

# РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО  
рішенням Рахункової палати  
від 13.02.2018 № 3-5

## ЗВІТ

**про результати аналізу нормативно-правового забезпечення  
Кабінетом Міністрів України виконання Закону України  
«Про Державний бюджет України на 2017 рік»**

Київ 2018

## ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА .....	3
ВСТУП.....	3
1.ПЕРЕДУМОВИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК».....	5
2.ПОВНОТА ТА СВОЄЧАСНІСТЬ ВИКОНАННЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ВИМОГ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК» ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ, НЕОБХІДНИХ ДЛЯ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ.....	7
3.ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РІШЕНЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, ПРИЙНЯТИХ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК»	18
3.1. <i>Стан дотримання вимог Бюджетного кодексу України при     прийнятті рішень щодо порядків використання бюджетних коштів і     порядків та умов надання субвенцій</i> .....	18
3.2. <i>Стан дотримання Кабінетом Міністрів України вимог інших     актів чинного законодавства при здійсненні нормативно-правового     забезпечення виконання Закону України «Про Державний бюджет     України на 2017 рік»</i> .....	31
3.3. <i>Стан здійснення Кабінетом Міністрів України розподілу та     перерозподілу видатків державного бюджету</i> .....	34
ВИСНОВКИ.....	40
ПРОПОЗИЦІЇ.....	43

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава для проведення аналізу:** План роботи Рахункової палати на 2018 рік.

**Мета аналізу:** оцінити вплив нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України на стан виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» з точки зору законності, повноти та своєчасності; при виявленні порушень у нормативно-правовій діяльності Кабінету Міністрів України із забезпечення виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» дати їм належну правову оцінку.

**Предмет аналізу:** нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті у 2017 році на виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»; статистична, бюджетна та фінансова звітність.

**Критерії оцінки:** достатність нормативно-правового врегулювання; своєчасність нормативно-правового врегулювання; відповідність прийнятих нормативно-правових актів щодо виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» нормам чинного законодавства.

**Часові обмеження проведення аналізу:** 2017 рік.

**Методи збирання даних:**

- моніторинг нормативно-правових актів, розпорядчих та інших документів, пов'язаних із нормативно-правовим забезпеченням Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»;
- опрацювання показників фінансової, бюджетної та статистичної звітності, у тому числі даних інформаційно-статистичних збірників;
- опрацювання матеріалів засобів масової інформації.

## ВСТУП

Передумовою належного розвитку суспільства є формування ефективної бюджетної політики, яка передбачає обґрунтовану постановку цілей розвитку, дисципліноване, контрольоване виконання намічених завдань і прийнятих рішень.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів, які держава здатна спрямувати на економічне зростання, особливої актуальності набувають питання вдосконалення нормативно-правового забезпечення виконання бюджету як інструмента підвищення ефективності використання бюджетних коштів та недопущення незаконності їх використання. Саме тому моніторинг виконання бюджету у частині нормативно-правового забезпечення та аналіз результатів є актуальними у процесі контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Питання нормативно-правового забезпечення виконання Кабінетом Міністрів України Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» розглядалося на засіданні Рахункової палати 21 лютого 2017 року, за результатами якого поінформовано Кабінет Міністрів України з пропозиціями вжити заходів, зокрема, щодо:

- визначення нових засад бюджетної політики при розробленні основного фінансового документа країни: зміна статусу та процедури розроблення основних напрямів бюджетної політики на плановий бюджетний період; удосконалення процедури затвердження його Парламентом тощо;

- посилення ролі головних розпорядників бюджетних коштів в управлінні ними;

- регламентації здійснення загальнодержавних витрат, у тому числі й повноважень головних розпорядників бюджетних коштів за такими витратами;

- визначення повноважень відповідального виконавця бюджетних програм у бюджетному процесі;

- установлення строків для затвердження рішень з питань виконання текстових статей закону про Державний бюджет України та розподілу окремих міжбюджетних трансфертів з державного бюджету між місцевими бюджетами, а також унормування механізму використання коштів за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про внесення змін до закону про Державний бюджет України;

- удосконалення переліків бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2017 році Кабінетом Міністрів України, та бюджетних програм, за якими затверджені порядки використання коштів державного бюджету, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.01.2017 № 15-р;

- забезпечення відповідності змісту рішень з питань нормативно-правового забезпечення виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» вимогам чинного законодавства, а також своєчасність їх прийняття.

Пропозиція Рахункової палати щодо визначення нових засад бюджетної політики при розробленні основного фінансового документа країни частково реалізована шляхом внесення змін<sup>1</sup> до Бюджетного кодексу України (далі – Бюджетний кодекс або Кодекс) у частині подання Міністерством фінансів України до 01.06.2017 на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018 – 2020 роки, які розглядаються та схвалюються ним у двотижневий строк з дня їх подання і подаються до Верховної Ради України не пізніше 15.06.2017. Фактично змінені норми Кодексу врегульовують питання подання у 2017 році проекту Основних

---

<sup>1</sup> Закон України від 23.03.2017 № 1974 «Про внесення зміни до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування».

напрямів бюджетної політики на 2018 – 2020 роки, тоді як питання впровадження середньострокового бюджетного планування в наступних бюджетних періодах залишилося нерегульованим.

На виконання змінених норм Кодексу Кабінет Міністрів України 14.06.2017 схвалив<sup>2</sup> і наступного дня подав<sup>3</sup> до Верховної Ради України проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018 – 2020 роки, однак цей документ нею не розглядався.

Як засвідчили результати проведеного аналізу, у 2017 році продовжувалася практика недотримання норм Бюджетного кодексу при розробленні проектів рішень щодо механізму використання коштів державного бюджету, про що більш детально зазначено в наступних розділах Звіту.

**Отже, не всі пропозиції Рахункової палати реалізовані Кабінетом Міністрів України.**

## **1. ПЕРЕДУМОВИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК»**

Відповідно до вимог Бюджетного кодексу і Регламенту Верховної Ради України<sup>4</sup> **Кабінет Міністрів України має не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, схвалити проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подати його до Верховної Ради України.** Ці законодавчі акти передбачають врахування згаданих Основних напрямів під час розроблення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Кабінет Міністрів України 24.06.2016 схвалив<sup>5</sup> проект Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік, вперше визначивши бюджетні орієнтири на наступні за плановим два бюджетні періоди, які мали стати базою для формування проекту Державного бюджету України на 2017 рік та прогнозу державного бюджету на 2018 і 2019 роки.

Через подання Кабінетом Міністрів України цього документа на розгляд Верховної Ради України<sup>6</sup> з **більш як тримісячним запізненням** від установлених строків він нею не розглядався.

Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний рік є документом, що має встановлювати основні цілі і пріоритети бюджетної політики на черговий бюджетний рік, і їх визначення є одним із шляхів

---

<sup>2</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України № 411-р.

<sup>3</sup> Проект постанови Верховної Ради України за реєстр. № 6591 від 15.06.2017.

<sup>4</sup> Затверджено Законом України від 10.02.2010 № 1861.

<sup>5</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України № 478-р.

<sup>6</sup> Проект постанови Верховної Ради України за реєстр. № 4971 від 13.07.2016.

здійснення Верховною Радою України парламентського контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Водночас невизначеність стратегічних цілей бюджетної політики за пріоритетними напрямками бюджетних витрат призводить до непередбачуваності бюджетної політики для головних розпорядників бюджетних коштів, як наслідок, вони не в змозі належним чином планувати свою діяльність.

**Як і в попередні роки<sup>7</sup>, проект закону про Державний бюджет України на 2017 рік розроблений за відсутності Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік, що не відповідає частині третій статті 153 Регламенту Верховної Ради України.**

Відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу, Закону України від 27.02.2014 № 794 «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенту Верховної Ради України Кабінет Міністрів України **не пізніше 15 вересня** кожного року має подати до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік.

**Кабінетом Міністрів України 15.09.2016 подано** до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на 2017 рік (реєстр. № 5000).

Верховна Рада України 20.10.2016 постановою № 1706<sup>8</sup> схвалила висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2017 рік як Бюджетні висновки Верховної Ради України і доручила Кабінету Міністрів України підготувати проект Закону України про Державний бюджет України на 2017 рік до другого читання відповідно до Бюджетних висновків Верховній Раді України та подати його на розгляд Верховної Ради України у двотижневий строк з дня набрання чинності цією постановою.

Доопрацьований до другого читання проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» поданий Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України 03.11.2016 та **21.12.2016 прийнятий** нею як закон.

Водночас Верховною Радою України в грудні 2016 року прийнято низку законів України<sup>9</sup> щодо змін норм податкового та бюджетного законодавства з наданням їм чинності з 01.01.2017, що не відповідає вимогам статті 27 Бюджетного кодексу, згідно з якими такі закони або їх окремі положення, що

---

<sup>7</sup> Останній раз Верховною Радою України схвалені Основні напрями бюджетної політики на 2013 рік постановою від 22.05.2012 № 4824.

<sup>8</sup> «Про висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2017 рік».

<sup>9</sup> Закони України від 06.12.2016 № 1774 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», від 20.12.2016 № 1789 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», від 20.12.2016 № 1791 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році», від 21.12.2016 № 1797 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні».

приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Це є одним із факторів недосконалої системи бюджетного планування, яка призводить до непередбачуваної бюджетної політики у перспективі більше ніж на один рік, про що відзначалося також у Звіті про ефективність управління державними фінансами (PEFA), підготовленому Світовим банком у 2015 році, де йшлося про те, що рівень передбачуваності державного бюджету був нижчим за середній рівень для країн Східної Європи та Центральної Азії з рівнем доходу нижче середнього<sup>10</sup>.

Водночас реалізація у 2017 році положень частини першої статті 52 Бюджетного кодексу України щодо запровадження з 2016 року<sup>11</sup> вичерпного переліку підстав внесення змін до закону про державний бюджет мала позитивний вплив на формування нормативно-правового забезпечення виконання закону про Державний бюджет України, оскільки у 2017 році до нього зміни вносилися п'ять разів, тоді як у 2016 році – 13, у 2015 році – 10 разів.

**Отже, як і в попередні роки, проект закону про Державний бюджет України на 2017 рік розроблений за відсутності Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік і розглядався одночасно із поданими Кабінетом Міністрів України змінами до законодавчих актів України, у тому числі до Бюджетного та Податкового кодексів України, які введені в дію з планового року, що робить бюджетну політику непередбачуваною на середньострокову перспективу. Разом з тим у 2017 році вдалося забезпечити стабільність дії правових норм закону України про Державний бюджет України протягом бюджетного року завдяки нечисельним змінам його норм.**

## **2. ПОВНОТА ТА СВОЄЧАСНІСТЬ ВИКОНАННЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ВИМОГ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК» ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ, НЕОБХІДНИХ ДЛЯ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ**

Закон України від 21.12.2016 № 1801 «Про Державний бюджет України на 2017 рік» (далі – Закон про бюджет) станом на 01.01.2017 налічував 33 текстові статті та 20 пунктів розділу «Прикінцеві положення», реалізація 27 положень яких потребувала додаткового нормативно-правового врегулювання Кабінетом Міністрів України.

---

<sup>10</sup> Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р.

<sup>11</sup> Згідно із Законом України від 24.12.2015 № 914 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України».

Протягом року до Закону про бюджет п'ятьма законами внесено зміни і доповнення, зокрема, щодо фінансового забезпечення місцевих виборів, обслуговування державного боргу, збільшення видатків на підвищення обороноздатності і безпеки держави, надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг, на покращення стану автомобільних доріг загального користування, на медичну субвенцію, субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, зменшення обсягу стабілізаційної дотації, видатків на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, а також інших питань.

У результаті внесених змін і доповнень на кінець 2017 року Закон про бюджет фактично налічував 36 текстових статей та 24 пункти розділу «Прикінцеві положення», для виконання половини яких Кабінет Міністрів України мав прийняти відповідні рішення.

Так, *статтею 4 Закону про бюджет* затверджено перелік кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду Державного бюджету України у 2017 році від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів згідно з додатком № 9 до цього Закону. При цьому Кабінету Міністрів України надано право приймати рішення про здійснення *перерозподілу видатків бюджету* між бюджетними програмами головних розпорядників бюджетних коштів у межах загального обсягу залучення цих кредитів (позик), затвердженого у додатку № 9 до цього Закону.

У 2017 році Кабінетом Міністрів України прийнято два рішення<sup>12</sup>, якими здійснено *перерозподіл видатків державного бюджету і надання кредитів з державного бюджету* для реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційних проектів, тоді як Закон про бюджет дозволяє здійснювати лише перерозподіл видатків бюджету між бюджетними програмами.

