на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у 2016–2017 рр. – є диспропорційним між областями.



### 3.3 ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЙ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НА ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ У 2017 РОЦІ

Відповідно до ч. 6 ст. 108 Бюджетного кодексу України<sup>20</sup> та ст. 28 ЗУ «Про Державний бюджет України на 2017 рік»<sup>21</sup> розподіл субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій між місцевими бюджетами здійснюється Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. При цьому головним розпорядником субвенцій визначено Міністерство фінансів України.

Постановою КМУ № 106 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від 06.02.2012<sup>22</sup> визначено, що надані субвенції спрямовуються на:

- 1) будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної власності (за винятком адміністративних будинків);
- 2) здійснення екологічних та природоохоронних заходів;
- 3) придбання обладнання для установ соціально-культурної сфери комунальної власності та комунального транспорту, зокрема спеціального призначення;
- 4) здійснення заходів, пов'язаних з відселенням громадян із житлових будинків, що перебувають в аварійному стані;
- 5) розв'язання проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць (малих міст, шахтарських та гірських населених пунктів);
- 6) проведення робіт з газифікації;
- 7) здійснення заходів з енергозбереження;
- 8) здійснення спільних заходів, передбачених угодами щодо регіонального розвитку;
- 9) здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів;
- 10) будівництво, реконструкцію об'єктів освіти та охорони здоров'я зі ступенем будівельної готовності не менше 90 % або введення їх в експлуатацію у 2016-2017 роках;

20 Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

21 Закон України № 1801-VIII «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 21.12.2016: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

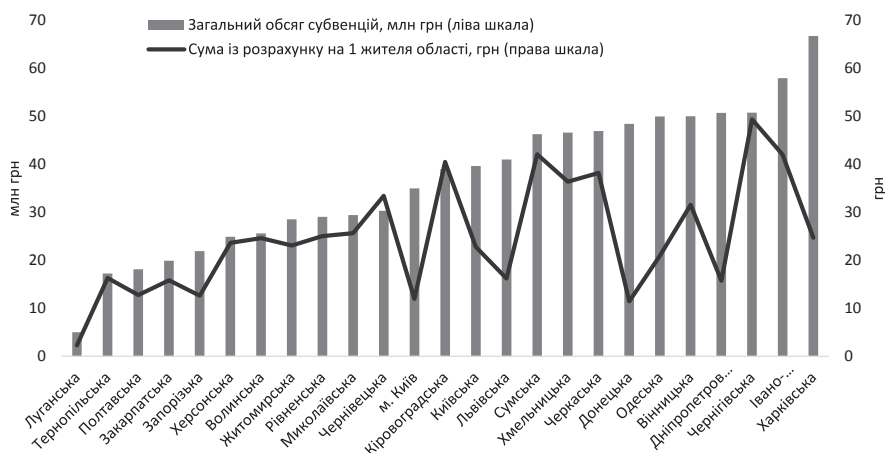
22 Постанова Кабінету Міністрів України № 106 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від 06.02.2012: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2012-%D0%BF>.

- 11) будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг;
- 12) реалізацію проектів з енергоефективності та енергозбереження;
- 13) виготовлення проектно-кошторисної документації.

Розподіл субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у 2017 році здійснюється відповідно до Розпорядження КМУ № 310-р від 11.05.2017<sup>23</sup>.

Так, загальний обсяг субвенцій, передбачених на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, у 2017 році склав 920 млн грн, що на 32,2 % менше, ніж у 2016 році (2 860 млн грн).<sup>24</sup>

На рис. 3.3.1 наведено розподіл субвенцій у розрізі областей та м. Києва, а також порівняно суми субвенцій із розрахунку на одного жителя області. Для розрахунку взято чисельність наявного населення на 1 травня 2017 року<sup>25</sup>.



**Рис. 3.3.1.** Розподіл субвенцій у розрізі областей та м. Києва

**Джерело:** складено автором на основі Розпорядження КМУ № 310-р від 11.05.2017 та даних Державної служби статистики України

23 Розпорядження Кабінету Міністрів України № 310-р «Деякі питання розподілу у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від 11.05.2017: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2017-%D1%80>.

24 Постанова Кабінету Міністрів України № 395 «Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» від 24.06.2016: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/395-2016-п>.

25 Чисельність населення (за оцінкою) на 1 травня 2017 року та середня чисельність у січні-квітні 2017 року: дані з офіційного сайту Державної служби статистики України: [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/news/op\\_popul.asp](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/news/op_popul.asp).

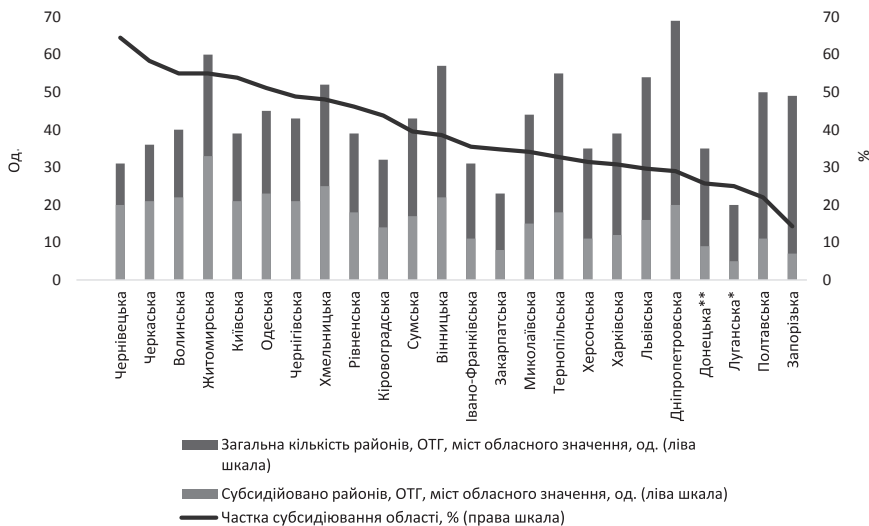
З рис. 3.3.1 видно, що найбільше субвенцій у 2017 році отримають Харківська (66,8 млн грн, або 7,3 % загальних субвенцій); Івано-Франківська (58,0 млн грн, або 6,3 %) та Чернігівська (50,8 млн грн, або 5,5 %) області.

Водночас найменше: Луганська (5,0 млн грн, або 0,5 %); Тернопільська (17,3 млн грн, або 1,9 %) та Полтавська (18,1 млн грн, або 1,9 %) області.

Якщо порівнювати суми субвенцій із розрахунку на одного жителя області, то їх розмір найбільший у Чернігівській, Сумській та Кіровоградській областях (40-50 грн/особу), а найменший – у Запорізькій, Полтавській та Дніпропетровській (12-16 грн/особу). Загальний показник по Україні становить близько 24 грн/особу (без урахування Луганської (2,3 грн/особу) та Донецької (11,5 грн/особу) областей, оскільки необ'єктивність цих значень викривляє загальну ситуацію по Україні).

Розрахунки у межах Луганської та Донецької областей не є порівнюваними та не надають повної картини через часткову окупацію території. Однак при порівнянні цих двох областей між собою виникає цікава ситуація. Донецька область порівняно з Луганською має майже у 10 разів більший розмір субвенцій — 48,5 млн грн. У Донецькій області надано субвенцій 4 районам та 5 містам обласного значення, а у Луганській – лише 5 районам. Саме за рахунок надання субвенцій донецьким містам (39,1 млн грн) виникла така різниця. Найбільш субсидійованим містом України (за винятком столиці) виявився Маріуполь (23,5 млн грн). Ці кошти буде направлено на капітальний ремонт двох житлових будинків та чотирьох освітньо-культурних закладів.

Далі визначимо частку адміністративно-територіальних одиниць (районів, об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) та міст обласного значення), яким було надано субвенції, у загальній їх кількості, встановленій адміністративним устроєм області (рис. 3.3.2).



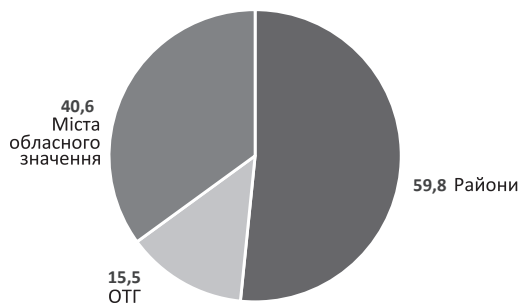
**Рис. 3.3.2.** Частка адміністративно-територіальних одиниць, яким було надано субвенції, у загальній їх кількості

**Джерело:** складено автором на основі: Розпорядження КМУ № 310-р від 11.05.2017

З рис. 3.3.2 видно, що найбільша частка субсидійованих адміністративно-територіальних одиниць у загальній їх кількості – у Чернівецькій, Черкаській та Волинській областях, а найменша – у Запорізькій, Полтавській та Дніпропетровській. Загальний показник по Україні становить 39,2 % (субвенції надано 400 із 1 021 адміністративно-територіальних одиниць).

У висновку зауважимо, що немає прямої залежності між обсягом наданих субвенцій, сумою субвенцій із розрахунку на одного жителя області та кількістю адміністративно-територіальних одиниць, у які вони направлені.

Якщо порівнювати загальний рівень надання субвенцій у розрізі районів, ОТГ та міст обласного значення, то найбільше субсидійовано райони, а найменше – ОТГ (рис. 3.3.3).



**Рис. 3.3.3.** Рівень надання субвенцій, %

**Джерело:** складено автором на основі Розпорядження КМУ № 310-р від 11.05.2017р.

**Так, по Україні субвенції надано 278 з 465 районів, 64 із 413 ОТГ та 58 зі 143 міст обласного значення.** Можна припустити, що незначний розмір допомоги ОТГ із Державного бюджету у межах Розпорядження КМУ № 310-р від 11.05.2017 пояснюється освоєнням субвенцій за окремою Постановою КМУ № 410 від 07.06.2017. Останні направлені виключно на формування інфраструктури ОТГ та становлять 1,5 млрд грн<sup>26</sup>.

26 Постанова Кабінету Міністрів України № 410 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 07.06.2017: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2017-%D0%BF>.

### 3.4 АНАЛІЗ ВИПЛАТИ ГРОШОВОЇ КОМПЕНСАЦІЇ НА ПРИДБАННЯ ЖИТЛА ДЛЯ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ ТА ЇХ СІМЕЙ У І ПІВРІЧЧІ 2018 РОКУ

#### НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОРЯДКУ ТА УМОВ НАДАННЯ СУБВЕНЦІЇ НА ПОЛІПШЕННЯ ЖИТЛОВИХ УМОВ ДЛЯ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ ТА ЇХ СІМЕЙ

Обсяги, порядок та умови надання субвенції на поліпшення житлових умов для учасників антитерористичної операції та їх сімей з державного бюджету місцевим бюджетам регулюються:

1. Бюджетним кодексом України<sup>27</sup>;
2. Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»<sup>28</sup>;
3. Постановою Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення житлом деяких категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також членів їх сімей»<sup>29</sup>;
4. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей загиблих осіб, визначених абзацами 5-8 пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», для осіб з інвалідністю I-II групи, яка настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, визначених пунктами 11-14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та які потребують поліпшення житлових умов, на 2018 рік»<sup>30</sup>.

27 Бюджетний кодекс України №2456-VI від 08.07.2010 року. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

28 Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» №3551-XII від 22.10.1993 року. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.

29 Постанова Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення житлом деяких категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також членів їх сімей» №719 від 19.10.2016 року. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2016-%D0%BF>.

30 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей загиблих осіб, визначених абзацами 5-8 пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», для осіб з інвалідністю I-II групи, яка настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, визначених пунктами 11-14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та які потребують поліпшення житлових умов, на 2018 рік» №327-р від 16.05.2018 року. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/327-2018-%D1%80>.

КМУ здійснює розподіл такого виду субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам шляхом визначення її обсягів на відповідний рік. Мінсоцполітики забезпечує погодження розподілу з Комітетом ВРУ з питань бюджету<sup>28</sup>.

Головним розпорядником субвенції та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Мінсоцполітики. Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня:

- структурні підрозділи з питань соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій (регіональні органи соціального захисту населення);
- структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві державних адміністрацій, виконавчі органи міських, районних у містах рад (районні та міські органи соціального захисту населення)<sup>27</sup>.

Як зазначалося вище, з 2016 року КМУ вдосконалив механізм забезпечення житлом сімей учасників АТО через розподіл бюджетних коштів між обласними та міськими бюджетами Мінсоцполітики з подальшою передачею цих коштів безпосередньо на рахунки членів сімей загиблих військових та ветеранів антитерористичної операції. Також сім'ям загиблих учасників антитерористичної операції та особам з інвалідністю I-II групи з числа учасників антитерористичної операції надано право обрати найбільш прийнятне для них житло та придбати його за рахунок грошової компенсації на первинному або вторинному ринку або шляхом інвестування в об'єкти житлового будівництва в будь-якому населеному пункті України<sup>31</sup>.

На отримання компенсації на житло мають право такі категорії громадян України:

- члени сімей загиблих осіб, що брали участь у проведенні антитерористичної операції;
- особи з інвалідністю I-II групи, що отримали поранення в ході участі в антитерористичній операції;
- особи, що втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції.

31 Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення житлом деяких категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також членів їх сімей» №719 від 19.10.2016 року. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2016-%D0%BF>.

З 24.02.2018 року у зв'язку з набранням чинності змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» право на компенсації на придбання житла набули також:

- члени сімей військовослужбовців, осіб, які перебували у складі добровольчих формувань, осіб, які добровільно забезпечували проведення антитерористичної операції, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення та загинули, померли (пропали безвісти) внаслідок захворювання, одержаного під час проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах та в період її проведення;
- особи з інвалідністю I-II, інвалідність яких настала внаслідок захворювання, одержаного під час проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах та в період її проведення<sup>32</sup>.

На компенсацію мають право особи з наведених категорій, які потребують поліпшення житлових умов: перебувають на квартирному обліку та в Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги<sup>33</sup>.

32 Відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» №3551-XII від 22.10.1993 року. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.

33 Бюджетний кодекс України №2456-VI від 08.07.2010 року. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>



### АНАЛІЗ ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ НА ВИПЛАТУ ГРОШОВОЇ КОМПЕНСАЦІЇ НА ПРИДБАННЯ ЖИТЛА ДЛЯ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ ТА ЇХ СІМЕЙ У I ПІВРІЧЧІ 2017 ТА 2018 РР.

У 2018 році обсяги фінансування субвенції збільшено майже вдвічі – на 109 млн грн (93%). Варто відзначити суттєве зростання (926%) фактичних обсягів виплат. Фінансування запланованих видатків з державного бюджету за таким видом субвенції в I півріччі 2017 та 2018 рр. здійснювалося в повному обсязі.

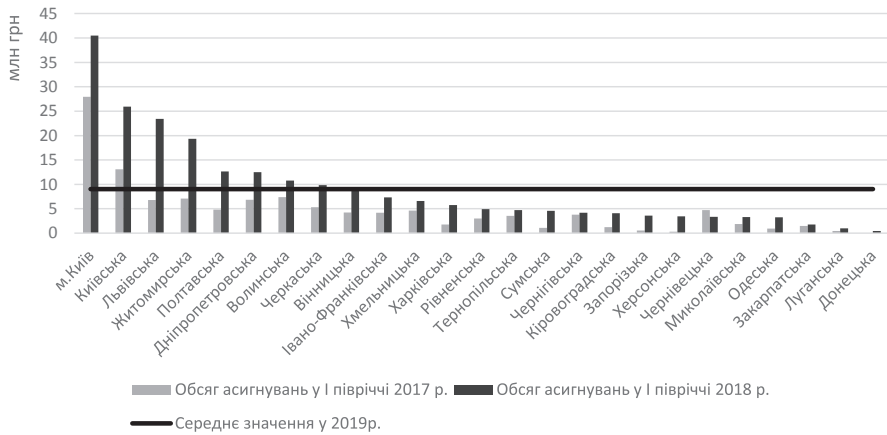
Таблиця 3.4.1

#### Субвенція на виплату грошової компенсації на придбання житла для учасників антитерористичної операції та їх сімей у I півріччі 2017 та 2018 рр., млн грн

Показник	2017	2018	Відхилення, млн грн	Відхилення, %
Планові значення	117	226	109	93
Фактичні видатки	6,9	70,8	63,9	926
Рівень використання коштів, %	5,9	31,4	25,5	-

Позитивною тенденцією є підвищення рівня використання коштів у I півріччі 2018 рр. на 25 п.п., однак цей показник у 2018 році все ще залишається невисоким (31%). Така ситуація зумовлена достатньо тривалим періодом отримання коштів на поліпшення житлових умов учасників АТО та їх сімей. Окрім цього, відповідні розпорядження КМУ про затвердження обсягів субвенції в розрізі областей у 2017 році здійснювалися в червні, а в 2018 році – у травні, що також істотно впливає на рівень освоєння коштів.

Розподіл цього виду субвенції в розрізі областей був нерівномірним (рис. 3.4.1).



**Рис. 3.4.1.** Динаміка обсягів фінансування за субвенцією на житло для учасників АТО та їх сімей

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України<sup>34</sup>.

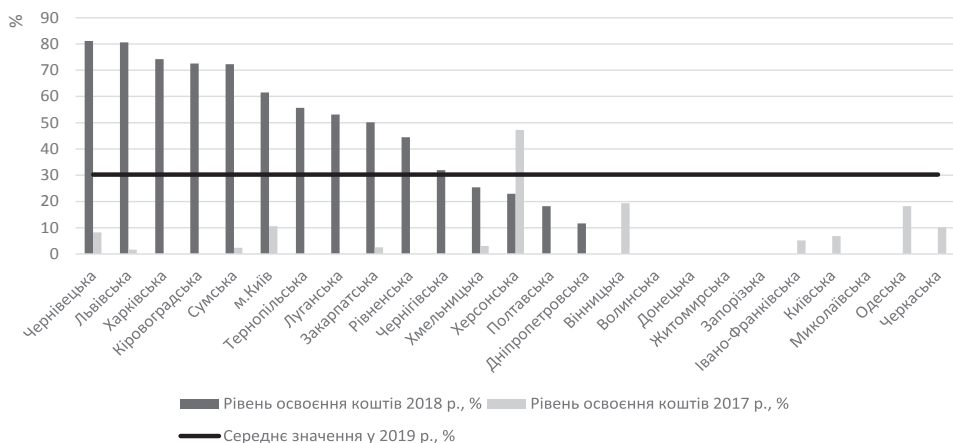
Найбільші обсяги фінансування за субвенцією в I півріччі 2017 та 2018 рр. спостерігалися в м. Київ, Київській та Львівській областях, найменші – у Донецькій та Луганській. Причина коливань обсягів фінансування за субвенцією на житло для учасників АТО та їх сімей у розрізі областей полягає в порядку визначення суми грошової компенсації, на яку впливають такі фактори:

- кількість членів сім'ї учасника антитерористичної операції, у т. ч. осіб з інвалідністю;
- вартість житла в регіоні та ймовірність її зростання;
- додаткові витрати, пов'язані з придбанням житла<sup>35</sup>.

У середньому рівень освоєння коштів на виплату грошової компенсації на житло був на рівні 30% у I півріччі 2018 року (рис. 3.4.2).

34 Державна казначейська служба України. Отримано з: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23602>

35 Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення житлом деяких категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також членів їх сімей» №719 від 19.10.2016 року. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2016-%D0%BF>.



**Рис. 3.4.2.** Рівень освоєння коштів за субвенцією на житло для учасників АТО  
**Джерело:** розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України<sup>36</sup>.

Порівняно з I півріччям 2017 року в поточному році спостерігається позитивна тенденція підвищення рівня освоєння коштів. Водночас освоєння субвенції в розрізі областей було нерівномірним. Найвищі значення показника спостерігалися в таких областях, як Чернівецька (81%), Львівська (80,6%) та Харківська (74%). При цьому в десяти областях кошти за субвенцією на поліпшення житлових умов для учасників антитерористичної операції та їх сімей взагалі не освоювалися, а у Волинській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій та Миколаївській виплати грошової компенсації на житло для учасників антитерористичної операції та їх сімей у I півріччі не здійснювалися два роки поспіль.

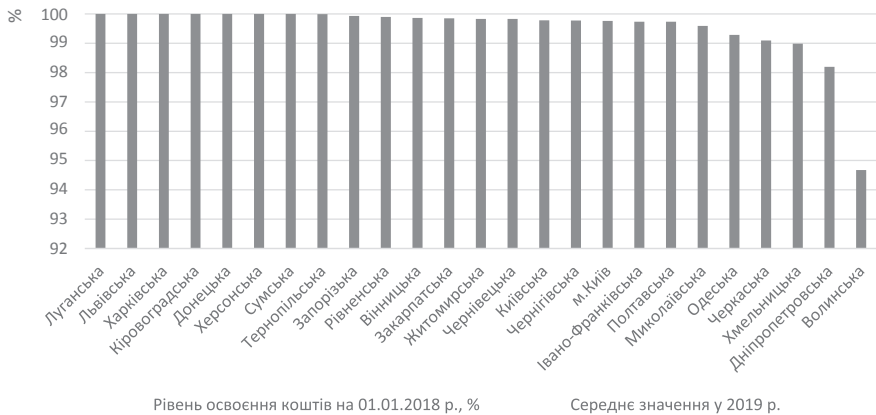
Основними причинами виявленої тенденції можна вважати:

- затвердження обсягів субвенції КМУ в середині року;
- достатньо складну й довготривалу процедуру отримання грошових виплат на поліпшення житлових умов учасниками антитерористичної операції та їх родинами.

Це призводить до збільшення строків розподілу грошових виплат на рівні місцевих бюджетів.

Рівень освоєння коштів за рік є значно вищим, про що свідчать дані на 01.01.2018 року в розрізі областей (рис. 3.4.3).

<sup>36</sup> Державна казначейська служба України. Отримано з: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23602>



**Рис. 3.4.3.** Рівень освоєння коштів за субвенцією на житло для учасників антитерористичної операції та їх сімей станом на 01.01.2018 року  
**Джерело:** розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України

Як видно з рис. 3.4.3, у середньому рівень освоєння коштів субвенції за підсумками 2017 року був 99,5%. При цьому в третині областей спостерігалось повне освоєння коштів за субвенцією. Найнижчим рівнем освоєння коштів відзначилася Волинська область – 95%. Таким чином, наведені вище дані свідчать про активізацію грошових виплат у другій половині року. Виявлена тенденція, безумовно, позитивна, оскільки в 2015–2016 рр. існувала проблема неповного освоєння коштів субвенції для поліпшення житлових умов учасників антитерористичної операції та їх сімей, що призводило до повернення невикористаних коштів до державного бюджету<sup>37</sup>.