*Довідково. Статтею 4 Закону України від 07.12.2017 № 2246 «Про Державний бюджет України на 2018 рік» Кабінету Міністрів України надано право приймати рішення про перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету між бюджетними програмами головних розпорядників коштів державного бюджету у межах загального обсягу залучення цих кредитів (позик), затвердженого у додатку № 9 до цього Закону.*

*Стаття 11 Закону про бюджет* джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету України на 2017 рік у частині доходів визначає до 10 відсотків суми перевиконання загального обсягу митних платежів (мити,

<sup>12</sup> Розпорядження від 29.03.2017 № 246-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету і надання кредитів з державного бюджету та розподіл додаткового обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на 2017 рік для реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційних проектів», від 08.11.2017 № 883-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету і надання кредитів з державного бюджету на 2017 рік для реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційних проектів».



акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), податок на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів (продукції)), визначеного помісячним розписом доходів загального фонду державного бюджету, за рішенням Кабінету Міністрів України. Ці надходження передбачалося спрямувати на забезпечення функціонування органів, які безпосередньо здійснюють митний контроль.

Розпорядженням від 25.01.2017 № 109-р<sup>13</sup> (далі – розпорядження № 109-р) Кабінет Міністрів України врегулював механізм виконання цієї статті Закону про бюджет, зокрема напрями використання таких надходжень до державного бюджету.

Законом України від 13.07.2017 № 2137<sup>14</sup> до Закону про бюджет внесені зміни, згідно з якими розширено напрям використання зазначених надходжень до спеціального фонду бюджету: кошти передбачено спрямувати на забезпечення функціонування контролюючих органів у значенні, наведеному в Податковому кодексі України (у тому числі оплату праці посадових осіб і працівників).

У 2017 році Кабінетом Міністрів України прийнято десять рішень щодо збільшення видатків Міністерству фінансів (для Державної фіскальної служби) за спеціальним фондом державного бюджету за програмою «Керівництво та управління у сфері фіскальної політики» (КПКВК 3507010) на загальну суму 2904,8 млн гривень.

Проведеним аналізом цих рішень встановлено, що розпорядженням від 09.08.2017 № 546-р<sup>15</sup> Кабінет Міністрів України збільшив видатки Міністерству фінансів (для Державної фіскальної служби) на 286,1 млн грн, передбачивши спрямування цих коштів спеціального фонду державного бюджету на забезпечення функціонування органів, які безпосередньо здійснюють митний контроль (у тому числі оплату праці посадових осіб, реалізацію державним підприємством інфраструктурних проектів щодо будівництва, реконструкції, технічного та інформаційного забезпечення таких органів), тобто **всупереч** пункту 22 статті 14 Закону про бюджет зі змінами, внесеними Законом України від 13.07.2017 № 2137, що набрали чинності з 03.08.2017.

Водночас розпорядженням від 06.09.2017 № 604-р<sup>16</sup> Кабінет Міністрів України збільшив видатки Міністерству фінансів (для Державної фіскальної

---

<sup>13</sup> «Деякі питання виконання пункту 11 статті 11 Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

<sup>14</sup> «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

<sup>15</sup> «Деякі питання спрямування частини суми перевиконання загального обсягу митних платежів за квітень 2017 р. на забезпечення функціонування органів, які безпосередньо здійснюють митний контроль».

<sup>16</sup> «Деякі питання спрямування частини суми перевиконання загального обсягу митних платежів за травень 2017 р. на забезпечення функціонування контролюючих органів».

служби) на 421,6 млн грн, передбачивши спрямування цих коштів спеціального фонду державного бюджету на забезпечення функціонування контролюючих органів у значенні, наведеному в Податковому кодексі України (у тому числі оплату праці посадових осіб і працівників), що відповідало змінені нормам Закону про бюджет, однак **не узгоджувалося** з розпорядженням № 109-р, яке визначає механізм виконання статті 11 Закону про бюджет, у тому числі напрями використання зазначених надходжень до спеціального фонду державного бюджету, і зміни до якого в частині приведення у відповідність із змінені нормами Закону про бюджет внесені Кабінетом Міністрів України лише 27.09.2017<sup>17</sup>.

У 2017 році Кабінет Міністрів України не скористався правом, наданим йому **статтею 17 Закону про бюджет**, у разі потреби здійснювати за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету випуски облігацій внутрішньої державної позики понад обсяги, встановлені додатком № 2 до цього Закону, в обмін на ці облігації векселів, виданих Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу, визначеного цим Законом. Аналогічні норми передбачені і Законом України від 07.12.2017 № 2246 «Про Державний бюджет України на 2018 рік».

**Статтею 20 Закону про бюджет** Кабінету Міністрів України надано право за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету здійснювати розподіл резерву коштів освітньої і медичної субвенцій, а також нерозподілених видатків цих субвенцій для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, між місцевими бюджетами, а також перерозподіл таких субвенцій між місцевими бюджетами.

Статтями 103<sup>2</sup>, 103<sup>4</sup> Бюджетного кодексу встановлено, що Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету здійснює розподіл резерву названих субвенцій та може визначати напрями використання таких коштів.

На виконання вимог цієї статті Закону про бюджет і Бюджетного кодексу Кабінет Міністрів України лише у **вересні**<sup>18</sup>, **листопаді**<sup>19</sup> та **грудні**<sup>20</sup> здійснив

---

<sup>17</sup> Розпорядження № 675-р «Про внесення зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 109».

<sup>18</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 № 690-р «Про розподіл резерву коштів медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у 2017 році».

<sup>19</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 823-р «Про розподіл нерозподілених видатків медичної субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, у 2017 році».

<sup>20</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 922-р «Про розподіл нерозподілених видатків медичної субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, у 2017 році».

розподіл між місцевими бюджетами резерву коштів медичної субвенції в сумі 559 млн грн і нерозподілених видатків цієї субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, в сумі 1338,2 млн гривень.

Розпорядженням **від 18.12.2017 № 929-р**<sup>21</sup> Кабінет Міністрів України здійснив розподіл нерозподілених видатків освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, в сумі 726,0 млн грн із передбаченого Законом про бюджет обсягу в сумі 1626 млн гривень. Розподіл резерву освітньої субвенції в сумі 174,7 млн грн Кабінет Міністрів України у 2017 році **не здійснював**.

**Статтею 22 Закону про бюджет** встановлено, що розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України між місцевими бюджетами здійснюється Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Законом про бюджет бюджетні призначення за програмою *«Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України»* (КПКВК 2761600) визначені в сумі 2145 млн грн, з них за загальним фондом – 595 млн грн, спеціальним фондом – 1550 млн гривень. У результаті здійсненого Кабінетом Міністрів України, відповідно до розпорядження **від 08.11.2017 № 883-р**<sup>22</sup>, перерозподілу видатків державного бюджету і надання кредитів з державного бюджету обсяг бюджетних призначень за спеціальним фондом цієї субвенції зменшено на 1000 млн гривень.

Як наслідок, із затвердженого Законом про бюджет обсягу субвенції за загальним фондом у сумі 595 млн грн Кабінет Міністрів України розподілив між місцевими бюджетами лише 180 млн гривень. Розподіл цієї субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам Кабінет Міністрів України розпочав **у квітні** з прийняття постанови **від 19.04.2017 № 307**<sup>23</sup>, що набрала чинності з 23.05.2017, і продовжив **у жовтні** згідно з постановою **від 04.10.2017 № 754**<sup>24</sup>, що набрала чинності з 18.10.2017.

---

<sup>21</sup> «Про розподіл нерозподілених видатків освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, у 2017 році».

<sup>22</sup> «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету і надання кредитів з державного бюджету на 2017 рік для реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційних проектів».

<sup>23</sup> «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1068 та від 22 вересня 2016 р. № 712».

<sup>24</sup> «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1068».

**Статтею 23 Закону про бюджет** закріплено право Кабінету Міністрів України здійснювати за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету розподіл коштів за напрямами (об'єктами, заходами) за *десятьма* бюджетними програмами<sup>25</sup>.

У 2017 році Кабінет Міністрів України прийняв 28 рішень про розподіл коштів за напрямами (об'єктами, заходами) за цими програмами, водночас у I півріччі кошти були розподілені в повному обсязі лише за *чотирма з них*, при цьому за двома програмами вносилися зміни в липні та грудні до розподілів коштів шляхом викладення їх у новій редакції.

Проведеним аналізом рішень Кабінету Міністрів України про здійснення розподілу коштів встановлено:

- за бюджетною програмою «Здійснення природоохоронних заходів» (КПКВК 2401270) розподіл затвердженого Законом про бюджет обсягу бюджетних призначень розпочато **в липні**<sup>26</sup> і закінчено **в грудні**<sup>27</sup>;
- за бюджетною програмою «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» (КПКВК 2401500) розподіл розпочато **в липні**<sup>28</sup> та завершено **у вересні**<sup>29</sup>;
- за бюджетною програмою «Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними» (КПКВК 2801350) розподіл здійснено **в серпні**<sup>30</sup> та **листопаді**<sup>31</sup>;
- за бюджетною програмою «Державна підтримка галузі тваринництва» (КПКВК 2801540) розподіл здійснено **у вересні**<sup>32</sup>;

<sup>25</sup> КПКВК 1003090, 2101150, 2101190, 2401270, 2401500, 2801350, 2801540, 2801580, 2804070, 3111020.

<sup>26</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2017 № 473 «Деякі питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2401270 «Здійснення природоохоронних заходів» на 2017 рік».

<sup>27</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 972 «Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2017 р. № 473».

<sup>28</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2017 № 474 «Деякі питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2401500 «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» на 2017 рік».

<sup>29</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 № 739 «Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2017 р. № 474».

<sup>30</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 525-р «Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2801350 «Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними» на 2017 рік».

<sup>31</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 791-р «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. № 525».

<sup>32</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 651-р «Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2801540 «Державна підтримка галузі тваринництва» на 2017 рік».

- за бюджетною програмою «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників» (КПКВК 2801580) розподіл розпочато в березні<sup>33</sup> та завершено в жовтні<sup>34</sup>;

- за бюджетною програмою «Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування» (КПКВК 3111020) розподіл передбаченого Законом про бюджет на початок року обсягу бюджетних призначень здійснено в січні згідно з розпорядженням від 18.01.2017 № 14-р. Протягом року обсяг видатків за цією програмою неодноразово змінювався шляхом внесення змін до Закону про бюджет, здійснення Кабінетом Міністрів України перерозподілу видатків державного бюджету та внаслідок розподілу ним залишку коштів спеціального фонду державного бюджету, джерелом формування якого є четвертий-сьомий транші коштів секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу. В результаті розподіл фінансового ресурсу за цією бюджетною програмою здійснювався до кінця бюджетного року та в період, не сприятливий для проведення будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг.

Крім того, за програмами «Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Національної гвардії України» (КПКВК 1003090) та «Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України» (КПКВК 2101190) Кабінет Міністрів України здійснив розподіл<sup>35</sup> коштів, передбачених у державному бюджеті, до внесення змін до порядків використання коштів за програмами<sup>36</sup> в частині затвердження ним такого розподілу, а за трьома бюджетними програмами<sup>37</sup> зміни до порядків використання бюджетних коштів внесені не були.

**Статтею 28 Закону про бюджет** встановлено, що розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо

---

<sup>33</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 124-р «Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті у 2017 році Міністерству аграрної політики та продовольства для фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників».

<sup>34</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2017 № 701-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству аграрної політики та продовольства на 2017 рік».

<sup>35</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.03.2017 № 187-р та від 29.03.2017 № 214-р.

<sup>36</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 147 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу».

<sup>37</sup> Постанови Кабінету Міністрів України від 15.07.2005 № 587 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку виноградарства, садівництва і хмелярства», від 28.10.2015 № 884 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», від 05.11.2003 № 1731 «Про затвердження Порядку спрямування коштів державного бюджету, призначених для фінансування розвитку мережі і утримання автомобільних доріг загального користування».

соціально-економічного розвитку окремих територій між місцевими бюджетами здійснюється Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Станом на 1 січня 2017 року Законом про бюджет бюджетні призначення за програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» (КПКВК 3511210) були визначені в сумі 4000 млн гривень. Законами України від 13.07.2017 № 2137 і від 09.11.2017 № 2191 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», що набрали чинності з 03.08.2017 і 02.12.2017 відповідно, бюджетні призначення за цією програмою були збільшені до 5000 і 6149 млн грн відповідно. Крім того, у вересні Кабінет Міністрів України розпорядженням від **27.09.2017 № 689-р**<sup>38</sup> здійснив перерозподіл видатків, у результаті якого обсяг цієї субвенції збільшено на 85 млн гривень.

На виконання вказаної статті Закону про бюджет Кабінетом Міністрів України прийнято 19 рішень. Розподіл основної частини субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій між місцевими бюджетами Кабінет Міністрів України **розпочав лише в травні** з прийняття розпорядження від **11.05.2017 № 310-р**<sup>39</sup>, за винятком проведеного в лютому розподілу на суму 181 млн грн<sup>40</sup>, і закінчив **у грудні** відповідно до розпорядження від **20.12.2017 № 932-р**<sup>41</sup>. При цьому остаточного розподілу всього обсягу призначень за цією субвенцією Кабінет Міністрів України до кінця року **не здійснив**.