37 «Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів з числа військовослужбовців, які брали участь в антитерористичній операції» №18-4 від 27.09.2016 року. Отримано з: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750166/Zvit\\_18-4.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750166/Zvit_18-4.pdf?subportal=main).

## ВИСНОВКИ

Проведений аналіз засвідчив, що обсяги субвенції в I півріччі 2018 року порівняно з I півріччям 2017 року збільшилися на 108,9 млн грн (93%). Зростання цього показника відбулося у всіх областях, окрім Чернівецької. Фактичні видатки на поліпшення житлових умов учасників антитерористичної операції та їх сімей збільшилися на 63,9 млн грн (або 926%). Водночас у I півріччі 2017 та 2018 рр. спостерігався надзвичайно низький рівень освоєння коштів за субвенцією, що зумовлено такими факторами:

- затвердженням КМУ обсягів коштів у розрізі областей для здійснення грошових виплат у середині досліджуваних періодів;
- складністю процедури й достатньо тривалим періодом отримання коштів для поліпшення житлових умов учасників антитерористичної операції та членів їх сімей.

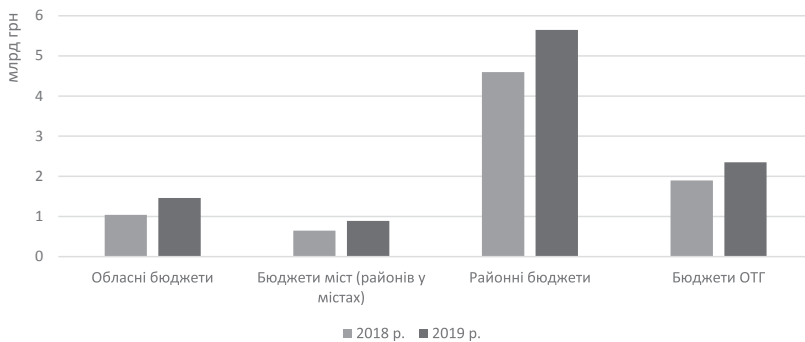
Вищезазначені фактори призводять до збільшення строків розподілу грошових виплат на рівні місцевих бюджетів країни.

При дослідженні касових видатків та рівня освоєння коштів на кінець 2017 року виявлено, що грошові виплати учасникам антитерористичної операції та членам їх сімей для придбання житла були здійснені практично в повному обсязі.

## 3.5 АНАЛІЗ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ У 2018–2019 РР.

### БАЗОВА ДОТАЦІЯ

Відповідно до ст. 96 Бюджетного кодексу України базова дотація є трансфертом, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій<sup>38</sup>. Динаміку обсягів базової дотації у 2018–2019 рр. можна дослідити на основі даних рис. 3.5.1.



**Рис. 3.5.1.** Динаміка обсягів базової дотації у 2018–2019 рр.

**Джерело:** розрахунки автора за даними Проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»<sup>39</sup> та Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік»<sup>40</sup>.

Як свідчать дані рис. 3.5.1, найбільші обсяги базової дотації у 2019 році, як і в попередньому році, отримають районні бюджети – 5,6 млрд грн. Друге місце за обсягами базової дотації посідають бюджети об’єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) – 2,4 млрд грн. Обласні бюджети в 2019 році отримають 1,5 млрд грн, а найменші обсяги базової дотації заплановані для бюджетів міст (районів у містах) – 0,9 млрд грн.

Така тенденція пов’язана з тим, що базову дотацію у 2019 році отримають бюджети, у яких індекс податкоспроможності < 0,9, або надходження на 1 жителя менші за:

38 Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року №2456-VI. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

39 Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 року №9000. Отримано з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598).

40 Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

- 1,8 тис. грн – з податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- 462 грн – з податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів;
- 78 грн – з податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів.

Таким чином, відповідно до проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік» базову дотацію з державного бюджету у 2019 році отримають 935 місцевих бюджетів, у тому числі: 19 обласних бюджетів, 53 бюджети міст обласного значення, 353 районні бюджети та 510 бюджетів об'єднаних територіальних громад<sup>41</sup>.

Ці положення проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік» пояснюють отримання районними бюджетами та бюджетами ОТГ найбільших обсягів базової дотації.

---

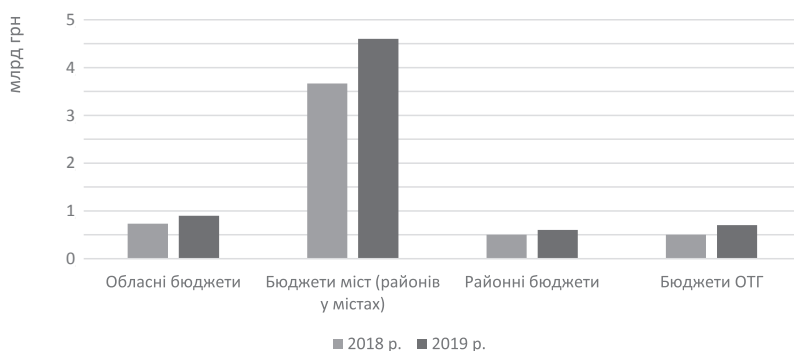
41 Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року №2456-VI. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

## РЕВЕРСНА ДОТАЦІЯ

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 96 Бюджетного кодексу України реверсна дотація – це кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Щодо реверсної дотації, яка перераховуватиметься з місцевих до державного бюджету, то її плановий обсяг у 2019 році становить 6,8 млрд грн.

Динаміка реверсної дотації зображена на рис. 3.5.2.



**Рис. 3.5.2.** Динаміка обсягів реверсної дотації у 2018–2019 рр.

**Джерело:** розрахунки автора за даними Проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»<sup>42</sup> та Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік»<sup>43</sup>.

Дані рис. 3.5.2 свідчать, що найбільші обсяги реверсної дотації у 2019 році аналогічно до попереднього року перераховуватимуть бюджети міст обласного значення – 4,6 млрд грн. Обсяги реверсної дотації з інших бюджетів є значно меншими. Так, плановий обсяг реверсної дотації, що спрямовуватиметься до державного бюджету з обласних бюджетів, становить 0,9 млрд грн, з бюджетів ОТГ – 0,7 млрд грн, а з районних – 0,6 млрд грн.

Така тенденція насамперед пов'язана з положеннями Проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік», у якому зазначено, що реверсна дотація передбачена для бюджетів, у яких індекс податкоспроможності > 1,1, або надходження на 1 жителя більші за:

42 Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 року №9000. Отримано з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598).

43 Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.



- 2,3 тис. грн – з податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- 565 грн – з податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів;
- 95 грн – з податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів.

У 2019 році реверсну дотацію до державного бюджету будуть перераховувати 234 місцеві бюджети, у тому числі: 4 обласні бюджети, 69 бюджетів міст обласного значення, 44 районні бюджети та 117 бюджетів об'єднаних територіальних громад<sup>44</sup>.

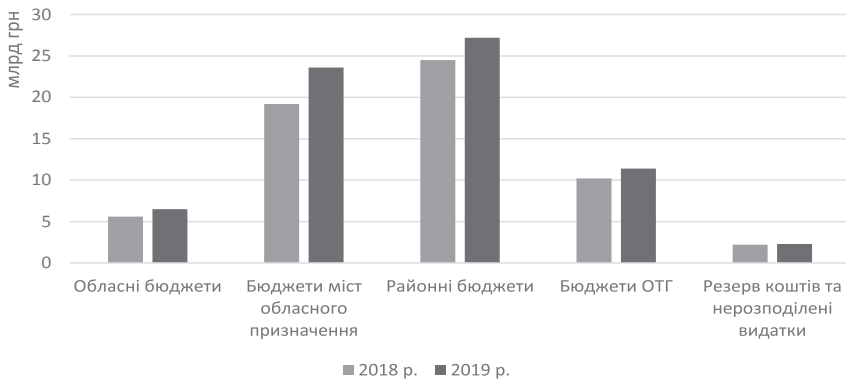
---

44 Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

## ОСВІТНЯ СУБВЕНЦІЯ

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» освітня субвенція спрямовується на оплату праці педагогічним працівникам загальноосвітніх навчальних закладів усіх типів, професійно-технічних та вищих навчальних закладів державної й комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти, а саме на заробітну плату викладачів загальноосвітніх дисциплін<sup>45</sup>.

Щодо обсягів освітньої субвенції, то загалом по країні її розмір у 2019 році заплановано збільшити порівняно з попереднім роком на 9,3 млрд грн – до 71 млрд грн. Якщо розглядати динаміку обсягів цього виду субвенції в розрізі основних типів бюджетів, то можна побачити таку тенденцію (рис. 3.5.3).



**Рис. 3.5.3.** Динаміка обсягів освітньої субвенції в 2018–2019 рр.

**Джерело:** розрахунки автора за даними Проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»<sup>46</sup> та Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік»<sup>47</sup>.

На основі даних рис. 3.5.3 можна стверджувати, що у 2019 році зберігається тенденція попереднього року. Так, значні обсяги освітньої субвенції у 2019 році отримають бюджети міст обласного значення та районні бюджети – 24 та 27 млрд грн відповідно. Бюджети ОТГ та обласні бюджети отримають значно менше коштів за освітньою субвенцією – 11 та 6,5 млрд грн відповідно.

<sup>45</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» від 14 січня 2015 року №6. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>.

<sup>46</sup> Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 року №9000. Отримано з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598).

<sup>47</sup> Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

Водночас відповідно до Проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» у загальному обсязі освітньої субвенції буде вперше враховано видатки на оплату праці педагогічних працівників:

- загальноосвітніх навчальних закладів у зв'язку із поділом класів на групи при вивченні окремих предметів;
- інклюзивно-ресурсних центрів;
- загальноосвітніх навчальних закладів приватної форми власності<sup>48</sup>.

Окрім того, як і в попередньому році, у 2019 році передбачено резерв коштів та нерозподілені видатки розміром 2,3 млрд грн. Зокрема, у цій сумі:

- резерв коштів (до 1% загального обсягу субвенції) – 0,7 млрд грн;
- резерв коштів для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, – 1,6 млрд грн.

Як і в 2018 році, у наступному бюджетному періоді кошти освітньої субвенції спрямовуватимуться тільки на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів, професійно-технічних та вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації, які викладають предмети згідно з Державним стандартом базової і повної загальної середньої освіти.

---

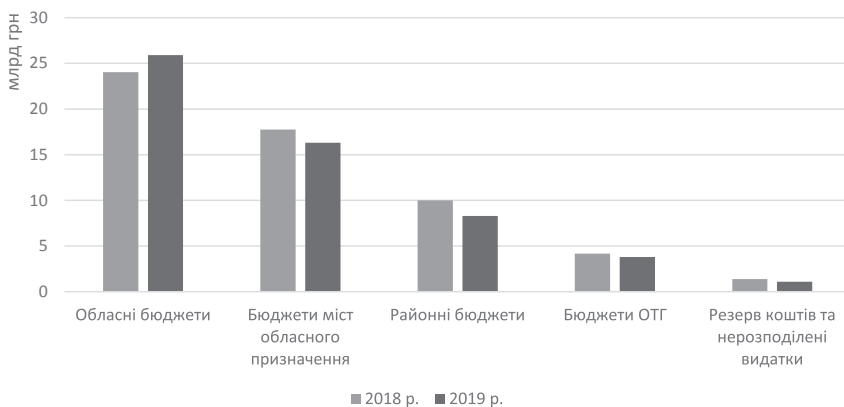
48 Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 року №9000.  
Отримано з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598).

## МЕДИЧНА СУБВЕНЦІЯ

Загальний обсяг медичної субвенції заплановано зменшити порівняно з попереднім роком на 2 млрд грн. Відповідно, її обсяг у 2019 році становитиме 55 млрд грн. Медична субвенція у 2019 році враховує видатки на надання вторинної, третинної та екстреної медичної допомоги населенню<sup>48</sup>.

Загальний обсяг медичної субвенції не враховує видатки на надання первинної медичної допомоги, які відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» передбачені в повному обсязі в державному бюджеті за бюджетною програмою Міністерства охорони здоров'я «Надання первинної медичної допомоги населенню»<sup>48</sup>.

Динаміка обсягів медичної субвенції в розрізі основних типів бюджетів представлена на рис. 3.5.4.



**Рис. 3.5.4.** Динаміка обсягів медичної субвенції в 2018–2019 рр.

**Джерело:** розрахунки автора за даними Проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»<sup>49</sup> та Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік»<sup>50</sup>.

Як свідчать дані рис. 3.5.4. збільшення обсягів медичної субвенції передбачено лише для обласних бюджетів – з 24 млрд грн у 2018 до 26 млрд грн у 2019 рр. Для всіх інших місцевих бюджетів у 2019 році заплановане зменшення обсягів цього виду субвенції. Для бюджетів міст обласного значення медична

49 Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 року №9000. Отримано з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598).

50 Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

субвенція зменшена на 1,5 млрд грн, для районних бюджетів – 1,7 млрд грн, бюджетів ОТГ – 0,4 млрд грн.

У загальному обсязі медичної субвенції також враховано резерв коштів та нерозподілені видатки (1,1 млрд грн), розмір яких у 2019 році порівняно з попереднім роком скоротився на 0,3 млрд грн. При цьому резерв коштів (до 1% загального обсягу субвенції без урахування нерозподілених видатків для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження) становитиме 0,2 млрд грн. А обсяг нерозподілених видатків для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, – 0,9 млрд грн.

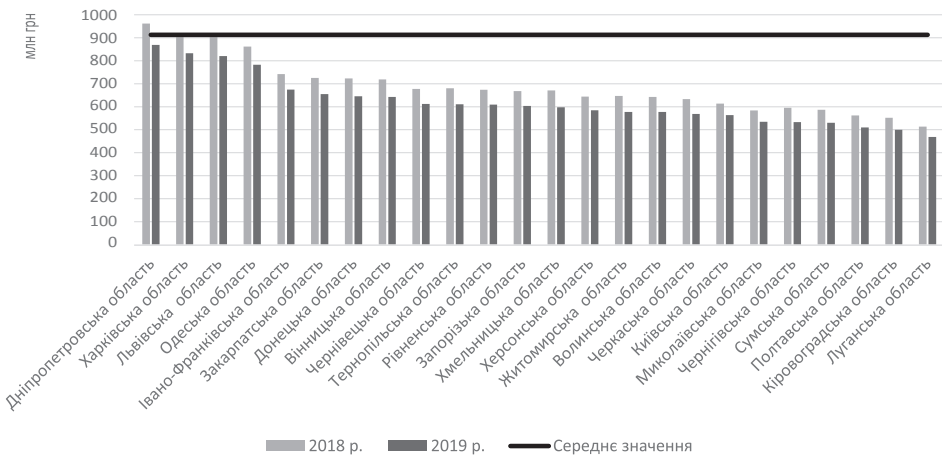
Щодо інших видів субвенцій та дотацій, то в проекті державного бюджету на 2019 рік, як і в попередньому році, передбачено стабілізаційну дотацію, обсяг якої є незмінним – 0,2 млрд грн.

Окрім цього, як і в попередньому році, у 2019 році передбачено додаткові дотації на:

- здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я;
- забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича;
- компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування<sup>50</sup>.

## ДОДАТКОВА ДОТАЦІЯ

Щодо запланованого обсягу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, то варто зазначити, що цей вид дотації передбачено у 2018–2019 рр. лише для обласних бюджетів. При цьому на 2019 рік заплановане зменшення обсягів додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я на 1,6 млрд грн порівняно з попереднім роком. Зменшення спостерігається за всіма обласними бюджетами (рис. 3.5.5).



**Рис. 3.5.5.** Динаміка обсягів додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я у 2018–2019 рр.

**Джерело:** розрахунки автора за даними Проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»<sup>51</sup> та Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік»<sup>52</sup>.

На основі даних рис. 3.5.5. можна стверджувати, що найбільші обсяги додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я мають отримати Дніпропетровська (869 млн грн), Харківська (832 млн грн), Львівська (820 млн грн) та Одеська (782 млн грн) області. Найменші – Луганська (468 млн грн), Кіровоградська (500 млн грн) та Полтавська (510 млн грн).

51 Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 року №9000. Отримано з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598).

52 Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

Варто зазначити, що розподіл додаткової дотації здійснено відповідно до частини третьої статті 1036 Бюджетного кодексу України<sup>53</sup> з урахуванням таких параметрів:

- чисельність наявного населення відповідної області станом на 1 січня 2018 року за даними Державної служби статистики України (36 млн осіб);
- надходження податку на доходи фізичних осіб до зведеного бюджету відповідної області за січень-серпень 2018 року за оперативними даними Державної казначейської служби України (75 млрд грн);
- приведений індекс відносної податкоспроможності зведеного бюджету області.

Подальший її розподіл між місцевими бюджетами здійснюватиметься в порядку, визначеному обласними державними адміністраціями, та затверджуватиметься рішенням про обласний бюджет.

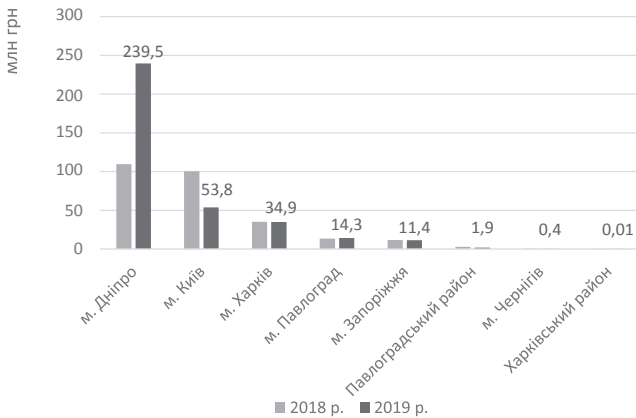
Другий вид додаткової дотації – забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича – як і в попередньому році, у 2019 році залишається без змін і передбачає перерахування коштів з державного бюджету обсягом 10 млн грн.

Додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування передбачена для обмеженого переліку місцевих бюджетів:

- 6 бюджетів міст обласного значення (м. Дніпро, м. Київ, м. Харків, м. Павлоград, м. Запоріжжя та м. Чернігів);
- 2 районні бюджети (Павлоградський та Харківський райони).

Місцеві бюджети, яким потрібно надати компенсацію, визначаються на підставі даних територіальних управлінь Державної фіскальної служби та фінансових органів Дніпропетровської, Запорізької, Харківської, Чернігівської обласних та Київської міської державних адміністрацій щодо сум наданих пільг по земельному податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування в 2018 році (рис. 3.5.6).

<sup>53</sup> Бюджетний кодекс України від 01.01.2018 року №2456-VI. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>



**Рис. 3.5.6.** Динаміка обсягів додаткової дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів у 2018–2019 рр.

**Джерело:** розрахунки автора за даними Проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»<sup>54</sup> та Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік»<sup>55</sup>.

Варто зазначити, що загалом у 2019 році передбачено обсяг додаткової дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів розміром 356 млн грн, що на 83 млн грн більше, ніж у попередньому періоді. Як видно з рис. 3.5.6 найбільші обсяги дотації заплановано спрямувати до бюджету м. Дніпро– 239 млн грн. Значно менше коштів передбачено для бюджетів міст Києва (54 млн грн), Харкова (35 млн грн), Павлограда (14 млн грн) та Запоріжжя (11 млн грн). Обсяги додаткової дотації для інших місцевих бюджетів коливаються в межах 0,01 – 1,9 млн грн.

54 Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 року №9000. Отримано з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598).

55 Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.



## ІНШІ ВИДИ СУБВЕНЦІЙ ТА ДОТАЦІЙ

Загальна кількість інших видів субвенцій та дотацій, передбачених місцевим бюджетам з державного на 2019 рік, становить 27. Найбільше з них припадає на субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення – 122 млрд грн у 2019 році (табл. 3.5.1).

Таблиця 3.5.1

### Динаміка обсягу субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту населення у 2018–2019 рр., млрд грн

Вид субвенції	2018	2019	Відхилення, млрд грн	Відхилення, %
виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	0,9	1,0	0,1	7,7
виплата допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам, які не мають права на пенсію, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю	60	63	3	5,2
надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату комунальних послуг	71	55	-16	-22
надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу	2,7	3	0,2	8,7
Усього	134,5	122	-12,5	-9,3

**Джерело:** розрахунки автора за даними Проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»<sup>56</sup>, Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік»<sup>57</sup>.

На основі даних табл. 3.5.1 можна стверджувати, що загальний обсяг субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту населення в 2019 році заплановано зменшити на 12,5 млрд грн (або 9,3%). Це відбудеться за рахунок скорочення обсягу наданих пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу тощо на 16 млрд грн (або 22%). Інші види

56 Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 року №9000. Отримано з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598).

57 Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2018 року №2246-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

субвенцій на здійснення держаних програм соціального захисту населення передбачено збільшити в 2019 році на 5,2-8,7%.

Нижче представлені інші субвенції із загального фонду державного бюджету. Зокрема, виділено ті з них, частка яких становить більше 3% у загальному обсязі інших субвенцій (табл. 3.5.2).

Таблиця 3.5.2

**Динаміка обсягу інших субвенцій із загального фонду державного бюджету в 2018–2019 рр., млн грн**

Вид субвенції	2018р.	Фактичні витрати станом на 01.09.2018 року	2019р.
надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами	505	303	505
забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»	1370	1119	1300
реалізація проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України*	500	92	500
реалізація заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості	1000	0	1000
проектні, будівельно-ремонтні роботи, придбання житла та приміщень для розвитку сімейних та інших форм виховання	518	518	518
формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	1900	1055	1900
здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій	5000	708	0
реалізація пілотного проекту щодо розвитку системи екстреної медичної допомоги	0	0	923
відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань	1000	667	250
Інші субвенції	2048	1844	1918
Усього	12840	6306	8813

\*Цей вид субвенції виділяється із загального та спеціального фондів державного бюджету.

**Джерело:** розрахунки автора за даними Проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»<sup>58</sup>, Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік»<sup>59</sup> та Державної казначейської служби України<sup>60</sup>.

58 Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 року №9000. Отримано з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598).

59 Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

60 Державна казначейська служба України. Отримано з: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23602>

Як свідчать дані табл. 3.5.2, загалом обсяг інших субвенцій заплановано зменшити в 2019 році на 4 млрд грн (або 31%). Водночас більшість субвенцій передбачається залишити на рівні 2018 року. Основною причиною скорочення загального обсягу інших субвенцій є відсутність у державному бюджеті на 2019 рік субвенції на здійснення заходів з соціально-економічного розвитку окремих територій, на яку в 2018 році було виділено 5 млрд грн.

У 2019 році в загальному обсязі субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на 2019 рік уперше передбачаються субвенції на:

- реалізацію пілотного проекту з розвитку системи екстреної медичної допомоги у Вінницькій, Донецькій, Одеській, Полтавській, Тернопільській областях та м. Києві – 923 млн грн;
- виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей осіб, визначених в абзаці 14 пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», для осіб з інвалідністю I-II групи, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних під час участі у Революції Гідності, визначених пунктом 10 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та які потребують поліпшення житлових умов – 25 млн грн<sup>61</sup>.

У 2019 році, як і в попередньому році, у спеціальному фонді державного бюджету місцевим бюджетам передбачено субвенції на:

- реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей»;
- реалізацію проекту «Житло для внутрішньо переміщених осіб»;
- реалізацію проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України;
- фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування;
- продовження третьої лінії метрополітену в м. Харкові;
- завершення будівництва метрополітену в м. Дніпрі.

Обсяги субвенцій із спеціального фонду державного бюджету в 2018–2019 рр. наведені в табл. 3.5.3.

61 Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 15.09.2018 №9000. Отримано з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598).

Таблиця 3.5.3

## Обсяги субвенцій із спеціального фонду в 2018–2019 рр., млн грн

Вид субвенції	2018р.	2019р.	Відхилення, млн грн	Відхилення, %
фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування	11531	17654	6123	53
реформування регіональних систем охорони здоров'я	1746	1548	-198	-11
завершення будівництва метрополітену у м. Дніпрі	1139	1160	21	1,8
реалізація проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України	1000	1050	50	5
погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії, послуг з централізованого опалення	1000	0	-1000	-100
Інші субвенції	30,0	40	10	34
Усього	4915	3798	-1117	-22,7

**Джерело:** розрахунки автора за даними Проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»<sup>61</sup>, Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік»<sup>62</sup>.

Як показують дані табл. 3.5.3, найбільші обсяги субвенцій із спеціального фонду спрямовані на фінансове забезпечення розвитку доріг загального користування. Їх обсяг заплановано збільшити у 2019 році на 6 123 млн грн (або 53%). На інші види субвенцій виділяються значно менші кошти. При цьому обсяг субвенції на реформування регіональних систем охорони здоров'я заплановано скоротити на 198 млн грн (або 11%). Обсяг коштів для завершення будівництва метрополітену в м. Дніпрі у 2019 році буде збільшено на 21 млн грн (1,8%). На погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії та послуг з централізованого опалення у 2019 році не передбачено кошти.

62 Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

## ВИСНОВКИ

Отже, у проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» загальний обсяг субвенцій та дотацій передбачено зменшити на 9,8 млрд грн (3,1%). Більшість міжбюджетних трансфертів фінансується із загального фонду державного бюджету України. Інформація про медичну та освітню субвенції, базову й реверсну дотації подається окремо від інших видів міжбюджетних трансфертів. У 2019 році заплановано збільшити обсяги освітньої субвенції, базової та реверсної дотацій. При цьому обсяги медичної субвенції передбачено зменшити на 1,9 млрд грн (3,3%) за рахунок її скорочення для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів ОТГ.

Щодо інших видів міжбюджетних трансфертів, то в 2019 році із загального фонду державного бюджету передбачено здійснення виплат за 27 субвенціями та 4 дотаціями. Найбільша частка з них припадає на субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення (122 млрд грн у 2019 році). Однак порівняно з попереднім роком їх обсяг заплановано зменшити на 12,5 млрд грн (9,3%), що зумовлено скороченням розміру наданих пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу тощо на 15,9 млрд грн (або 22%). Інші види субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту населення передбачено збільшити в 2019 році на 5,2-8,7%.

Із спеціального фонду державного бюджету заплановано профінансувати 6 субвенцій (3,8 млрд грн у 2019 році), обсяг яких передбачено зменшити порівняно з 2018 роком на 1,1 млрд грн (23%) за рахунок скорочення виплат на реформування регіональних систем охорони здоров'я на 2 млрд грн (11%) та відсутності міжбюджетного трансферту на погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії й послуг з централізованого опалення.

## 3.6 АНАЛІЗ РОЗПОДІЛУ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ «НОВА УКРАЇНСЬКА ШКОЛА» У 2018 РОЦІ

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА СТВОРЕННЯ «НОВОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ШКОЛИ»

14 грудня 2016 року Уряд схвалив Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року<sup>63</sup>.

Реалізація Концепції здійснюється протягом 2017–2029 рр. у три етапи.

#### На першому етапі (2017–2018 рр.) передбачалося:

- ухвалити новий Закон України «Про освіту»;
- розробити план дій з реформування системи загальної середньої освіти;
- розробити, затвердити та запровадити (2018 рік) новий державний стандарт початкової освіти з урахуванням компетентностей, необхідних для успішної самореалізації особистості;
- доопрацювати навчальні плани і програми з метою розвантаження та запровадження компетентнісного та антидискримінаційного підходу в початковій школі;
- утворити 200-250 опорних шкіл базового рівня в сільській місцевості;
- підвищити кваліфікацію вчителів початкової школи;
- підвищити заробітну плату вчителів шляхом збільшення ставок (окладів) у Єдиній тарифній сітці на два розряди;
- запровадити навчання авторів підручників та підготовку експертів з метою підготовки підручників нового покоління;
- створити національну електронну платформу для розміщення електронних курсів та підручників, розробити електронні підручники, курси дистанційного навчання за навчальними програмами, систему дистанційного навчання для підвищення кваліфікації вчителів;
- спростити систему документообігу, оптимізувати звітність, запровадити електронні форми документів;
- розробити новий Закон України «Про загальну середню освіту»;
- створити систему освітньої статистики й аналітики;

63 Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249613934>

- узяти участь у міжнародному дослідженні якості середньої освіти PISA-2018;
- розпочати роботу з формування системи забезпечення якості освіти;
- забезпечити різноманітність форм здобуття початкової освіти.

**На другому етапі (2019–2022 рр.) передбачається:**

- розробити, затвердити (2019 рік) та запровадити (2022 рік) новий державний стандарт базової середньої освіти з урахуванням компетентностей, необхідних для успішної самореалізації особистості;
- створити нову систему підвищення кваліфікації вчителів і керівників шкіл;
- провести інвентаризацію шкіл та закладів професійної освіти для створення мережі профільних шкіл;
- забезпечити якісне вивчення іноземних мов у профільній школі відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»;
- сформувати мережу опорних шкіл базового рівня;
- розробити професійні стандарти педагогічної діяльності вчителя;
- створити мережу установ незалежної сертифікації вчителів;
- створити регіональні органи з питань забезпечення якості освіти;
- створити систему внутрішнього забезпечення якості освіти в школах (2022 рік);
- створити систему незалежного оцінювання результатів навчання за курс базової середньої освіти.

**На третьому етапі (2023–2029 рр.) передбачається:**

- розробити, затвердити (2023 рік) та запровадити (2027–2029 рр.) новий державний стандарт профільної освіти з урахуванням компетентностей, необхідних для успішної самореалізації особистості, що сприятиме створенню передумов для скорочення тривалості (навантаження) бакалаврських програм вищої освіти в середньому на 45 кредитів;
- сформувати мережу профільних шкіл (2025 рік);
- створити систему незалежного оцінювання випускників профільної школи професійного спрямування.

## ХІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМИ СТВОРЕННЯ «НОВОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ШКОЛИ»

Слід зауважити, що зараз триває перший етап реалізації Концепції державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа». Зокрема, було досягнуто:

- 21 грудня 2016 року МОН та Американські Ради з міжнародної освіти: АСТР/ACCELS підписали Меморандум щодо впровадження модернізованої системи електронного документообігу. Впровадження електронного документообігу проходитиме за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку USAID у рамках проекту «Альянс сприяння прозорому управлінню освітою в Україні» (Альянс УТЕМА)<sup>64</sup>. Згідно з документом МОН отримає допомогу у вигляді послуг, необхідних для модернізації, адаптації та постачання відповідного апаратного й програмного забезпечення, а також потрібне обладнання.
- 25 жовтня 2016 року ухвалено рішення про надання гранту Світового банку Україні на створення системи освітньої статистики для збору, обробки та аналізу освітніх даних<sup>65</sup>.
- 17 серпня 2016 року МОН оприлюднило для широкого обговорення першу версію «Концептуальних засад реформування середньої освіти». У документі представлені основні зміни в середній освіті, що закладалися в проєкт нового базового Закону України «Про освіту» від 04.04.2016 року №3491-д<sup>66</sup>.
- 6 грудня 2017 року рішенням Уряду було створено орган, що централізовано відповідатиме за дотримання якості освіти та освітніх стандартів, – Державну службу якості освіти України (ДСЯО)<sup>67</sup>.
- 28 вересня 2017 року набув чинності новий Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 року №2145-VIII<sup>68</sup>. Відповідно до нього мають бути ухвалені

64 Міністерство освіти і науки України. МОН впроваджує електронний документообіг в рамках проєкту Альянс сприяння прозорому управлінню освітою в Україні (Альянс УТЕМА). Отримано з: <https://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-novini-2016-12-21-mon-vprovadzhuje-elektronnij-dokumentooobig>

65 Міністерство освіти і науки України. Міносвіти розбудовує систему освітньої статистики. Отримано з: <https://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-novini-2016-10-25-kovtunecz>

66 Міністерство освіти і науки України. Нова українська школа. Концептуальні засади реформування середньої школи. Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkola-compressed.pdf>

67 Міністерство освіти і науки України. Створено Державну службу якості освіти України – рішення Уряду. Отримано з: <https://mon.gov.ua/ua/news/stvoreno-derzhavnu-sluzhbu-yakosti-osviti-ukrayini-rishennyayuryadu>

68 Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 №2145-VIII. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>



окремі закони «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту».

- 11 січня 2018 року Уряд передбачив підвищення посадового окладу вчителів на 10% Постановою «Про підвищення оплати праці педагогічних працівників»<sup>69</sup> від 11.01.2018 року №22. Також ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України «Про зростання граничного розміру надбавки за престижність праці» від 11.01.2018 року №23. Завдяки цьому документу мінімальний поріг надбавки зростає з 1 до 5%, а максимальний – з 20 до 30%. Зазначимо, що в 2018 році спостерігалася нестача фінансування на виплату надбавки за престижність праці. Місцева влада аргументує це нестачею обсягу освітньої субвенції, яка розподіляється між місцевими бюджетами. Більш детально з розподілом освітньої субвенції можна ознайомитися у дослідженні ОФЕА<sup>70</sup>.
- 21 лютого 2018 року Уряд ухвалив рішення про затвердження Державного стандарту початкової освіти<sup>71</sup>.
- 1 вересня 2018 року Міністерство освіти і науки України почало масштабне підвищення кваліфікації вчителів – усі, хто навчатиме перші класи з 1 вересня цього року, мають пройти перенавчання.
- На 1 листопада 2018 року згідно з моніторингом процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в галузі освіти, який провидить МОН, в Україні функціонує 736 опорних шкіл, в ОТГ – 308<sup>72</sup>.
- 22 травня 2018 року було ухвалено наказ МОН «Про затвердження Положення про Національну освітню електронну платформу», яким закладено початок створення національної електронної платформи для розміщення електронних курсів та підручників<sup>73</sup>.
- 3 травня 2018 року МОН винесло на громадське обговорення проект закону «Про повну загальну середню освіту». Згідно із Законом «Про

69 Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2018 року №22. Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-pidvishennya-oplati-praci-pedagogichnih-pracivnikiv>

70 Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. Аналіз розподілу освітньої субвенції в I півріччі 2017 і 2018 рр. Отримано з: <https://feao.org.ua/products/edu-subvention/>

71 Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 року. Отримано з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-zatverdzhennya-derzhavnogo-standartu-pochatkovoyi-osviti>

72 Міністерство освіти і науки України. Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в галузі освіти станом на 01.11.2018 року. Отримано з: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/Новини/2018/11/09/dod-5112018-monitorig-zvedennya.docx>

73 Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про Національну освітню електронну платформу» від 22.05.2018 року №523. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0702-18>

освіту» в документі закріплюється трирівнева система загальної середньої освіти: початкова освіта має здобуватися упродовж 4 років, базова середня освіта – 5 років, а профільна – 3 років<sup>74</sup>.

- У 2018 році Україна вперше долучилася до Програми міжнародного оцінювання учнів – PISA. Вона має на меті порівняти освітні системи близько 80 країн світу через вимірювання компетентностей учнів із читання, математики та природничих дисциплін, прямо не пов'язаних з оволодінням шкільними програмами<sup>75</sup>.

За період 2016–2018 рр. більшість цілей, зазначених у Концепції, були реалізовані, окрім підвищення заробітних плат учителів. Зокрема, це пов'язано з недостатнім розміром освітньої субвенції та відсутності схвалення питання щодо підвищення з 1 вересня 2018 року посадових окладів (ставок заробітної плати) інших категорій педагогічних та науково-педагогічних працівників на 10%, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2018 року<sup>76</sup>.

Загалом з метою реформування загальної середньої освіти й імплементації Закону «Про освіту», а також упровадження Концепції «Нова українська школа» впродовж 2017–2018 рр. Кабінет Міністрів України та Міністерство освіти і науки України ухвалили 26 нормативно-правових актів, які представлені в Додатку 3.6.1.

---

74 Міністерство освіти і науки України. МОН ПРОПОНУЄ ДЛЯ ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ ПРОЕКТ ЗАКОНУ «ПРО ПОВНУ ЗАГАЛЬНУ СЕРЕДНЮ ОСВІТУ». Отримано з: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-zakonu-pro-povnu-zagalnu-serednyu-osvitu>

75 Український центр оцінювання якості освіти. PISA – 2018. Отримано з: <http://testportal.gov.ua/pisa/>

76 У процесі реалізації концепції також знаходяться доопрацювання навчальних планів і програм з метою розвантаження та запровадження компетентнісного та антидискримінаційного підходу в початковій школі, запровадження навчання авторів підручників та підготовки експертів з метою підготовки підручників нового покоління, а також забезпечення різноманітності форм здобуття початкової освіти.

## ПОРЯДОК РОЗПОДІЛУ СУБВЕНЦІЇ НА «НОВУ УКРАЇНСЬКУ ШКОЛУ»

4 квітня 2018 року були затверджені порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» розміром 1,36 млрд грн<sup>77</sup>.

З цих коштів 999 млн грн мали піти на обладнання для початкової школи, а 370 млн грн – на навчання вчителів початкової школи.

Постанова визначає, як використовуватиметься частина субвенції розміром 999 млн грн, передбачена на закупівлю обладнання. Так, планується, що:

- 40% (399,5 млн грн) буде спрямовано на закупівлю дидактичних матеріалів для 1 класу. Розподіл коштів між областями здійснюватиметься з урахуванням кількості класів початкової школи в регіоні;
- 40% (399,5 млн грн) буде спрямовано на закупівлю сучасних меблів для початкових класів «НУШ». Розподіл між областями здійснюватиметься з урахуванням кількості учнів 1-4 класів у певній місцевості;
- 20% (200 млн грн) субвенції має бути використано на закупівлю комп'ютерного обладнання для початкових класів «НУШ». Розподіл коштів – з урахуванням кількості закладів, у яких є початкова школа.

Традиційно державне фінансування надаватиметься місцевим органам самоврядування на засадах співфінансування:

- 70/30 – для шкіл у містах обласного значення, тобто відповідні місцеві органи влади мають дофінансувати хоча б 30% від вартості обладнання;
- 90/10 – для шкіл у районах та ОТГ, тобто відповідні місцеві органи влади мають дофінансувати хоча б 10% від вартості обладнання;
- 95/5 – для шкіл у гірській місцевості та на лінії зіткнення, тобто відповідні місцеві органи влади мають дофінансувати хоча б символічні 5% від вартості обладнання.

Додатково зазначимо, що фінансування субвенції «Нова українська школа» з державного бюджету місцевим бюджетам було заплановано на березень згідно з помісячним розписом загального фонду державного бюджету України

<sup>77</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» від 04.04.2018 року №237. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF>

на 01.01.2018 року. Але Порядок та умови надання субвенції були ухвалені у квітні. Таким чином, видатки за бюджетною програмою розпочалися лише у квітні 2018 року.

Порядком затверджено, що Державна казначейська служба перераховує щомісяця до 10 числа субвенцію на рахунки обласних бюджетів та бюджету м. Києва, відкриті в органах Державної казначейської служби, згідно з розписом державного бюджету відповідно до Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 року №1132 (Офіційний вісник України, 2010 р., №96, ст. 3399; 2015 р., №7, ст. 161).

Облдержадміністрації здійснюють розподіл субвенції між обласним бюджетом, бюджетами районів, міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад.

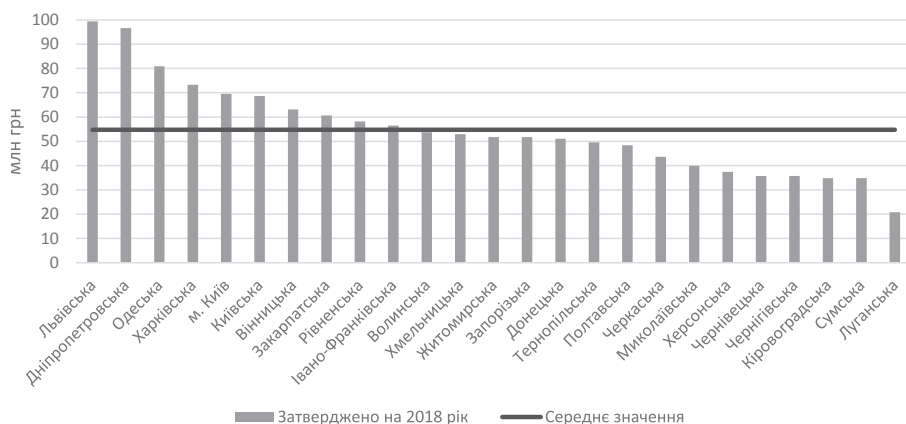
Процедура розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» має такі етапи: обласне управління освіти подає пропозиції на голову обласної адміністрації про затвердження розподілу освітньої субвенції, голова ОДА підписує розпорядження та подає його на розгляд бюджетної комісії обласної ради, після чого рішення виноситься на голосування обласної ради.

## ОБСЯГИ ФІНАНСУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛ СУБВЕНЦІЇ «НУШ» У 2018 РОЦІ

Умовою успішної реалізації реформи загальної середньої освіти є належне фінансове забезпечення кожного етапу впровадження «Нової української школи».

Розподіл обсягу субвенції з державного місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» у 2018 році здійснено в додатку до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» від 04.04.2018 року №237<sup>78</sup>.

У розрізі областей у 2018 році спостерігалася нерівномірна динаміка запланованих обсягів субвенції «НУШ» (рис. 3.6.1).



**Рис. 3.6.1.** Обсяги субвенції «НУШ» у 2018 році в розрізі областей

**Джерело:** Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік»<sup>79</sup>; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»<sup>78</sup>.

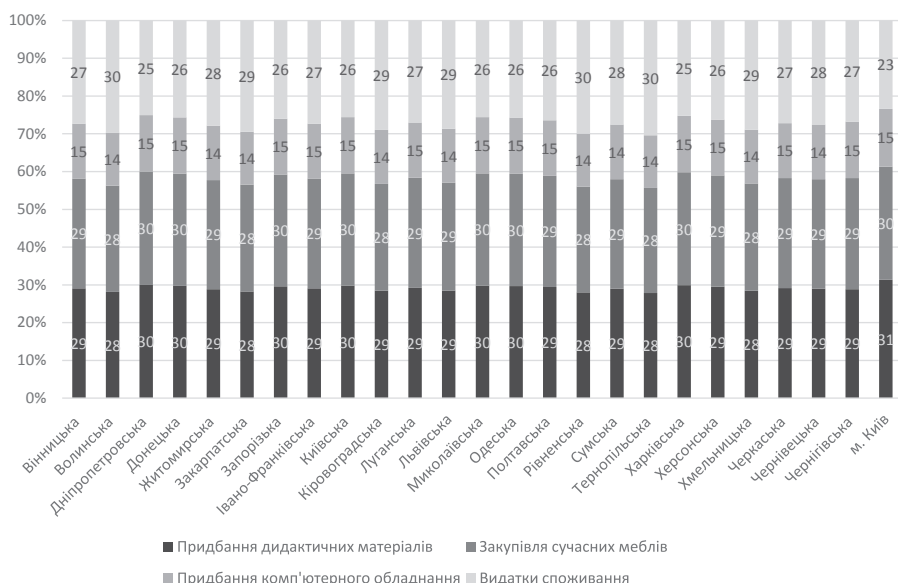
Як свідчать дані рис. 3.6.1, найбільший обсяг субвенції було спрямовано до Львівської області (99 млн грн), а найменший – Луганської (21 млн грн).

<sup>78</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» від 04.04.2018 року №237. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF>

<sup>79</sup> Закон України «Про Державний Бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 року №2246-19. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>

Нерівномірний розподіл субвенції «НУШ» зумовлений різною кількістю шкіл та учнів, які здобувають середню освіту. Так, у Львівській області загальна кількість середніх загальноосвітніх шкіл у 2017–2018 навчальному році становила 1 262 од., чисельність учнів – 269 тис. осіб, учителів – 35 тис. осіб<sup>80</sup>. У Луганській області зазначені показники за аналогічний період – 292 школи, 53 тис. учнів та 6,1 тис. учителів<sup>81</sup>.

Планову структуру видатків субвенції «НУШ» за основними напрямками їх здійснення та в розрізі областей на 2018 рік наведено на рис. 3.6.2.



**Рис. 3.6.2.** Планова структура видатків субвенції «НУШ» на 2018 рік

**Джерело:** розраховано авторами на основі даних Міністерства освіти і науки України<sup>82</sup>.

Як свідчать дані рис. 3.6.2, структура видатків субвенції «НУШ» різних областей країни в цілому однакова. Однак планова структура видатків субвенції «НУШ» за областями дещо відрізняється від розподілу, визначеного на законодавчому рівні<sup>83</sup>. Так, співвідношення видатків розвитку (придбання

80 Паспорт регіону. Львівська область. Отримано з: [http://database.ukrcensus.gov.ua/regionalstatistics/regiontree.files/asp\\_tables\\_uk/46.htm](http://database.ukrcensus.gov.ua/regionalstatistics/regiontree.files/asp_tables_uk/46.htm)

81 Паспорт Луганської області. Отримано з: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport\\_luganskoyi\\_oblasti.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/pasport_luganskoyi_oblasti.pdf)

82 Інформаційна довідка «Про використання державної освітньої субвенції для забезпечення старту «Нової української школи» Колегії Міністерства освіти і науки України від 27.09.2018 року.