З 09.11.2017 Закон про бюджет доповнено нормою щодо збереження на рахунках загального та спеціального фондів відповідних місцевих бюджетів залишків коштів за цією субвенцією з державного бюджету для здійснення відповідних витрат у 2018 році з урахуванням їх цільового призначення<sup>42</sup>. На виконання змінених норм Закону про бюджет Кабінет Міністрів України у грудні<sup>43</sup> вніс відповідні зміни до Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> «Деякі питання розподілу у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій».

<sup>39</sup> «Деякі питання розподілу у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій».

<sup>40</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 70-р «Деякі питання розподілу в 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій».

<sup>41</sup> «Про внесення змін у додатки 1 і 2 до розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 861».

<sup>42</sup> Згідно із Законом України від 09.11.2017 № 2191.

<sup>43</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1037 «Про внесення змін до пункту 9 Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів».

<sup>44</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 № 1132.

**Статтею 30 Закону про бюджет** встановлено, що обсяг видатків, передбачених за бюджетною програмою «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» (КПКВК 0411140), розподіляється Кабінетом Міністрів України відповідно до визначених ним порядку та умов.

Законом від 13.07.2017 № 2137 до Закону про бюджет внесені зміни, згідно з якими видатки за програмою «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» передбачені у складі загальнодержавних витрат Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України за КПКВК 0421060.

З метою забезпечення виконання цієї статті Закону про бюджет Кабінет Міністрів України постановою від **18.08.2017 № 647** «Деякі питання реалізації комплексної реформи державного управління» затвердив Порядок та умови розподілу і використання бюджетних коштів на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління (далі – Порядок та умови № 647), що визначають механізм розподілу видатків, передбачених Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України за бюджетною програмою 0421060 «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління», та використання бюджетних коштів на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління.

Пунктами 2 і 3 Порядку та умов № 647 передбачено розподіл за рішенням Кабінету Міністрів України бюджетних коштів за програмою «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» державним органам шляхом передачі бюджетних призначень у порядку, визначеному статтею 23 Бюджетного кодексу, на бюджетні програми, пов'язані з функціонуванням державних органів, або нові бюджетні програми, відкриті в установленому порядку.

Цього ж дня (18.08.2017) Кабінет Міністрів України розпорядженням **№ 581-р**<sup>45</sup> передав бюджетні призначення, передбачені у 2017 році Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України (загальнодержавні витрати) у загальному фонді державного бюджету за програмою 0421060 «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» загалом у сумі 290 млн грн, двадцятьом головним розпорядникам бюджетних коштів за 22-ма бюджетними програмами.

При цьому із загального обсягу переданих бюджетних призначень у сумі 290 млн грн видатки споживання становили 105,2 млн грн, з них оплата праці – 73,5 млн грн, видатки розвитку – 184,8 млн грн, що суперечить Закону про бюджет, яким весь обсяг видатків за програмою «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» в сумі 300 млн грн

---

<sup>45</sup> «Про передачу деяких бюджетних призначень, передбачених Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України у 2017 році на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління», що набрало чинності одночасно з названою постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 647 – з 29.08.2017.

затверджений як видатки споживання, з них на оплату праці – 245,9 млн гривень.

Остаточного розподілу бюджетних призначень за програмою «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» Кабінетом Міністрів України у 2017 році здійснено не було.

*Пунктом 7 розділу «Прикінцеві положення» Закону про бюджет* Кабінету Міністрів України доручено затвердити у двотижневий строк Перелік об'єктів права державної власності, що підлягають приватизації у 2017 році, який забезпечить надходження до Державного бюджету України коштів від приватизації державного майна в розмірі, встановленому цим Законом.

Однак ще з 13.09.2016<sup>46</sup> набрали чинності зміни, внесені до постанови Кабінету Міністрів України від 12.05.2015 № 271 «Про проведення прозорої та конкурентної приватизації у 2015–2016 роках», якими в назві та тексті постанови, а також у назві додатків 1 і 2 до неї цифри «2016» замінено цифрами «2017». Протягом 2017 року Кабінетом Міністрів України прийнято шість рішень щодо внесення змін до Переліку об'єктів державної власності, що підлягають приватизації у 2015–2017 роках, затвердженого зазначеною постановою від 12.05.2015 № 271. Окремого **переліку об'єктів права державної власності, що підлягають приватизації саме у 2017 році, Кабінет Міністрів України не затверджував.**

*Пунктом 8 розділу «Прикінцеві положення» Закону про бюджет* Кабінету Міністрів України доручалося до 1 березня 2017 року внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо змін до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» щодо вирішення питання надання в оренду газорозподільних систем, власником яких є держава.

Відповідний проект закону «Про внесення змін до деяких законів України (щодо забезпечення використання газорозподільних систем)» внесений Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України ще 20.12.2016 (реєстр. № 5558), однак 21.03.2017 нею **не був прийнятий.**

13 липня 2017 року Кабінетом Міністрів України внесено на розгляд Верховної Ради України проект закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей управління об'єктами державної власності» (реєстр. № 6716), який нею не розглядався.

*Пунктом 14 розділу «Прикінцеві положення» Закону про бюджет* Кабінету Міністрів України доручалося в разі прийняття рішення щодо запровадження у 2017 році нової моделі фінансового забезпечення охорони здоров'я на рівні первинної медичної допомоги подати Верховній Раді України проект закону щодо внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

---

<sup>46</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 588 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2015 р. № 271».



Кабінетом Міністрів України 10.04.2017 внесено на розгляд Верховної Ради України проект закону «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» (реєстр. № 6327 доопр. від 06.06.2017), який 19.10.2017 був прийнятий нею як Закон України № 2168. Пунктом 2 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону передбачено запровадження реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з 1 січня 2018 року, у зв'язку з чим відпала необхідність у поданні Верховній Раді України проекту закону щодо внесення змін до Закону про бюджет.

**Пунктом 15 розділу «Прикінцеві положення» Закону про бюджет** Кабінету Міністрів України доручалося за підсумками першого півріччя 2017 року на підставі затверджених в установленому порядку звіту про фінансово-господарську діяльність та фінансового плану Національної суспільної телерадіокомпанії України внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до Державного бюджету України на 2017 рік у частині збільшення видатків на фінансове забезпечення Національної суспільної телерадіокомпанії України.