83 Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» від 04.04.2018 року №237. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF>

дидактичних матеріалів, сучасних меблів та комп'ютерного обладнання) й видатків споживання (підготовка тренерів-педагогів та підвищення кваліфікації вчителів початкової школи) має становити 80/2023. Однак, як видно з рис. 3.6.2, частка видатків споживання вища і коливається в межах 23–30% залежно від регіону. При цьому частка видатків на придбання дидактичних матеріалів у різних областях коливається у межах 28–31%, на відміну від законодавчо встановленого рівня 40%. Аналогічна ситуація спостерігається і за іншими статтями видатків розвитку. Частка видатків на закупівлю сучасних меблів у різних регіонах знаходиться у межах 28-30% (замість законодавчо встановлених 40%), а частка витрат на придбання комп'ютерного обладнання – 14-15% (замість 20%, визначених Постановою Кабінету Міністрів України<sup>82</sup>).

Для більш детального аналізу фінансування субвенції «НУШ» у розрізі областей та основних напрямів видатків необхідно дослідити особливості щомісячного розпису асигнувань за 2018 рік (Додаток 3.6.2).

Згідно із щомісячним розподілом видатки державного бюджету на цю субвенцію заплановані протягом березня-жовтня. За цей період Державна казначейська служба в повному обсязі мала перерахувати кошти з державного до місцевих бюджетів. Найбільші обсяги асигнувань за субвенцією спостерігалися в березні-червні 2018 року із суттєвим їх скороченням у подальших періодах. Так, планові обсяги субвенції «НУШ» у березні-червні 2018 року були майже в два рази більші, ніж у липні-жовтні поточного року. Така тенденція була характерна для всіх без винятку регіонів країни.

## ОЦІНКА ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ «НУШ» ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ РОЗВИТКУ

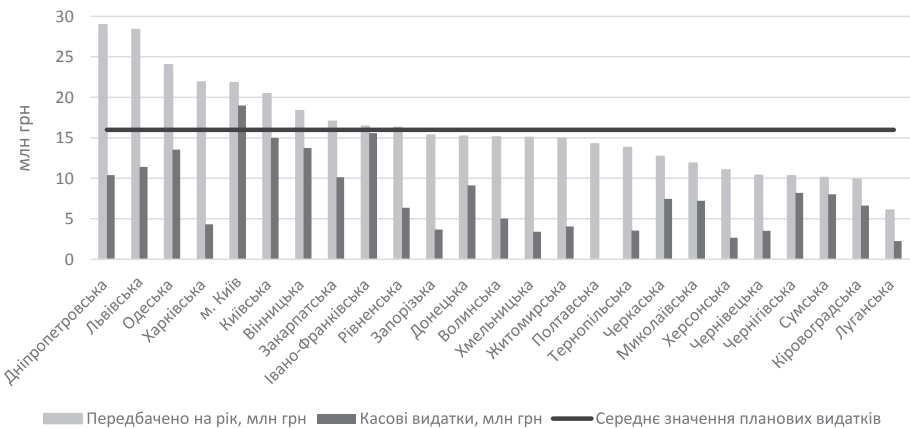
Станом на 01.11.2018 року в цілому по країні рівень використання коштів субвенції «НУШ» становив 48%<sup>84</sup>, а рівень використання коштів субвенції «НУШ» на здійснення видатків розвитку – 63%<sup>85</sup>.

Для більш детального аналізу видатків розвитку за регіонами необхідно дослідити їх розподіл за такими напрямками:

- 1) придбання дидактичних матеріалів;
- 2) купівля сучасних меблів;
- 3) придбання комп'ютерного обладнання.

### Придбання дидактичних матеріалів

Розподіл субвенції «НУШ» на придбання дидактичних матеріалів та їх фактичний розмір за регіонами представлено на рис. 3.6.3.



**Рис. 3.6.3.** Розподіл видатків на закупівлю дидактичних матеріалів у розрізі областей станом на 20.09.2018 року

**Джерело:** складено авторами за даними Міністерства освіти і науки України<sup>85</sup>.

Як видно з рис. 3, найбільші обсяги субвенції «НУШ» на придбання дидактичних матеріалів були спрямовані до Дніпропетровської (29 млн грн),

<sup>84</sup> Державна казначейська служба України. Отримано з: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23602>

<sup>85</sup> Інформаційна довідка «Про використання державної освітньої субвенції для забезпечення старту Нової української школи» Колегії Міністерства освіти і науки України від 27.09.2018 року.



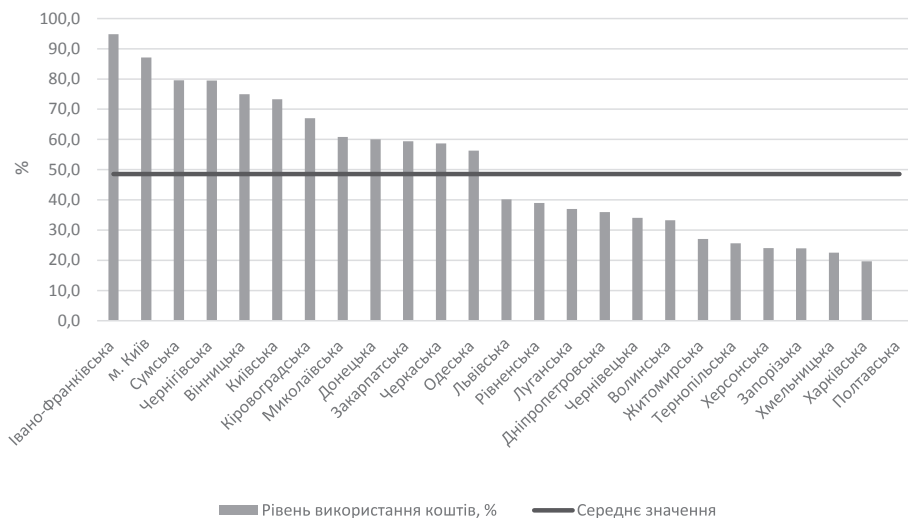
Львівської (28 млн грн), Одеської (24 млн грн), Харківської (21,9 млн грн) областей та м. Києва (21,8 млн грн).

Водночас касові видатки в розрізі областей характеризувалися набагато меншими обсягами порівняно із запланованими. Так, касові видатки областей-лідерів за плановими обсягами субвенції на придбання дидактичних матеріалів становили:

- 1) Дніпропетровська – 10,4 млн грн, або 36% від профінансованої суми;
- 2) Львівська – 11 млн грн;
- 3) Одеська – 13 млн грн;
- 4) Харківська – 4,3 млн грн.

При цьому в Полтавській області взагалі не було освоєно кошти на придбання дидактичних матеріалів. Обсяги касових видатків усіх регіонів, окрім м. Києва (19 млн грн), навіть не досягли середнього значення від профінансованих коштів (16 млн грн).

У цілому рівень використання коштів, виділених на придбання дидактичних матеріалів, на 20 вересня 2018 року становив 48,6%<sup>86</sup>. У розрізі областей цей показник характеризувався вкрай нерівномірними значеннями (рис. 3.6.4).



**Рис. 3.6.4.** Рівень використання коштів на придбання дидактичних матеріалів у розрізі областей станом на 20.09.2018 року

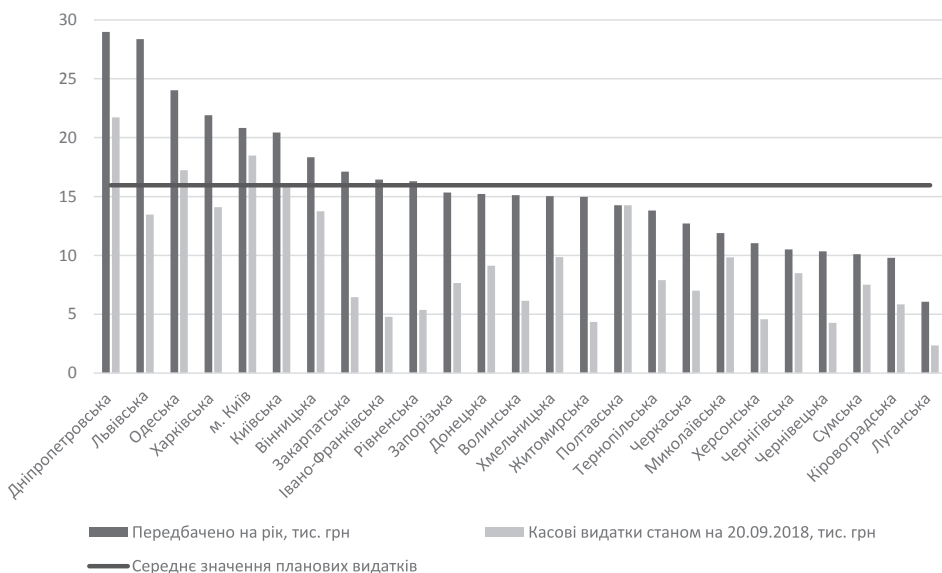
**Джерело:** складено авторами за даними Міністерства освіти і науки України<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Інформаційна довідка «Про використання державної освітньої субвенції для забезпечення старту Нової української школи» Колегії Міністерства освіти і науки України від 27.09.2018 року.

Найвищі показники рівня освоєння коштів спостерігалися в Івано-Франківській (95%), Сумській (79%), Чернігівській (79%), Вінницькій (75%) областях та м. Києві (87%). Найнижчим рівнем освоєння субвенції «НУШ» на придбання дидактичних матеріалів відзначалися такі області, як Харківська (20%), Хмельницька (22,5%), Запорізька (24%) та Херсонська (24%). При цьому, як зазначалося вище, у Полтавській області станом на 20.09.2018 року субвенція на закупівлю дидактичних матеріалів взагалі не освоювалася. Основною причиною цього стало призупинення проведення процедури відкритих торгів через подання скарги до постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України<sup>87</sup>.

### Закупівля сучасних мобільних меблів

Плановий обсяг видатків на придбання сучасних меблів на 2018 рік становив 399 млн грн, фактичний – 240 млн грн. У розрізі областей розподіл видатків на закупівлю сучасних меблів представлений на рис. 3.6.5.



**Рис. 3.6.5.** Розподіл видатків на придбання сучасних меблів станом на 20.09.2018 року

**Джерело:** складено авторами за даними Міністерства освіти і науки України<sup>88</sup>.

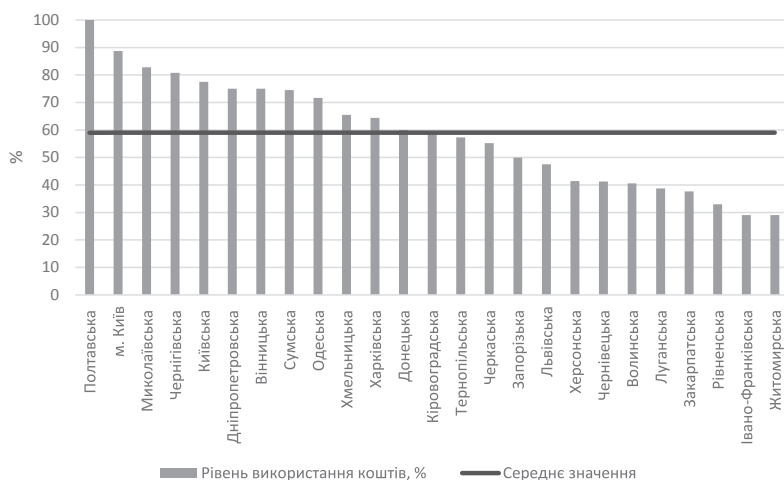
87 Інформація, надана Департаментом освіти і науки України Полтавської обласної державної адміністрації у відповідь на Лист ОФЕА від 31.10.2018 року №2018-10-31/15.

88 Інформаційна довідка «Про використання державної освітньої субвенції для забезпечення старту Нової української школи» Колегії Міністерства освіти і науки України від 27.09.2018 року.

Як свідчать дані рис. 3.6.5, розподіл видатків за плановими показниками та їх фактичними обсягами в розрізі областей був різним. Так, як і при розподілі планових видатків на закупівлю дидактичних матеріалів, лідерами, що отримали найбільші обсяги субвенції на придбання сучасних меблів, були Дніпропетровська (29 млн грн), Львівська (28 млн грн), Одеська (24 млн грн), Харківська (22 млн грн) області та м. Київ (21 млн грн). Найменші обсяги субвенції на придбання сучасних меблів передбачені для Луганської (6,1 млн грн), Кіровоградської (9,8 млн грн), Сумської (10 млн грн), Чернівецької (10 млн грн) та Чернігівської (10 млн грн) областей.

При цьому лідерами за обсягами фактично здійснених видатків на придбання сучасних меблів були Дніпропетровська (22 млн грн), Одеська (17 млн грн), Київська (16 млн грн), Полтавська (14 млн грн) області та м. Київ (18 млн грн). Найменше витратили на закупівлю меблів Луганська (2,4 млн грн), Чернівецька (4,3 млн грн), Житомирська (4,3 млн грн), Херсонська (4,6 млн грн) та Івано-Франківська (4,8 млн грн) області.

Рівень освоєння коштів на придбання сучасних меблів порівняно з використанням субвенції на придбання дидактичних матеріалів у цілому по країні вищий і становив 60,3% на 20.09.2018 року. Водночас у розрізі областей спостерігався нерівномірний рівень освоєння коштів на придбання сучасних меблів (рис. 3.6.6).



**Рис. 3.6.6.** Рівень використання коштів на придбання сучасних меблів у розрізі областей станом на 20.09.2018 року

**Джерело:** складено авторами за даними Міністерства освіти і науки України<sup>89</sup>.

<sup>89</sup> Інформаційна довідка «Про використання державної освітньої субвенції для забезпечення старту Нової української школи» Колегії Міністерства освіти і науки України від 27.09.2018 року.

Як видно з рис. 3.6.6, субвенція на придбання сучасних меблів повністю освоєна лише в Полтавській області. Високі показники її використання також спостерігалися у м. Києві (89%), Миколаївській (83%), Чернігівській (81%) та Київській (77%) областях. Низьким рівнем використання коштів характеризувалися такі області, як Житомирська (29%), Івано-Франківська (29%), Рівненська (33%), Закарпатська (38%) та Луганська (39%).

Основною причиною низького рівня використання коштів на закупівлю сучасних меблів стала затримка ухвалення відповідного рішення Уряду<sup>90</sup>, яким урегульовано питання надання субвенції. Окрім цього, слід враховувати необхідність часу для:

- подальшого розподілу субвенції облдержадміністраціями між місцевими бюджетами;
- проведення організаційних процедур закупівлі визначених предметів та послуг.

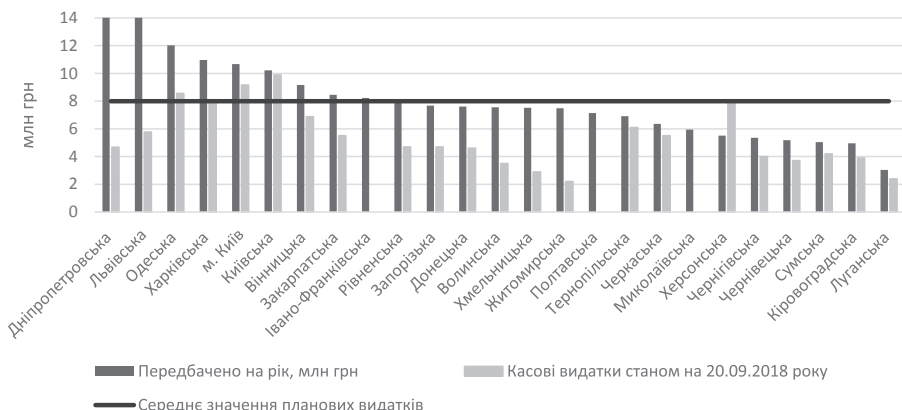
Водночас більшість тендерів із закупівлі меблів не відбулися через обмежену пропозицію, у результаті чого більшість закупівель здійснювалися за переговорною процедурою, а меблі закуповувалися в одного виробника із подальшим продовженням термінів поставки.

Таким чином, спостерігається брак часу для використання коштів на придбання меблів для «Нової української школи».

### **Видатки на придбання комп'ютерного обладнання**

У цілому по країні обсяг видатків на придбання комп'ютерного обладнання на 2018 рік передбачено розміром 200 млн грн. При цьому фактичний обсяг видатків на 20.09.2018 року становив 119 млн грн. За регіонами розподіл цього виду субвенції показано на рис. 3.6.7.

<sup>90</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» від 04.04.2018 року №237. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF>



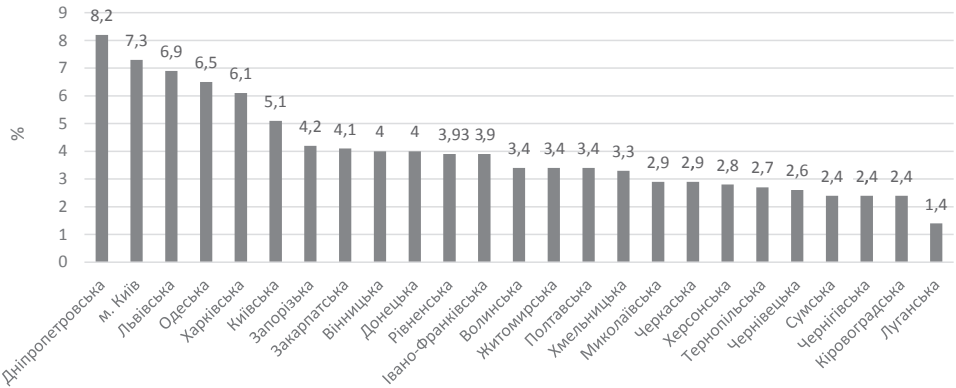
**Рис. 3.6.7.** Розподіл видатків на закупівлю комп’ютерного обладнання в розрізі областей станом на 20.09.2018 року

**Джерело:** складено авторами за даними Міністерства освіти і науки України<sup>91</sup>.

Аналізуючи дані рис. 3.6.7, можна стверджувати, що, як і за попередніми видами видатків субвенції, найбільші обсяги передбачено для Дніпропетровської (14,5 млн грн), Львівської (14,2 млн грн), Одеської (12 млн грн), Харківської (11 млн грн) областей та м. Києва (10,7 млн грн), а найменші – для Луганської (3 млн грн), Кіровоградської (4,9 млн грн), Сумської (5 млн грн), Чернівецької (5,2 млн грн) та Чернігівської (5,3 млн грн) областей.

Нерівномірний розподіл субвенції на закупівлю комп’ютерного обладнання за регіонами насамперед пов’язаний із кількістю учнів у кожній з них (рис. 3.6.8).

<sup>91</sup> Інформаційна довідка «Про використання державної освітньої субвенції для забезпечення старту Нової української школи» Колегії Міністерства освіти і науки України від 27.09.2018 року.



**Рис. 3.6.8.** Регіональний розподіл частки учнів, що навчалися у закладах загальної середньої освіти у 2017–2018 н. р., %

**Джерело:** складено авторами на основі даних Міністерства освіти і науки України<sup>92</sup>.

При цьому лідерами за здійсненням видатків на закупівлю комп'ютерного обладнання станом на 20.09.2018 року були Київська (9,9 млн грн), Одеська (8,6 млн грн), Херсонська (8 млн грн), Харківська (7,9 млн грн) області та м. Київ (9,2 млн грн). Миколаївська, Полтавська та Івано-Франківська зовсім не придбавали комп'ютерне обладнання. Також невеликі обсяги закупівель здійснювалися в Житомирській (2,2 млн грн) та Луганській (2,4 млн грн) областях.

При дослідженні рівня використання коштів на придбання комп'ютерного обладнання визначено, що в цілому по країні цей показник на 20.09.2018 року становив 59%. Водночас у розрізі областей спостерігався нерівномірний розподіл рівня використання коштів на придбання комп'ютерного обладнання (рис. 3.6.9).

92 Освіта в Україні: базові індикатори. Інформаційно-статистичний бюлетень. Отримано з: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonf-informatsiyiy-byuletten.pdf>



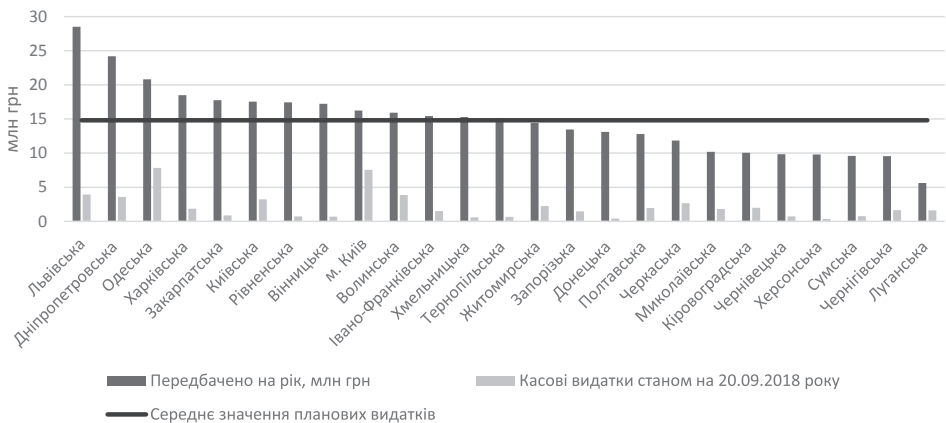
**Рис. 3.6.9.** Рівень використання коштів субвенції на придбання комп'ютерного обладнання в розрізі областей станом на 20.09.2018 року  
**Джерело:** складено авторами за даними Міністерства освіти і науки України.

Як свідчать дані рис. 3.6.9, найвищий рівень освоєння коштів субвенції на придбання комп'ютерного обладнання в Херсонській (145%), Київській (97%), Тернопільській (88%), Черкаській (87%) областях та м. Києві (86%). Імовірно, що перевищення обсягу фактичних видатків на придбання комп'ютерного обладнання над асигнуваннями з державного бюджету в Херсонській області відбулося через перерозподіл субвенції з інших статей субвенції «НУШ». Оскільки Полтавська, Миколаївська та Івано-Франківська області не здійснювали закупівлю комп'ютерного обладнання станом на 20.09.2018 року, то, відповідно, рівень освоєння коштів за цим видом субвенції становить 0%. Також низький рівень освоєння коштів за субвенцією спостерігався у Житомирській (29%) та Дніпропетровській (32%) областях.

## АНАЛІЗ СУБВЕНЦІЇ «НУШ» ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ СПОЖИВАННЯ

На 20.09.2018 року підготовку тренерів-педагогів та підвищення кваліфікації педагогічних працівників (видатки споживання) профінансовано на 370 млн грн, що становить 100% від обсягу коштів, передбачених постановою Кабінету Міністрів України<sup>93</sup>. Проте рівень використання коштів – лише 15% від загального обсягу субвенції на підготовку тренерів-педагогів та підвищення кваліфікації вчителів початкової школи<sup>94</sup>.

Обсяги планових та фактичних видатків у розрізі областей представлено на рис. 3.6.10.



**Рис. 3.6.10.** Розподіл видатків на підготовку тренерів-педагогів та підвищення кваліфікації педагогічних працівників

**Джерело:** складено авторами за даними Міністерства освіти і науки України<sup>95</sup>.

Виходячи з даних рис. 3.6.10, можна стверджувати, що найбільші обсяги субвенції на підготовку тренерів-педагогів та підвищення кваліфікації педагогічних працівників отримали Львівська (28 млн грн), Дніпропетровська (24 млн грн), Одеська (21 млн грн), Харківська (18,5 млн грн) та Закарпатська (18 млн грн) області. Найменші обсяги коштів передбачено для Луганської (5,6 млн грн), Чернігівської (9,6 млн грн), Сумської (9,6 млн грн), Херсонської (9,8 млн грн) та Чернівецької (9,8 млн грн) областей.

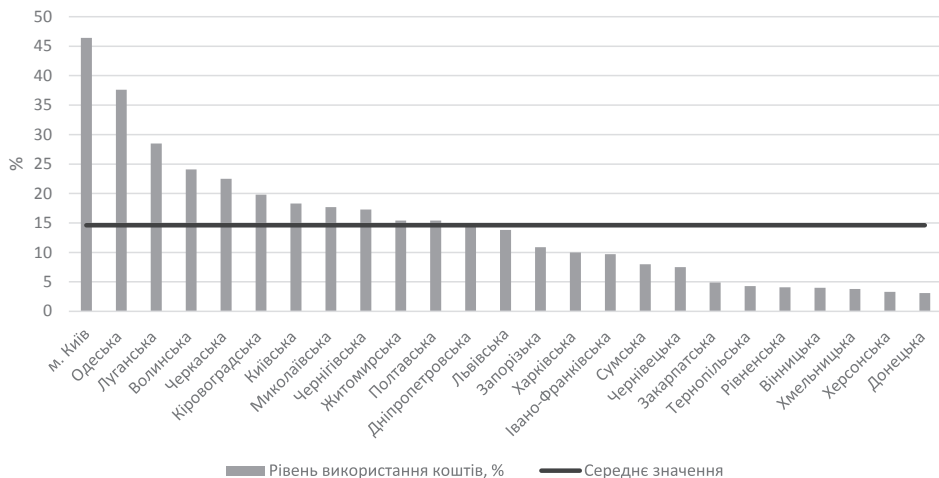
93 Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» від 04.04.2018 року №237. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF>

94 Дані Міністерства освіти і науки України. Інформація про використання у 2018 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти станом на 20.09.2018 року.

95 Інформаційна довідка «Про використання державної освітньої субвенції для забезпечення старту Нової української школи» Колегії Міністерства освіти і науки України від 27.09.2018 року.



У розрізі регіонів рівень використання коштів субвенції був вкрай нерівномірним (рис. 3.6.11).



**Рис. 3.6.11.** Рівень використання коштів субвенції на підготовку тренерів-педагогів та підвищення кваліфікації педагогічних працівників  
**Джерело:** складено авторами за даними Міністерства освіти і науки України.

Як свідчать дані рис. 3.6.11, найбільше коштів освоєно у м. Київ (46%), Одеській (38%), Луганській (28,5%) та Волинській (24,1%) областях. Найнижчий рівень освоєння коштів субвенції (3-4%) спостерігався у Донецькій, Херсонській, Хмельницькій, Вінницькій та Рівненській областях.

Низький рівень використання коштів субвенції «НУШ» на підготовку й оплату праці тренерів-педагогів та підвищення кваліфікації вчителів, за інформацією МОН, пов'язаний із недоліками бюджетного планування. Насамперед це проявляється у невідповідності між строками затвердження основних законодавчо-нормативних актів, що регламентують порядок навчання та механізм фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників початкової школи. Так, згідно з Наказом Міністерства освіти і науки України «Про деякі питання щодо підготовки педагогічних працівників для роботи в умовах НУШ» перший етап підвищення кваліфікації вчителів, які впроваджуватимуть Державні стандарти початкової освіти у 2018–2019 н. р., розпочався 15.02.2018 року<sup>96</sup>.

96 Наказ Міністерства освіти і науки України «Про деякі питання щодо підготовки педагогічних працівників для роботи в умовах НУШ» №34 від 15.01.2018 року. Отримано з: <https://drive.google.com/file/d/1aX1Ni7nV1eCgqDuSkQ0ldgFLtdziCqSl/view>

Розподіл коштів субвенції «НУШ» на загальнодержавному рівні було затверджено 04.04.2018 року відповідною Постановою КМУ<sup>97</sup>. Їх розподіл між місцевими бюджетами було здійснено в кінці квітня – першій половині червня 2018 року відповідними рішеннями обласних рад<sup>98</sup>.

Затвердження змісту дистанційного курсу для підвищення кваліфікації вчителів початкової школи та примірних технічних вимог до нього було затверджено відповідним наказом Міністерства освіти і науки України<sup>99</sup>.

Водночас за інформацією, наданою департаментами освіти і науки обласних державних адміністрацій, асигнування на підвищення кваліфікації педагогічних працівників початкової школи повністю неможливо освоїти. Це пов'язано з тим, що видатки, передбачені на оплату праці тренерів-педагогів та підвищення кваліфікації вчителів, здійснюються за категорією «поточні видатки» (код КЕКВ 2620). Розмір заробітної плати тренерів обмежується встановленими на загальнодержавному рівні тарифними ставками. Обсяги виділених коштів набагато більші за фактичні потреби в заробітній платі. Водночас існує нагальна потреба в придбанні сучасного технічного обладнання для ефективного забезпечення навчального процесу вчителів початкової школи. Однак, враховуючи необхідність дотримання принципу цільового використання бюджетних коштів, невикористаний обсяг можна спрямувати лише на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю (код КЕКВ 2210), вартість яких не перевищує 7 200 грн з ПДВ. Вартість ноутбуків, інтерактивної дошки та іншого необхідного обладнання набагато вища за встановлений ліміт.

Таким чином, навчання вчителів початкової школи, які викладатимуть для першокласників у 2018–2019 н. р., розпочалося без необхідного фінансування, належного методичного та технічного забезпечення.

97 Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» від 04.04.2018 року №237. Отримано з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF>

98 Листи обласних державних адміністрацій «Про причини використання коштів субвенції».

99 Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження змісту дистанційного курсу для підвищення кваліфікації вчителів початкової школи та примірних технічних вимог до нього» від 11.10.2018 року №1093. Отримано з: [https://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/62177/](https://osvita.ua/legislation/Ser_osv/62177/)

## ВИСНОВКИ

Реформа середньої освіти в Україні одна з найбільш важливих реформ, яку розпочало МОН. Програма створення «Нової української школи» має довгостроковий характер і розрахована на 2016–2029 рр., що потребуватиме ухвалення не лише концепції, але й законів, підзаконних актів, інших нормативних документів, опису тексту самої програми, значних матеріальних, фінансових і людських ресурсів.

Важливим питанням реалізації програми є оцінка і розрахунок потреби та обсягів ресурсів, необхідних для її реалізації у довгостроковій перспективі, та розробка механізму фінансового забезпечення зазначеного проекту. З обов'язковим відображенням зазначених потреб та фінансових ресурсів у державному та місцевих бюджетах України на середньострокову перспективу, а також на довгострокову перспективу до 2029 року.

Загальний обсяг субвенції на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «НУШ» у 2018 році становив 1,4 млрд грн, з яких близько 1 млрд грн виділено на придбання сучасних навчальних засобів та мобільних меблів для учнів початкових класів, а решту – на оплату праці тренерів-педагогів та підвищення кваліфікації вчителів.

У розрізі областей субвенція розподілялася вкрай нерівномірно, що зумовлено різною кількістю шкіл, учнів та вчителів у кожному регіоні. Так, найбільший обсяг субвенцій було спрямовано до Львівської області (99 млн грн), а найменший – Луганської (21 млн грн).

У результаті вивчення щомісячного розпису асигнувань субвенції «НУШ» у 2018 році встановлено, що вони повинні були здійснюватися з березня по жовтень включно. Фактично субвенція до обласних бюджетів почала надходити у квітні-червні 2018 року, що пов'язано із відсутністю законодавчих підстав для вчасного перерахування коштів.

Рівень освоєння коштів субвенції «НУШ» у цілому по країні за видатками розвитку на 20.09.2018 року становив 63% від обсягу коштів, профінансованих Державною казначейською службою, за видатками споживання – 15%.

Рівень освоєння коштів субвенції «НУШ» в основних напрямках за регіонами характеризувався різними показниками:

- придбання дидактичних матеріалів – від 0% (Полтавська область) до 94,8% (Івано-Франківська область);
- купівля сучасних меблів – від 29% (Дніпропетровська область) до 100% (Полтавська область);
- придбання комп'ютерного обладнання – від 0% (Полтавська область) до 145% (Херсонська область);
- оплата праці тренерів-педагогів та підвищення кваліфікації вчителів початкової школи – від 3,1% (Донецька область) до 46,4% (м. Київ).

Основною причиною низького рівня освоєння коштів субвенції «НУШ» стало ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України на початку квітня 2018 року. При цьому не було враховано необхідність виділення часу для:

- подальшого розподілу субвенції облдержадміністраціями між місцевими бюджетами;
- проведення відкритих тендерів для придбання сучасних мобільних меблів для учнів початкової школи.

## ДОДАТКИ

Додаток 3.1.1.

### Загальні показники, що мають вплив на розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ

Область	Кількість ОТГ, од.		Площа ОТГ, тис. кв. км		Чисельність сільського населення, тис. осіб		Сума субвенції, млн грн		
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	Тзр, %
Вінницька	2	21	0,2	2,6	4,8	61,7	5,7	45,7	805,4
Волинська	5	15	1,1	3,0	20,4	64,0	26,5	50,1	188,9
Дніпропетровська	15	34	4,0	8,8	84,0	153,9	102,1	135,0	132,3
Донецька	3	6	1,7	3,0	20,6	42,1	35,7	41,8	117,4
Житомирська	9	32	2,6	10,8	33,7	163,0	54,6	155,1	284,3
Закарпатська	2	3	0,2	0,3	23,0	30,7	15,1	14,6	96,5
Запорізька	6	16	2,3	4,9	27,0	75,7	46,6	70,9	152,3
Івано-Франківська	3	11	0,4	1,2	29,2	86,2	21,9	43,2	197,7
Київська	1	2	0,2	0,4	5,8	6,9	6,1	6,1	99,2
Кіровоградська	2	5	0,4	1,5	3,8	15,4	8,1	19,2	237,9
Луганська	2	3	1,0	1,2	9,2	15,8	19,2	16,2	84,1
Львівська	15	22	1,1	2,2	55,1	116,3	46,0	63,5	138,2
Миколаївська	1	19	0,2	6,0	3,4	100,7	5,1	90,6	1777,3
Одеська	8	11	2,6	3,5	48,9	60,1	63,2	53,0	83,9
Полтавська	12	18	2,1	3,3	49,9	80,0	57,0	59,2	103,8
Рівненська	5	18	0,9	3,3	21,7	94,2	25,3	64,3	254,4
Сумська	1	14	0,5	3,8	5,6	57,6	9,6	54,6	568,5
Тернопільська	26	36	3,8	4,6	159,2	198,2	141,6	115,5	81,6
Харківська	0	4	0,0	0,9	0,0	25,6	0,0	17,7	-
Херсонська	1	12	0,2	3,5	3,2	56,4	4,6	52,1	1125,2
Хмельницька	22	26	7,4	8,6	203,9	242,3	216,4	167,0	77,2
Черкаська	3	6	0,4	0,9	13,6	25,9	12,8	17,9	139,6
Чернівецька	10	16	0,8	1,9	62,7	120,4	45,4	61,9	136,3
Чернігівська	5	16	1,7	6,7	14,8	71,7	31,6	84,8	268,0
<b>Всього</b>	<b>159</b>	<b>366</b>	<b>35,8</b>	<b>87,0</b>	<b>903,6</b>	<b>1 964,8</b>	<b>1 000,0</b>	<b>1 500,0</b>	<b>150,0</b>

**Примітка:** Тзр – темп зростання.

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ № 200 від 16.03.2016 та Постанови КМУ № 410 від 07.06.2017 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад».

## Додаток 3.1.2

**Обсяги використаних коштів субвенції на формування інфраструктури ОТГ  
у 2016 році**

тис. грн

Область	Затверджено в ЗУ «Про Державний бюджет України на 2016 рік»	Обсяг фактично використаних субвенцій	Рівень використання субвенцій, %
Вінницька	5 675,0	5 617,9	99,0
Волинська	26 537,2	26 230,9	98,8
Дніпропетровська	102 086,7	85 812,2	84,1
Донецька	35 655,7	32 369,2	90,8
Житомирська	54 571,0	53 568,9	98,2
Закарпатська	15 075,0	15 042,0	99,8
Запорізька	46 553,0	44 911,3	96,5
Івано-Франківська	21 862,3	21 855,2	99,9
Київська	6 126,5	5 969,8	97,4
Кіровоградська	8 062,4	7 627,1	94,6
Луганська	19 232,3	17 480,5	90,9
Львівська	45 956,6	45 077,7	98,1
Миколаївська	5 095,8	4 897,7	96,1
Одеська	63 188,7	62 114,4	98,3
Полтавська	56 974,2	50 017,3	87,8
Рівненська	25 263,7	25 214,3	99,8
Сумська	9 604,9	9 599,8	99,9
Тернопільська	141 554,4	133 314,5	94,2
Херсонська	4 631,7	4 607,6	99,5
Хмельницька	216 372,6	204 156,1	94,4
Черкаська	12 834,6	12 829,1	99,9
Чернівецька	45 436,5	45 393,6	99,9
Чернігівська	31 649,2	31 001,2	98,0
<b>Всього</b>	<b>1 000 000,0</b>	<b>944 708,2</b>	<b>94,5</b>

**Примітка:** дані щодо Харківської області відсутні, тому що протягом 2015 року у цій області не було створено жодної ОТГ.

**Джерело:** складено автором на основі Закону України № 928-VIII «Про Державний бюджет України на 2016 рік» та Звіту Рахункової палати України «Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», затвердженого рішенням РПУ від 27.06.2017 № 13-2.

Додаток 3.1.3

Середній обсяг субвенції на формування інфраструктури ОТГ у 2016-2017 роках

Область	на одну ОТГ, млн грн			на 1 кв. км площі ОТГ, тис. грн			на одного сільського жителя, тис. грн		
	2016	2017	Тзр, %	2016	2017	Тзр, %	2016	2017	Тзр, %
	Вінницька	2,9	2,2	76,4	26,1	17,8	68,3	1,2	0,7
Волинська	5,3	3,3	63,0	24,3	16,8	69,3	1,3	0,8	60,1
Дніпропетровська	6,8	4,0	58,3	25,6	15,3	59,5	1,2	0,9	72,2
Донецька	11,9	7,0	58,5	20,5	14,0	68,2	1,7	1,0	57,3
Житомирська	6,1	4,8	79,9	21,2	14,4	67,8	1,6	1,0	58,8
Закарпатська	7,6	4,9	64,5	89,7	44,1	49,2	0,7	0,5	72,4
Запорізька	7,8	4,4	57,1	20,6	14,5	70,7	1,7	0,9	54,4
Івано-Франківська	7,3	3,9	53,8	53,4	36,1	67,5	0,7	0,5	66,9
Київська	6,1	3,1	50,0	29,1	15,2	52,2	1,1	0,9	82,9
Кіровоградська	4,1	3,8	94,8	18,9	12,4	65,6	2,1	1,2	59,1
Луганська	9,6	5,4	56,3	19,0	13,8	72,6	2,1	1,0	48,6
Львівська	3,1	2,9	94,1	41,5	28,7	69,0	0,8	0,5	65,5
Миколаївська	5,1	4,8	93,5	22,2	15,0	67,4	1,5	0,9	60,4
Одеська	7,9	4,8	61,0	24,4	15,2	62,2	1,3	0,9	68,3
Полтавська	4,8	3,3	69,2	27,1	17,8	65,7	1,1	0,7	64,8
Рівненська	5,1	3,6	70,6	26,6	19,6	73,5	1,2	0,7	58,7
Сумська	9,6	3,9	40,6	20,7	14,4	69,9	1,7	0,9	55,4
Тернопільська	5,4	3,2	58,9	37,0	25,0	67,6	0,9	0,6	65,5
Харківська	-	4,4	-	-	19,3	-	-	0,7	-
Херсонська	4,6	4,3	94,4	22,5	14,7	65,4	1,5	0,9	63,1
Хмельницька	9,8	6,4	65,3	29,2	19,3	66,2	1,1	0,7	65,0

## Продовження Додатку 3.1.3

Область	на одну ОТГ, млн грн			на 1 кв. км площі ОТГ, тис. грн			на одного сільського жителя, тис. грн		
	2016	2017	Тзр, %	2016	2017	Тзр, %	2016	2017	Тзр, %
Черкаська	4,3	3,0	69,9	33,7	19,2	57,0	0,9	0,7	73,2
Чернівецька	4,5	3,9	85,2	59,2	33,4	56,4	0,7	0,5	71,1
Чернігівська	6,3	5,3	83,9	18,9	12,7	67,5	2,1	1,2	55,5
<b>Всього</b>	<b>6,3</b>	<b>4,1</b>	<b>65,1</b>	<b>27,9</b>	<b>17,2</b>	<b>61,7</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>69,0</b>

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ № 200 від 16.03.2016 та Постанови КМУ № 410 від 07.06.2017 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад».



Додаток 3.2.1

Напрями використання капітальних видатків – субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного

розвитку окремих територій у 2016 році

(наведено в порядку зменшення загальної суми субвенцій)

Область	млн грн											
	ОБРР	ООЗ	ОЗБРР	ОЗОЗ	СБРР	СОЗ	КБРР	КОЗ	ДДЗ	ДМЗ	Інше	УСЬОГО
УСЬОГО	788,5	39,6	251,5	74,9	216,4	8,1	186,3	23,2	17	295,1	552,2	2 452,80
Харківська	50,3	0	4,2	0	11,2	0	29,6	0	3,3	10,4	78,9	187,9
Івано-Франківська	43,1	0	26,4	20	10	0,2	10,4	0	0	47,2	11,3	168,6
Одеська	31,8	2,7	2,8	5	19,7	0	23,4	0	0	16,8	46,3	148,5
Вінницька	55,6	0,9	12,9	6,3	8,9	0	8,3	0	3,6	28,2	9,9	134,6
Київська	26,7	1,8	8,7	0,6	6,1	0,1	8,3	0	0	25,8	55,3	133,4
Сумська	35,6	4,8	13,5	8,1	11,9	0,5	10,2	3	6,1	15,9	18,6	128,2
Донецька	53,9	0	9,6	1,2	19	0,6	3,2	0	0	0	29,6	117,1
Черкаська	18,9	0,7	8,8	7,9	32,4	5,2	9,4	0	0	3,1	25,8	112,2
Львівська	37,9	0	20,5	0	13,9	0	8,5	1,2	0	8,4	21,5	111,9
Дніпропетровська	44,9	0	5,1	0	20,9	0	1,1	0	0	9,9	27,7	109,6
Хмельницька	30,1	5,1	10,8	5	0,9	0	16,5	0	0	6,5	32,7	107,6
Запорізька	26,3	5	24,5	0	0,3	0	0,9	5	0	9,9	32,1	104,0
Полтавська	28,4	1,4	16,5	8,6	5,8	0	6,8	0,1	0	1,5	24,9	94,0
Кіровоградська	16,8	7,7	33,3	0,5	0	0,1	8,8	1,5	4	11,9	9,1	93,7
Житомирська	34,4	2,8	14,9	5,7	2,2	0,8	4,9	0,9	0	13,2	9,2	89,0
Чернігівська	25,4	3,6	16,1	4	15,5	0,4	5	0	0	1,6	4,1	75,7
Волинська	54,1	0,4	1,5	0,2	6,2	0	7,3	1,5	0	0	3,6	74,8
Рівненська	37,5	0	5,5	0	1,4	0	5,6	0	0	20,2	2,4	72,6

## Продовження Додатку Додаток 3.2.1

Область	ОБРР	ООЗ	ОЗБРР	ОЗОЗ	СБРР	СОЗ	КБРР	КОЗ	ДДЗ	ДМЗ	Інше	УСЬОГО
Чернівецька	35,9	0,7	0,1	0	4,3	0	0,8	0,1	0	0,4	30,3	72,6
Миколаївська	21	1	5,1	0	17	0,2	8,7	9,9	0	0	9,1	72,0
Херсонська	36,5	0	5,4	1,1	2	0	3,9	0	0	0	22,2	71,1
Закарпатська	0	0	1,3	0	0	0	0	0	0	61,2	7,6	70,1
м. Київ	21,1	1	0	0,7	2	0	0,8	0	0	3	27,3	55,9
Тернопільська	16,3	0	3,5	0	3,2	0	3,9	0	0	0	3,8	30,7
Луганська	6	0	0,5	0	1,6	0	0	0	0	0	8,9	17,0

**Джерело:** складено автором на основі Постанови КМУ від 24.06.2016 р. №395.

Додаток 3.2.2

Напрями використання капітальних видатків – субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у 2017 році (наведено в порядку зменшення загальної суми субвенцій)