За інформацією Держкомтелерадіо<sup>47</sup>, за підсумками роботи за I півріччя 2017 року ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України», згідно із звітами про фінансово-господарську діяльність, чистий фінансовий результат становив 419,8 млн грн збитку, а фінансовим планом ПАТ «НСТУ» на 2017 рік, затвердженим Держкомтелерадіо 26.09.2017, фінансовий результат на кінець року передбачено в розмірі 703,3 млн грн збитку. У зв'язку з цим Держкомтелерадіо звернулося до Кабінету Міністрів України з проханням надати доручення Міністерству фінансів України під час внесення змін до Закону про бюджет збільшити видатки на фінансове забезпечення ПАТ «НСТУ» за програмою «Фінансова підтримка Національної суспільної телерадіокомпанії України» на суму 323,6 млн гривень. Однак Кабінет Міністрів України відповідні пропозиції щодо збільшення видатків за цією програмою до Верховної Ради України **не подавав**, а лише обмежився прийняттям розпорядження від **01.12.2017 № 847-р**<sup>48</sup>, яким перерозподілив на зазначену бюджетну програму видатки в сумі 128,4 млн гривень. У зв'язку з цим Законом України від 07.12.2017 № 2246 «Про Державний бюджет України на 2018 рік» Кабінету Міністрів України дано доручення аналогічного змісту щодо збільшення видатків на фінансове забезпечення Національної суспільної телерадіокомпанії України.

**Пунктом 17 розділу «Прикінцеві положення» Закону про бюджет** Кабінету Міністрів України доручалося у місячний строк з дня здійснення

---

<sup>47</sup> Лист від 21.12.2017 № 217/6-1.

<sup>48</sup> «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Державному комітету телебачення і радіомовлення на 2017 рік».

правочину з державним боргом щодо облігацій внутрішньої державної позики, які є у власності Національного банку України, подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до Державного бюджету України на 2017 рік у частині зменшення видатків на обслуговування державного боргу (з урахуванням необхідності обслуговування збільшення державного боргу для націоналізації системоутворюючого банку) та збільшення видатків на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування.

Цей правочин з державним боргом здійснено 09.10.2017. Законом України від 09.11.2017 № 2191<sup>49</sup> внесено зміни до Закону про бюджет в частині зменшення обсягу бюджетних призначень за програмою «Обслуговування державного боргу» (КПКВК 3511350), однак пропозицій щодо збільшення видатків на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування Кабінет Міністрів України до кінця року Верховній Раді України не подавав.

**Таким чином, Кабінетом Міністрів України у 2017 році забезпечено нормативно-правове врегулювання виконання переважної більшості статей Закону про бюджет, які цього потребували.**

**Через запровадження Законом про бюджет норм щодо розподілу саме Кабінетом Міністрів України коштів за деякими бюджетними програмами за напрямками (об'єктами, заходами) відбулася централізація прийняття рішень, що не дало змоги головним розпорядникам бюджетних коштів повноцінно розпоряджатися фінансовими ресурсами і не сприяло ефективності бюджетного процесу.**

### **3. ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РІШЕНЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, ПРИЙНЯТИХ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2017 РІК»**

#### ***3.1. Стан дотримання вимог Бюджетного кодексу України при прийнятті рішень щодо порядків використання бюджетних коштів і порядків та умов надання субвенцій***

Станом на 01.01.2017 Закон про бюджет налічував 483 бюджетні програми, закріплені за 92 головними розпорядниками бюджетних коштів.

Частиною сьомою статті 20 Бюджетного кодексу передбачено, що за бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, головні розпорядники бюджетних коштів розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету та забезпечують їх затвердження у терміни, визначені Кабінетом Міністрів України. **За рішенням Кабінету Міністрів України порядки використання коштів державного бюджету затверджуються Кабінетом Міністрів України або головним**

<sup>49</sup> «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» (автори законодавчої ініціативи народні депутати А. Герасимов, М. Бурбак).

**розпорядником коштів державного бюджету** за погодженням з Міністерством фінансів України.

При цьому, згідно зі статтями 20 і 97 Кодексу, за бюджетними програмами та субвенціями, **вперше визначеними** законом про Державний бюджет України, порядки використання коштів державного бюджету, а також порядки та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам мають бути затверджені у **30-денний термін** з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України.

На виконання частини сьомої статті 20 Бюджетного кодексу Кабінет Міністрів України розпорядженням від **11.01.2017 № 15-р**<sup>50</sup> (далі – розпорядження № 15-р) затвердив Перелік бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2017 році Кабінетом Міністрів України (далі – Перелік 1), і Перелік бюджетних програм, за якими затверджені порядки використання коштів державного бюджету (далі – Перелік 2).

Переліком 1 передбачено затвердження Кабінетом Міністрів України порядків використання бюджетних коштів за 24 бюджетними програмами, в тому числі за 16 новими, а Переліком 2 – внесення ним змін до порядків використання бюджетних коштів за 39 бюджетними програмами.

Пунктом 2 цього розпорядження головним розпорядникам бюджетних коштів доручалося забезпечити затвердження порядків використання коштів державного бюджету у **30-денний строк** з дня набрання чинності Законом про бюджет та підготувати проекти актів щодо внесення змін до чинних порядків використання коштів державного бюджету. При цьому строки для внесення змін до чинних рішень Кабінет Міністрів України **не встановив**.

Прийняття Кабінетом Міністрів України розпорядження **лише 11.01.2017** залишало обмаль часу головним розпорядникам бюджетних коштів для виконання вимог як статей 20 і 97 Кодексу, так і самого розпорядження.

Внаслідок цього **тільки за двома із 16** нових бюджетних програм (**двох з 24** бюджетних програм, передбачених Переліком 1) порядки використання коштів затверджені у 30-денний строк з дня набрання чинності Законом про бюджет, усі інші затверджені Кабінетом Міністрів України з **порушенням** вимог статей 20, 97 Кодексу та пункту 2 розпорядження № 15-р.

За новими програмами *«Виплата академічних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів»* (КПКВК 2201190) і *«Виплата соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів»* (КПКВК 2501180) порядки використання коштів затверджені наприкінці

---

<sup>50</sup> «Про затвердження переліків бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2017 році Кабінетом Міністрів України, та бюджетних програм, за якими затверджені порядки використання коштів державного бюджету».

2016 року<sup>51</sup>, до яких Кабінет Міністрів України протягом 2017 року вносив зміни<sup>52</sup>, що свідчить про формальність складання Переліку 1.

У свою чергу, несвоєчасне нормативно-правове врегулювання механізму використання коштів за новими бюджетними програмами створює ризики порушень бюджетного законодавства при затвердженні паспортів за програмами, що мають бути затверджені у 45-денний строк з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України, та неосвоєння коштів за ними<sup>53</sup>.

До Переліку 1 і Переліку 2, затверджених на виконання саме частини сьомої статті 20 Бюджетного кодексу, включено бюджетні програми за загальнодержавними витратами, що передбачають надання 16 субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, тоді як частина друга статті 97 Кодексу наділяє Кабінет Міністрів України правом затверджувати порядки та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам.