Область	ОББР	ООЗ	ОЗБРР	ОЗОЗ	СБРР	СОЗ	КБРР	КОЗ	ДДЗ	ДМЗ	Інше	УСЬОГО
УСЬОГО	288,2	24,8	92,3	56,6	69,4	7,6	116,5	9,5	10,4	77,8	166,7	919,8
Харківська	21,1	0	4	0	7,1	0	30,5	0,3	0	3,7	0	66,7
Івано-Франківська	15,4	0,2	2,9	27,3	1,2	0	1,4	0	3	6,5	0,1	58,0
Чернігівська	21	1,7	6,9	1,2	5,3	0	4,3	0,5	0	4,4	5,6	50,9
Дніпропетровська	8,4	0	11,1	3	9,6	0	9	0	0	1,5	8,2	50,8
Вінницька	12	5,1	14,8	5,1	4,4	0	1,4	0,2	3	3,1	1	50,1
Одеська	13,4	1,4	2,4	0,8	2	0	12,6	0	0	5	12,5	50,1
Донецька	17,6	0,2	2	0	3,1	0	0,8	0	0	2,3	22,5	48,5
Черкаська	7,8	1,9	3	5,3	5,6	3	2,2	0	0	4,1	14,1	47,0
Сумська	14,7	1,4	3,1	1,4	6,8	0	2,6	0,1	1	3,9	11,7	46,7
Хмельницька	9	1	1,3	2,4	1,6	0,7	4,3	0,2	0	0	26,1	46,6

## Додаток 3.6.1

**Перелік нормативно-правових актів, ухвалених КМУ і МОН**

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 року №87 «Про затвердження Державного стандарту початкової освіти»;
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 року №237 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»;
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 року №421 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. №645» в частині приведення її положень у відповідність до частини п'ятої статті 34 Закону України «Про загальну середню освіту», згідно з якою зразки документів про загальну середню освіту затверджує центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки (набирає чинності з дня її опублікування та застосовується з 1 січня 2019 року);
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 року №96 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», згідно з якою, зокрема, визнано такою, що втратила чинність, Постанову Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 року №778 «Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад»;
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2018 року №523 «Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. №827» про втрату чинності Порядку призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності;
6. Проект Постанови Кабінету Міністрів України від 18.07.2018 року №558 «Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2009 р. №1121» про затвердження Положення про групу продовженого дня загальноосвітнього навчального закладу;
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 року №17-р «Про додаткові заходи щодо підвищення кваліфікації педагогічних працівників у 2018 році»;
8. Наказ Міністерства освіти і науки України від 21.03.2018 року №268 «Про затвердження типових освітніх програм для 1-2-х класів закладів загальної середньої освіти»;

9. Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.03.2018 року №291 «Про затвердження Типового положення про конкурс на посаду керівника державного, комунального закладу загальної середньої освіти», який зареєстровано Міністерством юстиції України 16.04.2018 року за №454/31906;
10. Наказ Міністерства освіти і науки України від 16.04.2018 року №367 «Про затвердження Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти», який зареєстровано Міністерством юстиції України 05.05.2018 року за №564/32016;
11. Наказ Міністерства освіти і науки України від 02.05.2018 року №440 «Про затвердження Положення про електронний підручник», який зареєстровано Міністерством юстиції України 24.05.2018 року за №621/32073;
12. Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.05.2018 року №523 «Про національну освітню електронну платформу», який зареєстровано Міністерством юстиції України 11.06.2018 року за №702/32154;
13. Наказ Міністерства освіти і науки України від 25.06.2018 року №677 «Про затвердження Порядку створення груп подовженого дня у державних і комунальних закладах загальної середньої освіти»;
14. Наказ Міністерства освіти і науки України від 26.06.2018 року №696 «Про затвердження програми зовнішнього незалежного оцінювання»;
15. Наказ Міністерства освіти і науки України від 15.03.2018 року №244 «Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства освіти і науки України від 30 січня 2015 року №67», який зареєстровано Міністерством юстиції України 04.04.2018 року за №403/31855;
16. Наказ Міністерства освіти і науки України від 27.02.2018 року №207 «Про затвердження списку тренерів для підвищення кваліфікації педагогічних працівників та регіональних графіків навчання педагогічних працівників, які навчатимуть учнів перших класів у 2018/2019 і 2019/2020 навчальних роках відповідно до Концепції «Нова українська школа»;
17. Наказ Міністерства освіти і науки України від 15.01.2018 року №34 «Про деякі організаційні питання щодо підготовки педагогічних працівників для роботи в умовах Нової української школи»;
18. Наказ Міністерства освіти і науки України від 15.01.2018 року №36 «Про затвердження Типової освітньої програми організації і проведення

підвищення кваліфікації педагогічних працівників закладами післядипломної педагогічної освіти»;

19. Наказ Міністерства освіти і науки України від 15.02.2018 року №97 «Про затвердження Орієнтовної навчальної програми підготовки тренерів для навчання педагогічних працівників, які навчатимуть учнів перших класів у 2018/2019 і 2019/2020 навчальних роках»;
20. Наказ Міністерства освіти і науки України від 27.02.2018 року №207 «Про затвердження списку тренерів для підвищення кваліфікації педагогічних працівників та регіональних графіків навчання педагогічних працівників, які навчатимуть учнів перших класів у 2018/2019 і 2019/2020 у навчальних роках відповідно до Концепції «Нова українська школа»;
21. Наказ Міністерства освіти і науки України від 27.02.2018 року №208 «Про організацію та проведення підготовки вчителів іноземних мов, які навчатимуть учнів перших класів у 2018/2019 навчальному році, закладами післядипломної педагогічної освіти до викладання іноземних мов (англійської, німецької та французької) відповідно до Концепції «Нова українська школа»;
22. Наказ Міністерства освіти і науки України від 19.03.2018 року №252 «Про затвердження списку регіональних тренерів для підвищення кваліфікації педагогічних працівників, які навчатимуть учнів перших класів у 2018/2019 і 2019/2020 навчальних роках відповідно до Концепції «Нова українська школа»;
23. Наказ Міністерства освіти і науки України від 23.03.2018 року №283 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації освітнього простору Нової української школи»;
24. Наказ Міністерства освіти і науки України від 13.02.2018 року №137 «Примірний перелік засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для кабінетів початкової школи»;
25. Наказ Міністерства освіти і науки України від 19.01.2018 року №58 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо використання коштів освітньої субвенції»;
26. Наказ Міністерства освіти і науки України від 13.07.2017 року №1028 «Про проведення всеукраїнського експерименту на базі загальноосвітніх навчальних закладів».

Додаток 3.6.2

Помісячний розпис асигнувань з Державного бюджету до місцевих бюджетів у розрізі областей у 2018 році  
(станом на 13.04.2018 року), млн грн

Назва області	2018 рік											
	березень	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень	усього			
Вінницька	10	10	10	10	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	63		
Волинська	9,3	9	8,2	8,2	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	54		
Дніпропетровська	14	15	16	16	9	9	9	9	9	97		
Донецька	7,7	7,9	8,3	8,3	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	51		
Житомирська	8,5	8,4	8,1	8,1	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	52		
Закарпатська	10,4	10,1	9,3	9,3	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	61		
Запорізька	7,9	8	8,3	8,3	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	52		
Івано-Франківська	9	9	8,9	8,9	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	56		
Київська	10	11	11	11	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	68		
Кіровоградська	5,9	5,7	5,4	5,4	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	35		
Луганська	3,3	3,3	3,3	3,3	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	21		
Львівська	16,7	16,4	15,4	15,4	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	100		
Миколаївська	6	6,1	6,5	6,5	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	40		
Одеська	12,2	12,5	13,1	13,1	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	81		
Полтавська	7,5	7,6	7,8	7,8	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	48		
Рівненська	10,2	9,8	8,9	8,9	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	58		
Сумська	5,6	5,6	5,5	5,5	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	35		
Тернопільська	8,9	8,4	7,5	7,5	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	50		
Харківська	10,9	11,2	11,9	11,9	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	73		
Херсонська	5,8	5,8	6	6	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	37		

## Продовження Додатку Додаток 3.6.2

Назва області	2018 рік										
	березень	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень	усього		
Хмельницька	9	8,7	8,2	8,2	4,7	4,7	4,7	4,7	53		
Черкаська	6,9	6,9	6,9	6,9	4	4	4	4	44		
Чернівецька	5,8	5,8	5,6	5,6	3,2	3,2	3,2	3,2	36		
Чернігівська	5,6	5,6	5,7	5,7	5,7	3,3	3,3	3,3	38		
м. Київ	9,5	10,1	11,6	11,6	6,7	6,7	6,7	6,7	70		



# **РОЗДІЛ IV**

## **ДЕПОЗИТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

## 4.1 ДЕПОЗИТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В 2016–2018 РР.

### ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕПОЗИТІВ ОМС

Право органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) розмішувати тимчасово вільні кошти на депозитних рахунках у банку регулюється Бюджетним кодексом України від 08.07.2010 р. №2456-VI, Законом України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» та Постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2011 р. №6 «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банку». Зокрема, згідно з цією Постановою існують такі умови для розміщення коштів на депозитних рахунках:

- 1) ухвалення Верховною Радою Автономної Республіки Крим або місцевою радою відповідного рішення;
- 2) укладення договору банківського вкладу (депозиту) між фінансовим органом та банком;
- 3) визначення у договорі банківського вкладу (депозиту) між фінансовим органом та банком обов'язкових умов щодо права вкладника на повернення вкладу (депозиту) або його частини на першу вимогу вкладника та щодо заборони безспірного списання банком коштів із вкладеного (депозитного) рахунка фінансового органу, а також відповідальності банку в разі неповернення чи несвоєчасного повернення коштів із вкладених (депозитних) рахунків на відповідні рахунки місцевих бюджетів, відкриті в органах Державної казначейської служби, з яких перераховувалися тимчасово вільні кошти для розміщення на вкладених (депозитних) рахунках;
- 4) відсутність на дату розміщення тимчасово вільних коштів простроченої кредиторської заборгованості за відповідним фондом місцевого бюджету (відповідними напрямками його використання), крім тієї, що виникла внаслідок недоотримання коштів субвенцій з державного бюджету та бюджетів інших рівнів;
- 5) відсутність на дату розміщення тимчасово вільних коштів загального фонду місцевого бюджету непогашених середньострокових позик, отриманих за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка в поточному бюджетному періоді;

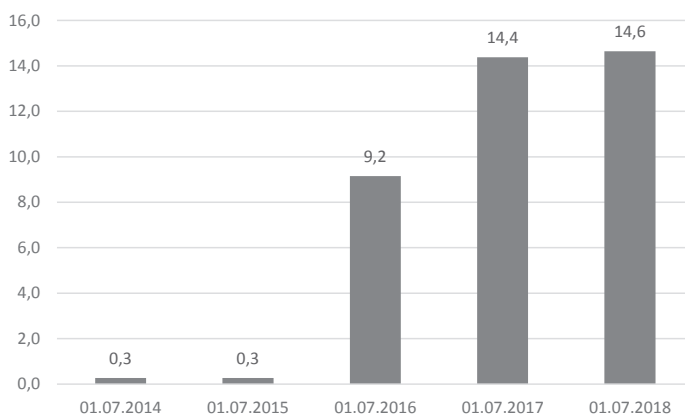
б) розміщення на конкурсних засадах тимчасово вільних коштів у банках, у яких держава володіє 75 чи більше відсотками статутного капіталу.

Наразі є чотири банки, які відповідають цим вимогам: ПАТ «Державний ощадний банк України» (далі – Ощадбанк), ПАТ АБ «Укргазбанк» (далі – Укргазбанк), ПАТ «Державний експортно-імпортний банк України» (далі – Укрексімбанк), АТ КБ «Приватбанк» (далі – Приватбанк).

У травні 2018 року було затверджено та набув чинності Порядок розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів шляхом придбання державних цінних паперів (Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 р. №544). Очікуємо, що поява альтернативного інструменту може зменшити зацікавленість ОМС у розміщенні коштів бюджетів на депозитних рахунках.

## ДИНАМІКА ЗАЛИШКІВ ДЕПОЗИТНИХ КОШТІВ У 2014–2018 РР.

За оприлюдненими даними Державної казначейської служби, станом на 01.06.2018 р. обсяг депозитів, розміщених місцевими бюджетами, становив 15,7 млрд грн (7,2% від суми видатків<sup>1</sup> місцевих бюджетів за відповідний період). При цьому 286 місцевих бюджетів розмістили кошти на депозитних рахунках у банках, що становить 3% від їх загальної кількості. Середнє значення депозитного рахунку місцевого бюджету – 55 млн грн.



**Рис. 4.1.1.** Динаміка залишків коштів на депозитних рахунках у 2014–2018 рр., млрд грн

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державного казначейства

Найістотніше збільшення відбулося в 2016 році – залишки на депозитних рахунках зросли в 34 рази порівняно з аналогічним періодом 2015 року. Якщо в 2014–2013 рр. залишки коштів на депозитах становили менше 1% від витрат місцевих бюджетів, то у 2018 році вони досягли 6%.

Найбільші вкладення мають Донецька (3,9 млрд грн) та Дніпропетровська (2,2 млрд грн) області, порівняно великі депозити в Харківській області (1,1 млрд грн). Органи місцевого самоврядування Черкаської, Волинської та Житомирської областей найактивніше розміщують депозити (33, 28 та 24 бюджети відповідно), проте їх обсяг порівняно незначний (0,3-0,8 млрд грн).

<sup>1</sup> Без урахування міжбюджетних трансфертів.



**Рис. 4.1.2.** Кількість бюджетів ОМС, що мають депозити, січень-травень 2018 року

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державного казначейства

Наведені дані свідчать про зростання кількості ОМС, що скористалися правом розміщення коштів на депозитних рахунках з початку року. Так, станом на травень їх кількість зросла більш ніж у три рази порівняно з січнем 2018 року.

**ОГЛЯД ДЕПОЗИТІВ ОМС У ПРОБЛЕМНИХ / ЛІКВІДОВАНИХ БАНКАХ**

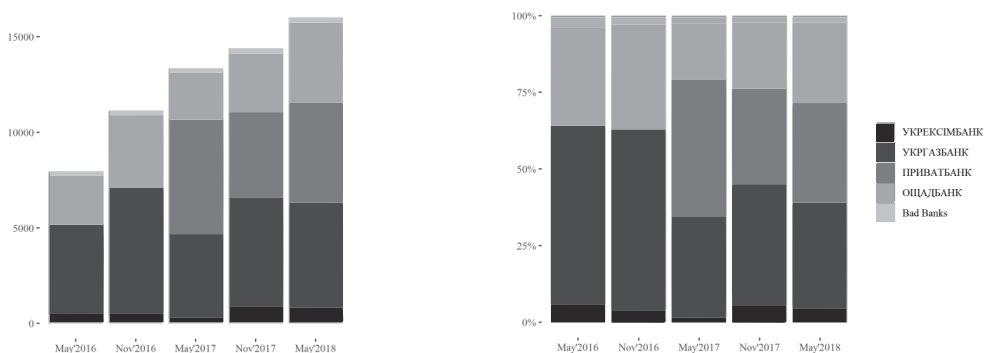
Частина депозитів ОМС розміщено в ліквідованих банках, зокрема:

- ТОВ КБ «Арма» (рішення НБУ від 19.02.2010 р.);
- ВАТ «Селянський комерційний банк «Дністер» (рішення НБУ від 13.03.2010 р.);
- АКБ «Європейський» (рішення НБУ від 19.08.2009 р.);
- ПАТ «Західінкомбанк» (рішення НБУ від 19.08.2009 р.);
- АКБ «Земельний банк» (рішення НБУ від 30.07.2010 р.);
- ПАТ «Імексбанк» (рішення НБУ від 21.05.2015 р.);
- ПАТ «Інноваційно-промисловий банк» (рішення НБУ від 01.06.2011 р.);
- ПрАТ «Українська фінансова група» (рішення НБУ від 21.02.2010 р.).

Проте такі депозити не мають суттєвого впливу на систему і становлять лише 2% від загального залишку на депозитних рахунках станом на 01.07.2018 року.

## АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РОЗРІЗІ БАНКІВ

Вибір періоду дослідження 2016–2018 рр. зумовлений різким зростанням залишків депозитів ОМС внаслідок позитивного ефекту фінансової децентралізації. Утім, навіть упродовж цього періоду спостерігалось зростання обсягів депозитних вкладів. Найбільше зростання залишків депозитів відбулося з 01.05 по 01.12.2016 року – на 3 млрд грн, або 40%. Протягом останніх 12 місяців спостерігається уповільнення нарощення депозитних портфелів ОМС (рис. 4.1.3).



**Рис. 4.1.3.** Обсяги та структура депозитів ОМС у розрізі банків, млрд грн

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державного казначейства

До націоналізації Приватбанку ОМС тримали депозити в трьох державних банках (без урахування депозитів у ліквідованих банках): Укргазбанку, Ощадбанку та Укрексімбанку. Проте після включення Приватбанку до переліку банків, у яких дозволяється тримати депозити ОМС, уже в травні 2017 року він став лідером за цим показником, фактично «забравши» частину ринку в усіх інших банків. Найбільшу частку втратили Укргазбанк й Ощадбанк.

На нашу думку, можливими причинами популярності Приватбанку серед ОМС є: а) вищі депозитні ставки порівняно з конкурентами відразу після націоналізації (див. рис. 5); б) зручність отримання банківських послуг; в) розвинена територіальна мережа відділень банку, адже Приватбанк – №2 за цим показником (2 215 відділень, в Ощадбанку – 3 127 відділень<sup>2</sup>).

Проте вже за півроку відбувалася певна корекція: Укргазбанк відновив лідерські позиції на ринку депозитів ОМС, наростили обсяги залишків

<sup>2</sup> Дані НБУ станом на 01.04.2018 року.

депозитів також Ощадбанк та Укрексімбанк, водночас Приватбанк поступово скорочував частку на ринку. Станом на 1.06.2018 року розподіл залишків депозитів ОМС такий:

- Укргазбанк – 5 545 млн грн, 328 депозитів (35% ринку);
- Приватбанк – 5 198 млн грн, 239 депозитів (33% ринку);
- Ощадбанк – 4 235 млн грн, 245 депозитів (27% ринку);
- Укрексімбанк – 759 млн грн, 19 депозитів (5% ринку)<sup>3</sup>.

Низькі показники Укрексімбанку, на нашу думку, пояснюються нерозвиненою мережею відділень (69 відділень станом на 01.04.2018 року)<sup>4</sup> та орієнтацією на роботу в корпоративному сегменті.

Таким чином, ринок депозитів ОМС розподілений між чотирма банками з державним капіталом, що, з одного боку, є гарантією повернення депозитів, на відміну від попереднього негативного досвіду співпраці з уже ліквідованими вітчизняними фінансовими установами, а з іншого – державні преференції негативно впливають не лише на конкуренцію на банківському ринку, а й посилюють навантаження на державний бюджет через низьку операційну ефективність досліджуваних банків. Водночас існує низка приватних банків, у тому числі європейських, надійність та ефективність яких перевірена фінансовими кризами попередніх років.

3 З них 10 депозитів на суму 226 млн грн розміщені Вінницьким обласним бюджетом.

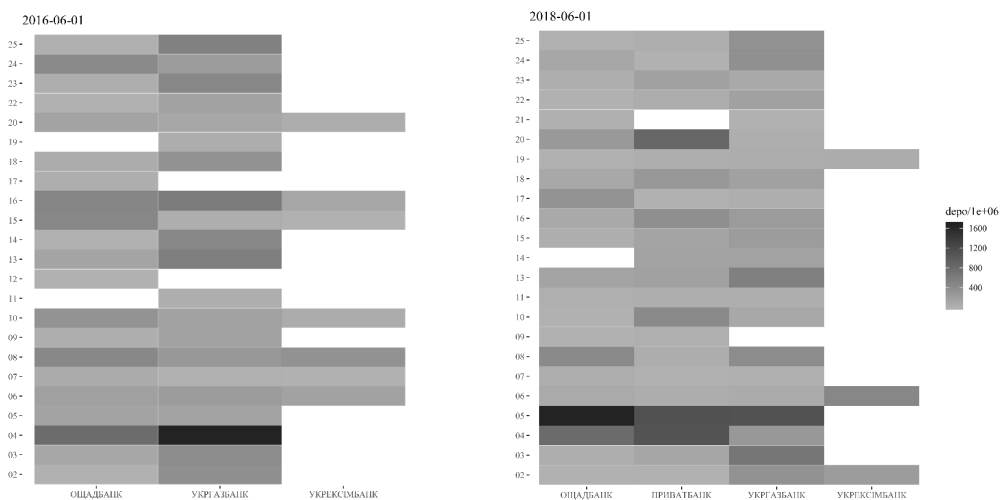
4 За даними BankoGrafo. Отримано з: <http://plus.bankografo.com/banks/ukreximbank.html>.



## АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РОЗРІЗІ ОБЛАСТЕЙ

Депозити місцевих бюджетів у розрізі областей розподілені нерівномірно. Максимальні суми вкладів сконцентровані в бюджетах Донецької (4 млрд грн), Дніпропетровської (2,2 млрд грн) та Харківської областей (1,2 млрд грн). Привертає увагу відсутність залишків депозитів у діючих банках бюджету м. Києва. Це може бути зумовлено вимогою Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках про відсутність на дату розміщення тимчасово вільних коштів простроченої кредиторської заборгованості за відповідним фондом місцевого бюджету.

На рис. 4.1.4 представлені залишки депозитів у розрізі областей та банків на початок та кінець досліджуваного періоду. Розшифровка коду адміністративно-територіальної одиниці надана у додатку 4.1.1.



**Рис. 4.1.4.** Обсяги депозитів ОМС у розрізі банків та областей, млрд грн  
**Джерело:** розрахунки автора за даними Державного казначейства

Як зазначалося вище, у 2016 році лише три банки мали право приймати депозити ОМС, у 2017 році до списку було включено також Приватбанк.

Станом на травень 2016 року місцеві громади 21 області розмістили депозити в Ощадбанку та Укргазбанку, ОМС 7 областей мали депозити в Укрексімбанку. Наведені дані свідчать про переважну диверсифікацію депозитів у розрізі

банків. Так, у 2016 році ОМС лише чотирьох областей мали депозитні рахунки в одному банку: Кіровоградська та Тернопільська області – в Укргазбанку, Луганська та Рівненська області – у Приватбанку. Решта областей оформили депозити в двох чи трьох банках. Зокрема, ОМС Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Одеської, Полтавської та Харківської областей заощадували кошти в усіх дозволених банках.