Також до Переліку 2 включено програму Мінрегіону «*Державний фонд регіонального розвитку*» (КПКВК 2761070) за загальнодержавними витратами, хоча Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку затверджений Кабінетом Міністрів України<sup>54</sup> на виконання статті 24<sup>1</sup>, а не 20 Кодексу, тому містить лише окремі елементи порядку використання коштів.

Проведений аналіз засвідчив інші факти формального підходу до формування згаданих переліків:

- до *Переліку 1* не включено низки бюджетних програм, за якими Кабінет Міністрів України протягом 2017 року своїми рішеннями затверджував нові порядки використання бюджетних коштів:

---

<sup>51</sup> Постанови Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1043 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті Міністерству освіти і науки для виплати академічних стипендій», від 28.12.2016 № 1045 «Деякі питання виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів».

<sup>52</sup> Постанови Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 32 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань стипендіального забезпечення», від 08.02.2017 № 81 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1045», від 04.10.2017 № 740 «Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів».

<sup>53</sup> Частиною восьмою статті 20 Бюджетного кодексу передбачено, що головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України затверджує спільно з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) паспорт бюджетної програми. Згідно з частиною шостою статті 22 Кодексу, головний розпорядник бюджетних коштів має забезпечити своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм та відповідність їх змісту, зокрема, порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів бюджетних програм.

<sup>54</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку».

нової програми *«Будівництво другої черги Національного музею «Меморіал жертв голодомору»* (КПКВК 1801280), за якою постановою Кабінету Міністрів України від **15.11.2017 № 864** затверджений Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для будівництва другої черги Національного музею «Меморіал жертв голодомору»;

програми *«Заходи із соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів»* (КПКВК 2507030), за якою постановою Кабінету Міністрів України від **01.03.2017 № 110** затверджений Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення деяких категорій інвалідів санаторно-курортними путівками, постановою Кабінету Міністрів України від **22.03.2017 № 168** – Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування створення об'єктів Західного реабілітаційно-спортивного центру та створення Всеукраїнського реабілітаційно-відновлювального спортивного центру Національного комітету спорту інвалідів України;

програми *«Фінансова підтримка забезпечення міжнародного позитивного іміджу України, забезпечення діяльності Українського інституту, заходи щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України»* (КПКВК 1401110), за якою постановою Кабінету Міністрів України від **22.03.2017 № 165** затверджений Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки забезпечення міжнародного позитивного іміджу України, забезпечення діяльності Українського інституту та здійснення заходів щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України;

програми *«Спеціалізована та високоспеціалізована медична допомога, що надається загальнодержавними закладами охорони здоров'я»* (КПКВК 2301110), за якою постановою Кабінету Міністрів України від **24.05.2017 № 482** затверджений Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення і забезпечення функціонування Республіканського центру лікування та реабілітації наслідків нейротравми;

програми *«Заходи із психологічної реабілітації, соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції та забезпечення постраждалих учасників антитерористичної операції санаторно-курортним лікуванням»* (КПКВК 2505150), за якою постановою Кабінету Міністрів України від **12.07.2017 № 497** затверджений Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів із психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції;

- до **Переліку 2** не включено низки бюджетних програм, за якими Кабінет Міністрів України протягом 2017 року своїми рішеннями вносив зміни до затверджених порядків використання бюджетних коштів у частині уточнення назв бюджетних програм та напрямів використання коштів, зокрема:

програм *«Виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва»* (КПКВК 2201380) і *«Виконання зобов'язань*

України у Рамковій програмі Європейського Союзу з наукових досліджень та інновацій «Горизонт 2020» (КПКВК 2201570), за якими постановою Кабінету Міністрів України від **01.03.2017 № 107** внесено зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 № 1197, і Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання зобов'язань України у Рамковій програмі Європейського Союзу з наукових досліджень та інновацій «Горизонт 2020», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 227, у частині **уточнення напрямів використання коштів;**

програми «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України» (КПКВК 1101540), за якою постановою Кабінету Міністрів України від **12.04.2017 № 236** внесено зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо розвитку галузі енергетики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від **28.12.2016 № 1064**, у частині **уточнення назви бюджетної програми та напрямів використання бюджетних коштів;**

програми «Розвиток фізичної культури, спорту вищих досягнень та резервного спорту» (КПКВК 3401220), за якою постановами Кабінету Міністрів України від **07.06.2017 № 446**, від **14.06.2017 № 463** і від **09.08.2017 № 567** внесено зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку фізичної культури, спорту вищих досягнень та резервного спорту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 № 152, у частині **уточнення напрямів використання бюджетних коштів;**

програми «Заходи з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті, забезпечення діяльності Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні - Музею Революції гідності та Галузевого державного архіву Українського інституту національної пам'яті» (КПКВК 1809020), за якою постановою Кабінету Міністрів України від **19.07.2017 № 539** внесено зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.05.2015 № 421, у частині **уточнення назви бюджетної програми та напрямів використання коштів;**

програми «Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні «Охматдит» (КПКВК 2301810), за якою постановою Кабінету Міністрів України від **18.05.2017 № 349** внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1046 у частині **виключення слів і цифр «у 2016 році» та викладення порядку використання коштів за цією програмою у новій редакції.**

Про формальний підхід при складанні переліків 1 і 2 свідчить і той факт, що протягом року:

- **замість затвердження нових порядків використання коштів, порядків та умов надання субвенцій, як це передбачено Переліком 1, Кабінет Міністрів України вносив зміни до прийнятих рішень:**

так, постановою від **29.03.2017 № 201** внесено зміни до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності, затверджених постановою від **30.11.2016 № 925** (КПКВК 2211210 «*Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів*»);

постановою від **12.04.2017 № 254** внесено зміни до Порядку виплати компенсації за 2014–2015 роки підприємствам, установам, організаціям, фермерським господарствам, сільськогосподарським виробничим кооперативам незалежно від підпорядкування і форми власності та фізичним особам-підприємцям у межах середнього заробітку працівників, призваних на строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період або прийнятих на військову службу за контрактом у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, оголошення рішення про проведення мобілізації та (або) введення воєнного стану, а також працівникам, які були призвані на військову службу під час мобілізації, на особливий період та які підлягають звільненню з військової служби у зв'язку з оголошенням демобілізації, але продовжують військову службу у зв'язку з прийняттям на військову службу за контрактом, затвердженого постановою від **04.03.2015 № 105** (КПКВК 2501350 «*Компенсація підприємствам, установам, організаціям у межах середнього заробітку працівників, призваних на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період за 2014–2015 роки*»);

- **замість внесення змін до прийнятих рішень, що визначають механізм використання коштів за бюджетними програмами, як це передбачено Переліком 2, Кабінет Міністрів України:**

постановою від **12.04.2017 № 256** затвердив новий Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання заходів із соціального захисту дітей, сімей, жінок та інших найбільш вразливих категорій населення (КПКВК 2501130 «*Заходи із соціального захисту дітей, сімей, жінок та інших найбільш вразливих категорій населення*»);

постановою від **21.02.2017 № 92** затвердив новий Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткового покриття витрат вугледобувних підприємств, що включаються до собівартості готової товарної вугільної продукції (КПКВК 1101110 «*Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції*»);

постановою від 20.12.2017 № 1016 затвердив новий Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів у лісовому фонді, створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг (КПКВК 2805060 «Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді»).