Топ-5 областей, що розмістили депозити в Ощадбанку, станом на 01.06.2016 року:

- Дніпропетровська область – 22 депозити на загальну суму 514 млн грн (з них 12 депозитів на суму 495 млн грн розміщено Дніпропетровською обласною радою);
  - Запорізька область – 1 депозит на суму 300 млн грн (розміщений Запорізькою обласною радою);
  - Одеська область – 2 депозити на загальну суму 306 млн грн (з них Одеською міською радою розміщено депозит на суму 299 млн грн);
  - Полтавська область – 5 депозитів на загальну суму 325 млн грн (з них 1 депозит розміщений Полтавською міською радою на суму 166 млн грн);
  - Чернівецька область – 6 депозитів на загальну суму 281 млн грн (з них 3 депозити на суму 276 млн грн розміщені Чернівецькою міською радою).
- Топ-5 областей, що розмістили депозити в Укргазбанку, станом на 01.06.2016 року:
- Дніпропетровська область – 51 депозит на загальну суму 1 млрд грн (з них 12 депозитів Дніпропетровської обласної ради обсягом 495 млн грн);
  - Львівська область – 7 депозитів на загальну суму 370 млн грн (з них 4 депозити м. Львова обсягом 355 млн грн);
  - Полтавська область – 6 депозитів на загальну суму 401 млн грн (з них 1 депозит м. Полтава на суму 199 млн грн та м. Горішні Плавні на суму 100 млн грн);
  - Черкаська область – 19 депозитів на загальну суму 311 млн грн (з них 2 депозити м. Черкаси на суму 258 млн грн);
  - Чернігівська область – 39 депозитів на загальну суму 355 млн грн (з них 37 депозитів м. Чернігів на суму 340 млн грн).

Тенденція до розподілу коштів у різних банках на рівні областей посилилася у 2018 році – жодна область не тримала депозити в одному банку, натомість три

області (Вінницька, Житомирська, Тернопільська) розмістили вклади в усіх дозволених державою банках. ОМС більшості областей були клієнтами трьох банків – Ощадбанку, Приватбанку та Укргазбанку.

Значно скоротилася кількість областей, які тримають депозити в Укрексімбанку, – з 7 у 2016 році до 3 у 2018 році. Можливе пояснення, що залучення вкладів не є пріоритетним напрямом діяльності цього банку. Так, згідно із Статутом<sup>5</sup> його діяльність спрямована насамперед на підтримку діяльності експортноорієнтованих виробників. Натомість у решти банків у Статуті серед пріоритетних напрямів роботи зазначено залучення депозитів від широкого кола юридичних та фізичних осіб.

Топ-5 областей, що розмістили депозити в Ощадбанку, станом на 01.06.2018 року:

- Дніпропетровська область – 30 депозитів на загальну суму 814 млн грн (з них 7 депозитів Дніпропетровської обласної ради на суму 730 млн грн);
- Донецька область – 14 депозитів на загальну суму 1,7 млрд грн (з них 5 депозитів Донецької обласної ради на суму 1 млрд грн);
- Запорізька область – 2 депозити на загальну суму 437 млн грн (з них 1 депозит Запорізької обласної ради на суму 430 млн грн);
- Рівненська область – 7 депозитів на загальну суму 334 млн грн (з них 4 депозити Рівненської обласної ради на суму 295 млн грн);
- Харківська область – 39 депозитів на загальну суму 266 млн грн (з них 8 депозитів м. Харків на суму 200 млн грн).

Не має депозитів в Ощадбанку Миколаївська область.

Топ-5 областей, що розмістили депозити в Приватбанку, станом на 01.06.2018 року:

- Дніпропетровська область – 35 депозитів на загальну суму 1,1 млрд грн (з них 2 депозити Дніпропетровської обласної ради на суму 550 млн грн);
- Донецька область – 10 депозитів на загальну суму 1,1 млрд грн (з них 5 депозитів Донецької обласної ради на суму 1 млрд грн);
- Київська область – 12 депозитів на загальну суму 453 млн грн (з них 4 депозити м. Бориспіль на суму 270 млн грн);

5 Статут ПАТ «Державний експортно-імпортний банк України» Отримано з: [https://www.eximb.com/upload/app\\_links/statut\\_123.pdf](https://www.eximb.com/upload/app_links/statut_123.pdf).

- Полтавська область – 10 депозитів на загальну суму 457 млн грн (з них 3 депозити м. Полтава на суму 376 млн грн);
- Харківська область – 35 депозитів на загальну суму 848 млн грн (з них 17 депозитів Харківської обласної ради на суму 811 млн грн).

Не має депозитів у Приватбанку Херсонська область.

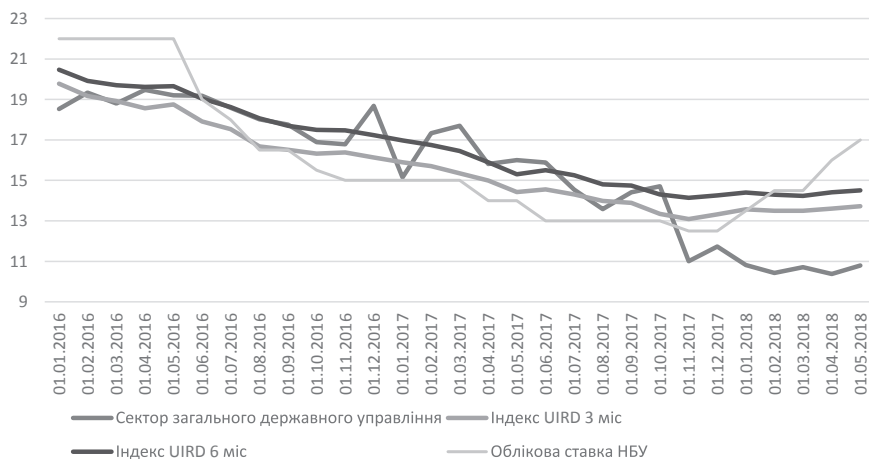
Топ-5 областей, що розмістили депозити в Укргазбанку, станом на 01.06.2018 року:

- Волинська область – 43 депозити на загальну суму 675 млн грн (з них 24 депозити Волинської обласної ради на суму 602 млн грн);
- Донецька область – 7 депозитів на загальну суму 1,1 млрд грн (з них 5 депозитів Донецької обласної ради на суму 1 млрд грн);
- Запорізька область – 1 депозит на суму 422 млн грн (м. Енергодар);
- Львівська область – 9 депозитів на загальну суму 380 млн грн (з них 6 депозитів м. Львів на суму 555 млн грн);
- Чернівецька область – 9 депозитів на загальну суму 565 млн грн (з них 1 депозит м. Чернівці на суму 260 млн грн).

Не має депозитів в Укргазбанку Івано-Франківська область.

## АНАЛІЗ ДИНАМІКИ СТАВОК ДЕПОЗИТІВ ОМС

Упродовж 2016–2017 рр. спостерігалася загальна тенденція до скорочення депозитних ставок, у тому числі внаслідок проведення НБУ ефективної монетарної політики інфляційного таргетування та макрофінансової стабілізації після кризи 2014–2015 рр. Однак з четвертого кварталу 2017 року спостерігається тренд до підвищення облікової ставки НБУ, що своєю чергою стримало подальше падіння депозитних ставок загалом по ринку. Утім, у сегменті депозитів ОМС, сконцентрованому в чотирьох державних банках, зафіксоване суттєве падіння середнього розміру ставок на 4%, внаслідок якого вклади ОМС почали приносити значно менший відсотковий дохід порівняно з попередніми періодами. Причини цього явища, які швидше за все полягають у зміні депозитної політики установ, потребують додаткового вивчення.



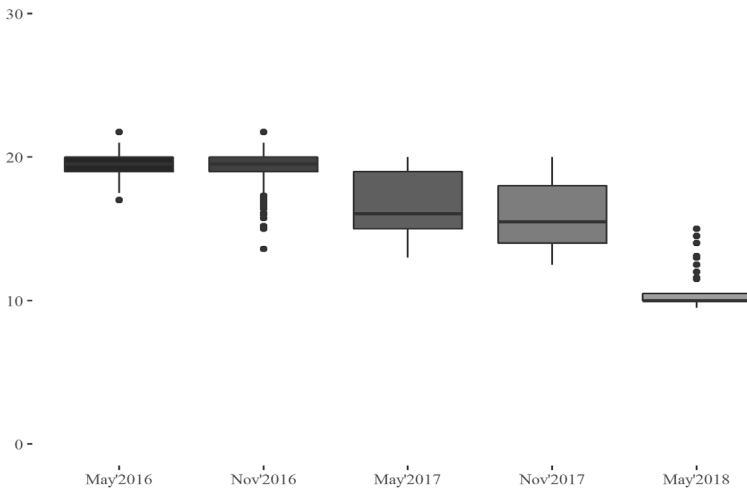
**Рис. 4.1.5.** Динаміка ставок за депозитами та облікової ставки НБУ в 2016–2018 рр.<sup>6</sup>, %

**Джерело:** розрахунки автора за даними НБУ

На рис. 4.1.5 наведені дані динаміки розподілу депозитних ставок за вкладами ОМС упродовж досліджуваного періоду. Вони також засвідчують суттєве падіння ставок ОМС за перші п'ять місяців 2018 року, хоча частина ОМС зберегла депозити за аномально високими ставками (на що вказують крапки над верхньою межею основної області даних). Значне варіювання

<sup>6</sup> Індекс UIRD – Український індекс ставок за депозитами фізичних осіб. Використовувався для порівняння, оскільки наявні дані щодо депозитних ставок для юридичних осіб не відображають коректно загальний тренд руху процентних ставок.

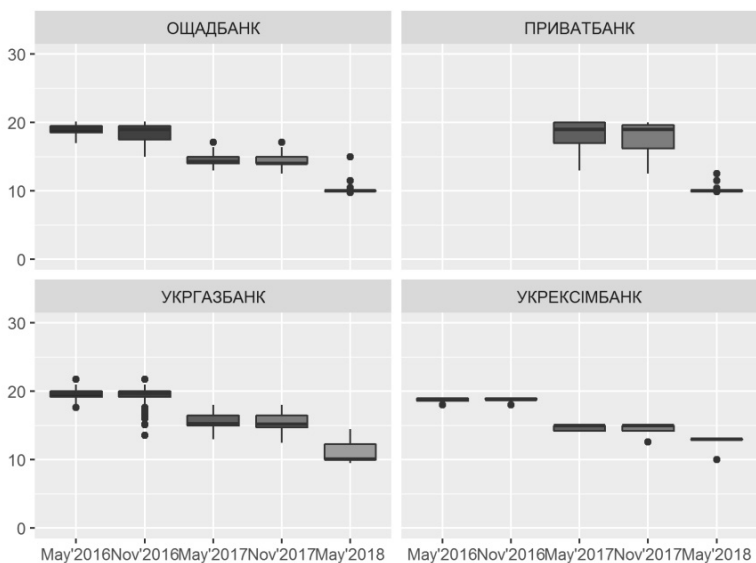
ставок упродовж 2017 року (на що вказує ширина основної області даних) пояснюється виходом на ринок Приватбанку з високими депозитними ставками (див. рис. 4.1.6).



**Рис. 4.1.6.** Ставки за досліджуваними депозитами ОМС в 2016–2018 рр., %  
*Джерело:* розрахунки автора за даними Державного казначейства

Протягом аналізованого періоду ставки на депозити ОМС зменшилися майже вдвічі – з 20% у травні 2016 року до 10% у травні 2018 року. Можливі причини: зниження інфляційного тиску та інфляційних очікувань, відновлення довіри до банківської системи, зниження ризиків країни, очищення банківської системи від ненадійних банків, які тримали високі ставки на депозити, внаслідок чого в інших банках зникли стимули до цінової конкуренції.

Розглянемо детальніше структуру ставок у розрізі банків та досліджуваних періодів.



**Рис. 4.1.7.** Ставки за досліджуваними депозитами ОМС у розрізі банків у 2016–2018 рр., %

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державного казначейства

Дані свідчать, що протягом 2016–2017 рр. Ощадбанк, Укргазбанк та Укрексімбанк синхронно коригували ставки за депозитами ОМС. Так, у травні 2016 року вони трималися на рівні близько 20%, протягом 2017 – першої половини 2018 рр. спостерігалось їх подальше зниження – у травні 2018 року вони становили близько 10%. Винятком є Укрексімбанк, ставки якого на 3% вищі, ніж у конкурентів.

Приватбанк, з'явившись на ринку в 2017 році, встановив вищі порівняно з іншими банками ставки – на рівні 18%. Це пояснюється намаганням диверсифікувати ресурсну базу та історично високою вартістю залучення депозитних коштів. Така стратегія дозволила Приватбанку стрімко наростити обсяги депозитів ОМС і посісти друге місце в цьому сегменті депозитного ринку, витіснивши Ощадбанк на третє місце (див. рис. 4.1.7.).

**ВИСНОВКИ**

1. Протягом останніх років посилилася тенденція до спрямування коштів органів місцевого самоврядування (ОМС) на депозитні рахунки в чотирьох державних банках України, які характеризуються низькою операційною ефективністю, високим рівнем проблемності активів та слабкістю корпоративного управління. Таким чином, у результаті відсотки, зароблені місцевими громадами, генеруються за рахунок вливань на розвиток державних банків з державного бюджету.
2. Окреслена ситуація спричиняє дві негативні екстерналії для суспільства: по-перше, кошти, розміщені на депозитах, можуть відволікатися від реалізації соціально-економічних проектів на місцевому рівні, по-друге, зростає тиск на державний бюджет з огляду на посилення необхідності підтримки державних банків.
3. Перше місце за обсягом депозитів місцевих бюджетів посідає Укргазбанк. При цьому на загальному депозитному ринку його частка найменша серед решти державних фінансових інституцій, а територіальна мережа відділень у 13 разів менша за Ощадбанк і в 9 разів – за Приватбанк. Враховуючи наміри Міністерства фінансів України розпочати повну приватизацію Укргазбанку вже в поточному році, можна очікувати суттєві зрушення в цьому сегменті депозитного ринку за умови збереження існуючих законодавчих вимог щодо розміщення депозитів лише в банках з державною часткою не менше 75%.
4. Друге місце належить Приватбанку, який після націоналізації спричинив перерозподіл ринку депозитів ОМС. Якщо Укргазбанк зберіг лідерські позиції, то Ощадбанк посунувся з другого місця на третє протягом аналізованого періоду. Найменшу частку посідає Укрексімбанк, що можна пояснити його корпоративною стратегією, яка не передбачає орієнтацію на залучення депозитів.
5. Депозити місцевих бюджетів у розрізі областей розподілені нерівномірно. Максимальні суми депозитів сконцентровані в бюджетах Донецької (3,9 млрд грн), Дніпропетровської (2,2 млрд грн) та Харківської областей (1,1 млрд грн). Привертає увагу відсутність залишків депозитів у діючих банках бюджету м. Києва.
6. Позитивним явищем для бюджетної (у частині державного бюджету) та банківської систем стало нівелювання не виправдано високих ставок, які



Приватбанк диктував конкурентам у перший рік після націоналізації. Загальне зниження вартості депозитів місцевих громад скорочує стимули до відволікання фінансових ресурсів місцевих бюджетів на рахунки в банках.

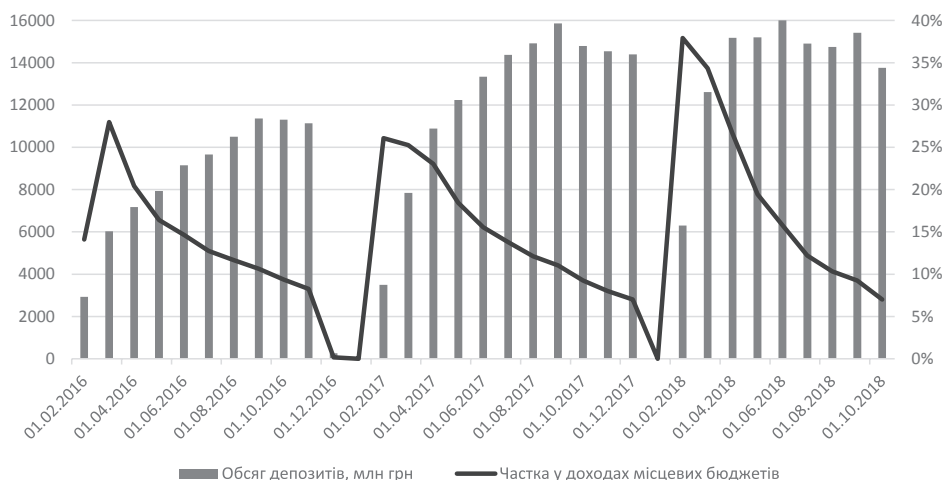
7. Детальний аналіз обсягів депозитів у розрізі бюджетів ОМС, а також строків, на які вони розміщуються у банках, буде проведений у наступному дослідженні.

## 4.2 ОБСЯГИ ТА ДИНАМІКА ЗАЛИШКІВ ДЕПОЗИТНИХ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У 2016–2018 РР.

### ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ДЕПОЗИТІВ ОМС У 2016–2018 РР.

Станом на 1 жовтня 2018 року залишок коштів на депозитних рахунках – 13,7 млрд грн. При цьому зберігається тенденція минулих років до поступового зниження частки залишків депозитів до суми доходів з початку року.

Максимальних значень відносна частка депозитних вкладень набуває в січні-лютому кожного року, тоді як пік абсолютних значень залишків депозитів у 2016–2017 рр. припадав на серпень-вересень, а в 2018 році він був зафіксований у червні.



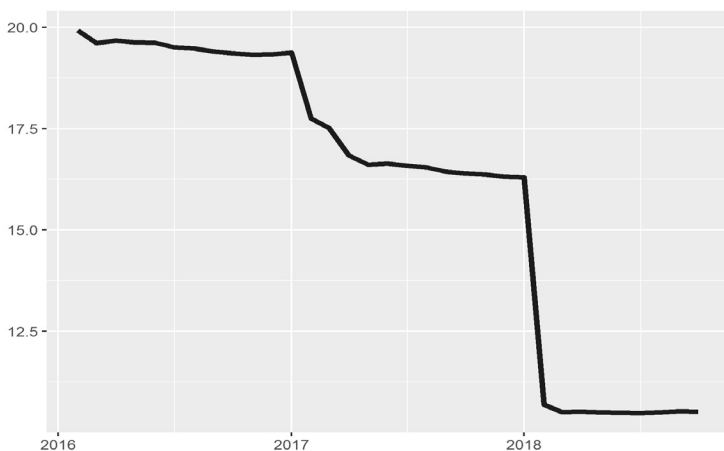
**Рис. 4.2.1.** Динаміка залишків на депозитних рахунках ОМС та їх частка в доходах місцевих бюджетів (наростаючим підсумком)

**Джерело:** розрахунки автора за даними Державного казначейства

Також слід відзначити тенденцію до зростання абсолютних та відносних обсягів депозитів протягом аналізованого періоду. Так, якщо в 2016 році максимальні залишки становили близько 11,7 млрд грн, то у 2018 році – 16 млрд грн (+ 36%), а максимальна частка зросла з 27% у 2016 році до 38% у 2018 році.

## ОГЛЯД ДЕПОЗИТНИХ СТАВОК У 2016–2018 РР.

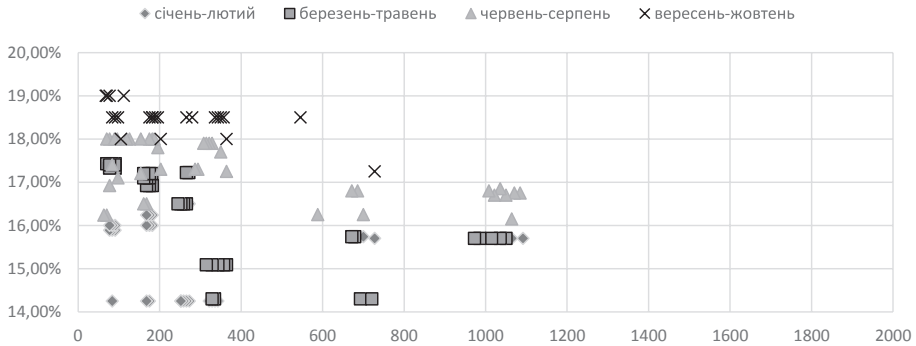
Зростання обсягів муніципальних депозитних вкладів відбувалося, незважаючи на низхідний тренд депозитних ставок, спричинений нівелюванням державними банками невиправдано високих цін на залучення ресурсів ОМС та місцевих державних адміністрацій. Як бачимо на графіку 2, банки схильні до різкого зниження ставок на початку календарного року, коли попит на депозитні продукти з боку ОМС найвищий. У результаті такої депозитної політики середні ставки знизилися вдвічі з 20 до 10% за аналізований період. Ставки за депозитами для обласних бюджетів на 1–1,3% вищі за ставки для решти видів бюджетів.



**Рис. 4.2.2.** Динаміка депозитних ставок вкладів ОМС, %  
*Джерело:* розрахунки автора за даними Державного казначейства

Підкреслимо, що, починаючи з вересня 2018 року, зафіксоване підвищення середніх депозитних ставок за депозитами фізичних осіб, яке, утім, не відобразилося на середніх ставках за депозитами ОМС.

Водночас на ринку облігацій внутрішньодержавних позик (далі – ОВДП), який можна розглядати як альтернативу для розміщення вільних коштів органами місцевого самоврядування, спостерігається тенденція до регулярного зростання ставок за гривневими ОВДП.

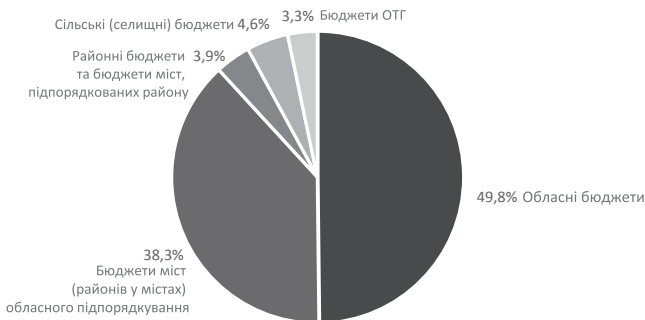


**Рис. 4.2.3.** Відсоткові ставки та тривалість обігу гривневих ОВДП (у днях), емітованих у січні-жовтні 2018 року

*Джерело:* дані Міністерства фінансів України.

У січні-лютому ОВДП однакового строку обігу розміщувалися зі ставкою 14–16%, а у вересні-жовтні – уже 17–19%. Така ситуація робить ОВДП привабливим інструментом для розміщення вільних грошових ресурсів муніципальними органами влади за умови зниження трансакційних витрат для інвестування в такі цінні папери.

Обласні бюджети та бюджети міст обласного підпорядкування розмістили 88% від усіх депозитів ОМС. Незважаючи на те, що лише 15 обласних бюджетів мають депозитні вкладення, їх обсяг становить понад половину від усіх розміщених коштів.



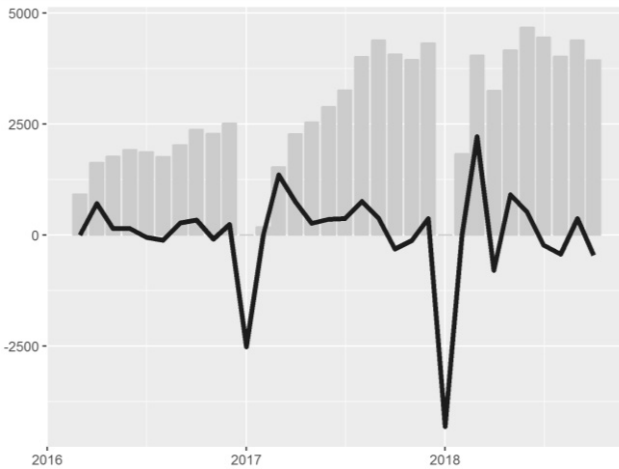
**Рис. 4.2.4.** Структура залишків на депозитних рахунках станом на 01.10.2018 року в розрізі видів бюджетів

*Джерело:* дані Міністерства фінансів України.

У загальній структурі муніципальних вкладень частка районних, сільських бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) становить лише 12%.

## АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ ОБЛАСНИХ БЮДЖЕТІВ

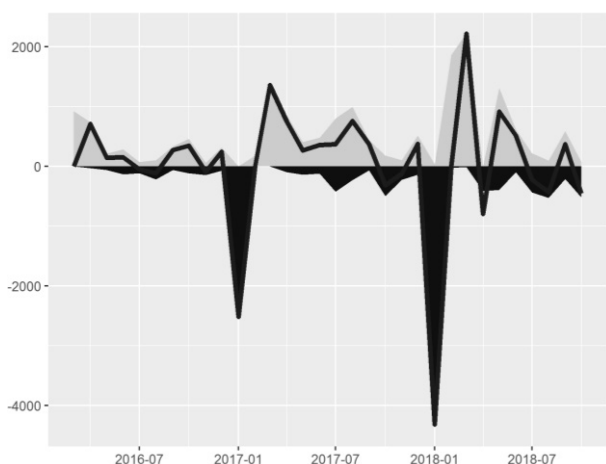
Станом на 01.10.2018 року обсяг залишків на депозитних рахунках обласних бюджетів – 6,9 млрд грн, депозити розмістили 15 обласних бюджетів. При цьому загальний обсяг розміщених депозитів обласним бюджетом Донецької області – 3,1 млрд грн, що збігається із залишком коштів на 1 червня 2018 року<sup>7</sup>, а отже, вказує на низьку ефективність управління вільними бюджетними ресурсами.



**Рис. 4.2.5.** Динаміка залишків та сальдо притоку депозитних вкладів обласних бюджетів

**Джерело:** розрахунки автора на основі листів-відповідей на запити до Державної казначейської служби України.

7 Топ-25 бюджетів ОМС за депозитами станом на 01.06.2018 року. Отримано з: [https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/07/2018\\_07\\_27\\_top25depozytiv2.13.pdf](https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/07/2018_07_27_top25depozytiv2.13.pdf)



**Рис. 4.2.6.** Динаміка розміщення та відтоку депозитних вкладів обласних бюджетів

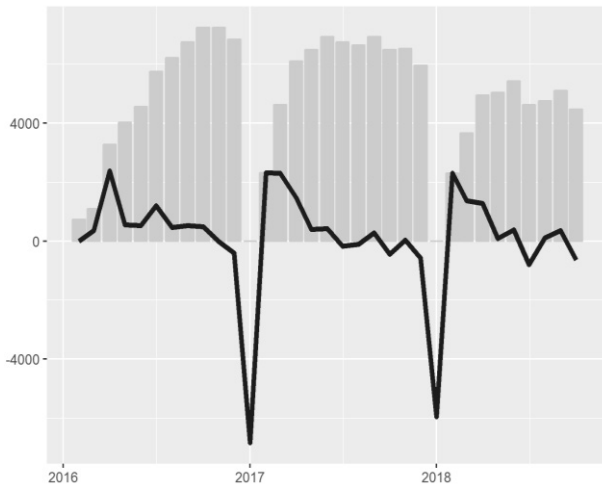
**Джерело:** розрахунки автора на основі листів-відповідей на запити до Державної казначейської служби України.

Порівняно з 2016 роком протягом 2017–2018 рр. залишки депозитних вкладів зросли майже вдвічі. Утім, на відміну від стабільного притоку коштів протягом 2016–2017 рр., у 2018 році зафіксовані періоди чистого відтоку депозитів (березень, червень-липень, вересень). Отже, в обласних бюджетах пасивна акумуляція коштів на депозитних рахунках поступово змінюється на проактивне управління вільними грошовими ресурсами.

На нашу думку, негативним явищем, яке вказує на низьку ефективність управління ліквідністю на рівні обласних рад, є повторення щорічної ситуації різкого зняття великих сум депозитних коштів у грудні, поступово накопичених протягом попередніх 11 місяців. Проблема загострюється тим, що масштаби акумуляції та різкого зняття наприкінці року збільшилися майже вдвічі за два попередні роки. Враховуючи, що на початку 2018 року були накопичені значні залишки депозитних коштів, ми прогнозуємо повторення такої ситуації за підсумками поточного року.

## АНАЛІЗ БЮДЖЕТІВ МІСТ ОБЛАСНОГО ПІДПОРЯДКУВАННЯ

Станом на 01.10.2018 року обсяг залишків на депозитних рахунках обласних бюджетів – 5,3 млрд грн, депозити розмістили 74 бюджети міст обласного підпорядкування. На бюджет м. Львова припадає 684 млн грн (13% від залишків депозитів, розміщених містами обласного підпорядкування), при цьому на 1 липня залишок депозитів становив 569 млн грн<sup>8</sup>, тобто можна констатувати тенденцію до накопичення вільних коштів на депозитних рахунках

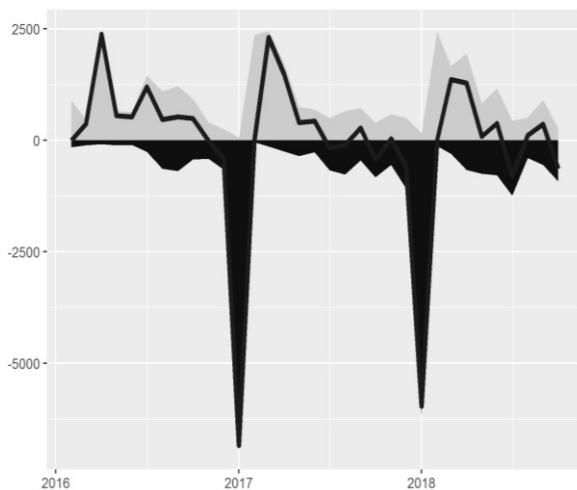


**Рис. 4.2.7.** Динаміка залишків та сальдо депозитних вкладів бюджетів міст обласного підпорядкування

**Джерело:** розрахунки автора на основі листів-відповідей на запити до Державної казначейської служби України.

8 Топ-25 бюджетів ОМС за депозитами станом на 01.06.2018 року. Отримано з: [https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/07/2018\\_07\\_27\\_top25depozytiv2.13.pdf](https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/07/2018_07_27_top25depozytiv2.13.pdf).





**Рис. 4.2.8.** Динаміка розміщення та відтоку депозитних вкладів бюджетів міст обласного підпорядкування

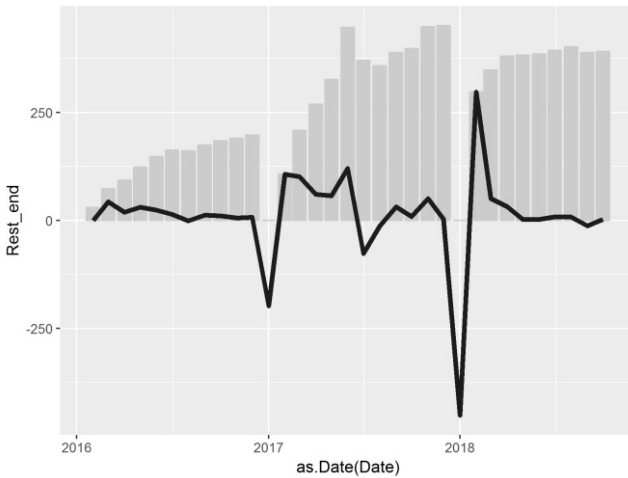
**Джерело:** розрахунки автора на основі листів-відповідей на запити до Державної казначейської служби України.

На відміну від обласних бюджетів, динаміка депозитних вкладів міст обласного підпорядкування є низхідною протягом аналізованого періоду. Це може свідчити про зниження схильності до тимчасового вилучення грошових ресурсів з бюджетного процесу з метою отримання додаткових процентних доходів. Також у міст обласного підпорядкування спостерігаються більші обсяги щомісячного відтоку порівняно з обласними бюджетами.

Утім, як і у випадку обласних бюджетів, зафіксовано чистий відтік депозитних коштів бюджетів міст обласного підпорядкування у березні та червні 2018 року.

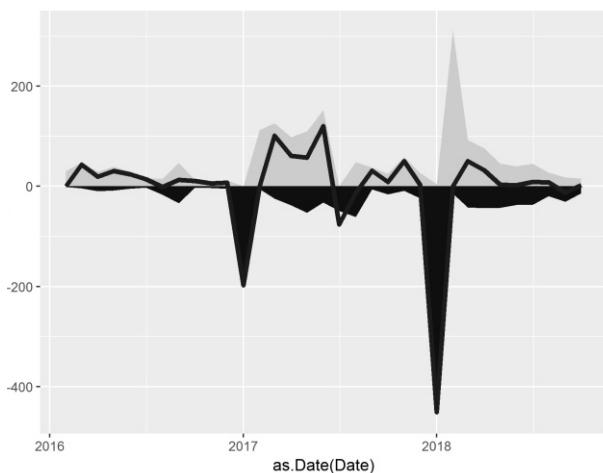
## АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ РАЙОННИХ БЮДЖЕТІВ ТА РАЙОНІВ У МІСТАХ

Станом на 01.10.2018 року обсяг залишків на депозитних рахунках районних бюджетів та районів у містах – 441 млн грн, депозити розмістили 62 бюджети. Серед лідерів за обсягами залишків депозитних коштів Луцький (36 млн грн) та Корсунь-Шевченківський (31,5 млн грн) райони.



**Рис. 4.2.9.** Динаміка залишків та сальдо депозитних вкладів районних бюджетів і бюджетів районів у містах

**Джерело:** розрахунки автора на основі листів-відповідей на запити до Державної казначейської служби України.



**Рис. 4.2.10.** Динаміка розміщення та відтоку депозитних вкладів районних бюджетів і бюджетів районів у містах

**Джерело:** розрахунки автора на основі листів-відповідей на запити до Державної казначейської служби України.

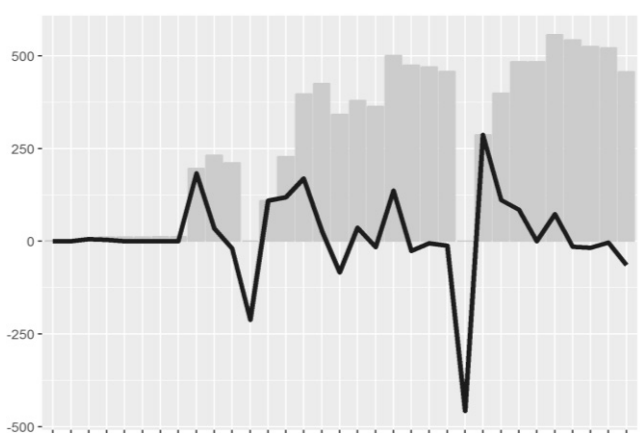
Спостерігається різке зростання загального обсягу залишків депозитних вкладів у 2017–2018 рр. порівняно з 2016 роком. Депозитна політика районних бюджетів характеризується постійним накопиченням коштів протягом року на рахунках у банках з різким зняттям у грудні. Така схильність до неефективного відволікання бюджетних коштів посилилася у 2017 році, про що свідчить зростання чистого відтоку в грудні 2017 року порівняно з аналогічним періодом 2016 року більш ніж удвічі. Ми прогнозуємо повторення такого сценарію за підсумками 2018 року з огляду на максимальний притік муніципальних депозитів у лютому 2018 року з подальшою стабілізацією залишків депозитного портфеля протягом наступних місяців.

**АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ БЮДЖЕТІВ МІСТ, ПІДПОРЯДКОВАНИХ РАЙОНУ**

Станом на 01.10.2018 року обсяг залишків на депозитних рахунках бюджетів міст районного підпорядкування – 145 млн грн, депозити розмістили 14 бюджетів. Лідерами за залишками на депозитних рахунках є м. Курахове (Донецька обл.) – 73 млн грн та м. Щастя (Луганська обл.) – 50 млн грн. Їх частка в загальному залишку депозитних коштів міст районного підпорядкування становить 85%. Слід також зазначити, що така тенденція спостерігається протягом усього досліджуваного періоду: за аналогічний період 2016 року частка залишків депозитів бюджету м. Курахове становила 65%, у 2017 році – 90%. Тож можна констатувати, що, окрім указаних міст, муніципальні влади міст районного підпорядкування не схильні розміщати вільні кошти на депозитних рахунках у банках.

## АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ БЮДЖЕТІВ ОТГ

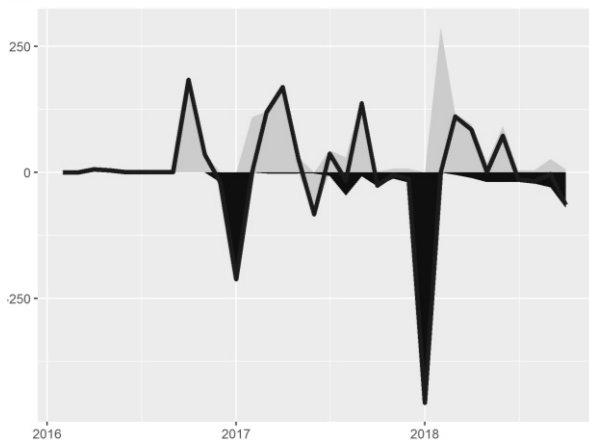
Станом на 01.10.2018 року обсяг залишків на депозитних рахунках бюджетів ОТГ становив 457 млн грн, депозити розмістили 49 бюджетів. Лідерами за залишками на депозитних рахунках є ОТГ Дніпропетровської області – Зеленодольськ (85 млн грн) та Слобожанське (50 млн грн). Загалом частка вкладів бюджетів ОТГ Дніпропетровської області у залишках на депозитних рахунках становить 47% (депозити розмістили 5 ОТГ). Частково це пояснюється тим, що Дніпропетровська область лідирує за кількістю ОТГ (60 одиниць, або 7% від загальної кількості)<sup>9</sup>.



**Рис. 4.2.11.** Динаміка залишків та сальдо депозитних вкладів бюджетів ОТГ

**Джерело:** розрахунки автора на основі листів-відповідей на запити до Державної казначейської служби України.

<sup>9</sup> Дані про кількість ОТГ у розрізі областей. Отримано з: <https://decentralization.gov.ua/areas>



**Рис. 4.2.12.** Динаміка розміщення та відтоку депозитних вкладів бюджетів ОТГ

**Джерело:** розрахунки автора на основі листів-відповідей на запити до Державної казначейської служби України.

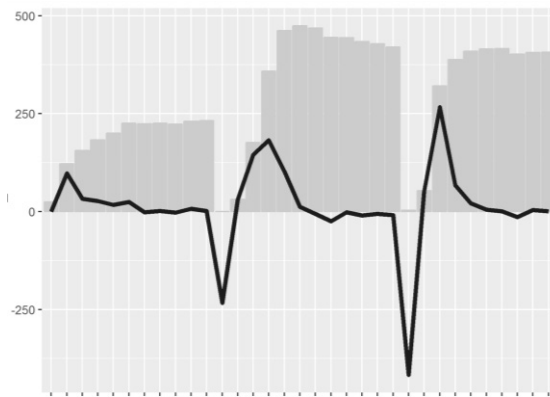
Починаючи з другого півріччя 2016 року, відбулося різке зростання загального обсягу залишків депозитних вкладів бюджетів ОТГ, пов'язане зі збільшенням кількості цих адміністративно-територіальних одиниць. Така тенденція збереглася і протягом 2017–2018 рр. Як і у випадку бюджетів міст обласного підпорядкування, у грудні 2017 року зафіксоване різке зростання (майже вдвічі) чистого відтоку депозитів порівняно з аналогічним періодом 2016 року. Загалом політика управління депозитами бюджетів ОТГ не відрізняється від більшості інших адміністративно-територіальних одиниць і характеризується різким накопиченням депозитів у перші місяці року, порівняно незначним рухом коштів упродовж року та їх різким відтоком у грудні.

## АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ БЮДЖЕТІВ СЕЛИЩ МІСЬКОГО ТИПУ

Станом на 01.10.2018 року обсяг залишків на депозитних рахунках бюджетів селищ міського типу – 228 млн грн, депозити розмістили 19 бюджетів. Лідерами за залишками на депозитних рахунках є смт. Українка – 79,5 млн грн, смт. Козин – 34 млн грн (Київська обл.) та смт. Райгородок (Донецька обл.) – 30,5 млн грн. Загалом залишки депозитів цих бюджетів становлять 63% від усіх депозитів, розміщених селищами міського типу. Як і у випадку з містами районного підпорядкування, розміщення депозитів не є популярним інструментом управління вільними бюджетними коштами селищ міського типу.

## АНАЛІЗ ДЕПОЗИТІВ БЮДЖЕТІВ СІЛ

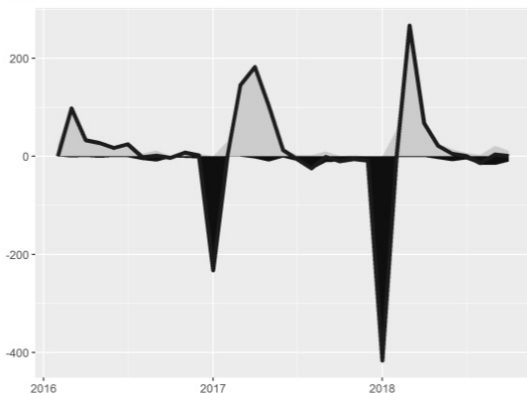
Станом на 01.10.2018 року обсяг залишків на депозитних рахунках бюджетів сіл – 396 млн грн, депозити розмістили 65 бюджетів. Лідером за залишками на депозитних рахунках є с. Новолуганське (Донецька обл.) – 170 млн грн (43% від загального обсягу), при цьому депозит було оформлено в лютому 2018 року, жодного руху коштів протягом року не відбувалося. Станом на аналогічний період 2017 року с. Новолуганське також було лідером за обсягом залишків на депозитних рахунках (140 млн грн), при цьому депозит був розміщений у березні.



**Рис. 4.2.13.** Динаміка залишків та сальдо депозитних вкладів бюджетів сіл

**Джерело:** розрахунки автора на основі листів-відповідей на запити до Державної казначейської служби України.





**Рис. 4.2.14.** Динаміка розміщення та відтоку депозитних вкладів бюджетів сіл  
**Джерело:** розрахунки автора на основі листів-відповідей на запити до Державної казначейської служби України.

Залишки коштів на депозитних рахунках сіл різко зросли в 2017 році порівняно з 2016 роком. Утім, у 2018 році спостерігається незначне зменшення вкладень. На відміну від решти проаналізованих бюджетів ОМС, для бюджетів сіл характерне максимальне нарощення депозитів не в січні, а в лютому-березні. Політика управління депозитами бюджетів сіл подібна до районних бюджетів – різке нарощення на початку року, стабілізація депозитного портфеля протягом наступних місяців та відтік наприкінці року.

## ВИСНОВКИ

Протягом аналізованого періоду 2016–2018 рр. обсяги депозитних вкладів ОМС поступово зростали. При цьому ключовим сценарієм було різке формування депозитного портфеля на початку року з подальшим його накопиченням протягом року та різким відтоком лише в грудні. Така політика ОМС свідчить про недостатньо активне використання вільних грошових ресурсів і може бути потенційним ризиком неефективного управління соціально-економічним розвитком регіонів, адже раціональне освоєння накопичених протягом року бюджетних коштів за один місяць неможливе.

Детальніше дослідження в розрізі типів бюджетів показало спільні та відмінні риси між депозитною політикою обласних, районних бюджетів, бюджетів міст обласного підпорядкування, сіл та ОТГ. Найбільшу схильність до накопичення депозитів з одночасним низьким рівнем зняття протягом року мають районні бюджети та бюджети сіл. Натомість у бюджетів міст обласного підпорядкування залишки на депозитних рахунках з кожним роком зменшуються, а самі бюджети продемонстрували більш рівномірний графік використання депозитних рахунків упродовж року. Муніципальна влада міст районного підпорядкування та селищ міського типу, окрім поодиноких випадків, не схильна розміщувати вільні бюджетні кошти на депозитних рахунках у державних банках.

Спостерігається загальний тренд зниження ставок за депозитами ОМС протягом 2016–2018 рр., що збігається із загальним трендом у системі, окрім вересня-жовтня 2018 року, коли індекс UIRD (Український індекс ставок за депозитами фізичних осіб) почав зростати. Водночас ОВДП як альтернативний ринок для розміщення муніципальних коштів лишається поза увагою ОМС, попри набагато вищий рівень процентних ставок.

## ДОДАТКИ

Додаток 4.1.1

### Коди АР Крим, областей та м. Київ та м. Севастополь

01	АР Крим
02	Вінницька область
03	Волинська область
04	Дніпропетровська область
05	Донецька область
06	Житомирська область
07	Закарпатська область
08	Запорізька область
09	Івано-Франківська область
10	Київська область
11	Кіровоградська область
12	Луганська область
13	Львівська область
14	Миколаївська область
15	Одеська область
16	Полтавська область
17	Рівненська область
18	Сумська область
19	Тернопільська область
20	Харківська область
21	Херсонська область
22	Хмельницька область
23	Черкаська область
24	Чернівецька область
25	Чернігівська область
26	м. Київ
27	м. Севастополь



Підписано до друку 24.04.19  
Друк офсетний. Папір офсетний.  
Формат 70x100/16 Ум. друк. арк. 31,1  
Зам. №120

Видавець і виготовлювач: ФОП Лопатіна О. О.  
[www.publishpro.com.ua](http://www.publishpro.com.ua)  
тел.: +38 044 501 36 70

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 5317 від 03.04.2017