Головні розпорядники бюджетних коштів усупереч пункту 2 розпорядження № 15-р не забезпечили затвердження порядків використання коштів державного бюджету за чотирма бюджетними програмами, включеними до *Переліку 1*, зокрема залишився нормативно нерегульованим механізм використання коштів:

- за програмою «*Видатки для Міністерства внутрішніх справ України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави*» (КПКВК 1001210), за якою Кабінет Міністрів України розпорядженням від 04.07.2017 № 452-р<sup>55</sup> весь обсяг видатків перерозподілив на програму для Національної поліції на здійснення заходів з підвищення обороноздатності і безпеки держави;

- другий рік поспіль за програмою «*Функціонування торгових представництв за кордоном*» (КПКВК 1201510), за якою Кабінет Міністрів України розпорядженням від 15.11.2017 № 810-р<sup>56</sup> перерозподілив видатки в сумі 4056,1 тис. грн на програму «Внески України до бюджету СОТ, за участь України в програмі ЄС «Конкурентоспроможність підприємств малого та середнього бізнесу (COSME)», до Єдиного бюджету органів СНД» (КПКВК 1201020).

За новою програмою «*Функціонування Фонду енергоефективності*» (КПКВК 2751290) Кабінет Міністрів України розпорядженням від 12.07.2017 № 459-р<sup>57</sup> перерозподілив частину видатків у сумі 300 млн грн на програму «Реалізація Державної цільової економічної програми енергоефективності» (КПКВК 2754060). З 23.07.2017 набрав чинності Закон України від 08.06.2017 № 2095 «Про Фонд енергоефективності», частиною п'ятою статті 25 якого Кабінету Міністрів України доручалося в тримісячний строк з дня його опублікування забезпечити утворення Фонду та формування його органів управління, однак це рішення прийнято ним лише 20.12.2017<sup>58</sup>. Цього ж дня

---

<sup>55</sup> «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству внутрішніх справ на 2017 рік».

<sup>56</sup> «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству економічного розвитку і торгівлі на 2017 рік».

<sup>57</sup> «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства на 2017 рік».

<sup>58</sup> Постанова № 1099 «Про утворення державної установи «Фонд енергоефективності», що набрала чинності з 01.02.2018.



Кабінет Міністрів України постановою № 1102<sup>59</sup>, що **набрала чинності з 07.02.2018**, затвердив Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для функціонування Фонду енергоефективності. У зв'язку із зазначеним видатки за цією програмою не проводилися.

Крім того, Кабінетом Міністрів України **не внесено змін до порядків** використання бюджетних коштів за **шістьма бюджетними програмами**, включеними до *Переліку 2*, зокрема, у частині приведення у відповідність із Бюджетним кодексом норм Порядку використання коштів державного фонду регіонального розвитку<sup>60</sup> (КПКВК 2761070 «*Державний фонд регіонального розвитку*»), а також врегулювання порядку використання коштів загального фонду, які затверджені у державному бюджеті на співфінансування проектів за програмою «*Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Дніпра на завершення будівництва метрополітену у м. Дніпрі*» (КПКВК 3511670).

**Бюджетний кодекс не встановлює термінів для затвердження порядків використання коштів за бюджетними програмами, що утворилися шляхом внесення змін до закону про бюджет. Кабінет Міністрів України також не врегулював це питання шляхом внесення протягом року змін до зазначених переліків, що призвело до застосування неоднакового підходу до врегулювання питань нормативно-правового забезпечення виконання новоутворених бюджетних програм.**

Законом України від 13.07.2017 № 2137<sup>61</sup>, що набрав чинності з 03.08.2017, внесено зміни до Закону про бюджет, згідно з якими затверджені призначення за низкою нових бюджетних програм.

Так, за програмами «*Покращення стану автомобільних доріг загального користування за маршрутом Львів – Тернопіль – Умань; Біла Церква – Одеса – Миколаїв*» (КПКВК 3111100), «*Покращення стану автомобільної дороги загального користування державного значення М-03 Київ – Харків – Довжанський на ділянці Чугуїв – Ізюм – Слов'янськ*» (КПКВК 3111120), «*Покращення стану автомобільних доріг загального користування за маршрутом Харків – Куп'янськ – Сватове – Станиця Луганська*» (КПКВК 3111130) порядки використання коштів затверджені постановами Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 №№ 651, 653, 652, які набрали чинності з 29.08.2017, тобто **через три тижні** з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет.

Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для будівництва футбольних полів із штучним покриттям у регіонах України,

---

<sup>59</sup> «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для функціонування Фонду енергоефективності».

<sup>60</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку».

<sup>61</sup> «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

затверджено постановою Кабінету Міністрів України від **06.09.2017 № 714**, що набрала чинності з 26.09.2017, тобто *майже через два місяці* з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет (КПКВК 2751320 «*Будівництво футбольних полів зі штучним покриттям в регіонах України*»).

Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки державного підприємства «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О. М. Макарова» на погашення заборгованості із заробітної плати, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від **04.10.2017 № 743**, що набрала чинності з 11.10.2017, тобто *через два місяці* з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет («*Фінансова підтримка державного підприємства «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О.М. Макарова» на погашення заборгованості із заробітної плати*») (КПКВК 6381220).

Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для будівництва та реконструкції об'єктів державного підприємства «Український дитячий центр «Молода гвардія», затверджено постановою Кабінету Міністрів України від **18.10.2017 № 788**, що набрала чинності з 21.10.2017, тобто більше ніж *через два місяці* з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет (КПКВК 2501800 «*Будівництво та реконструкція об'єктів державного підприємства «Український дитячий центр «Молода гвардія»*»).

Порядок використання коштів державного бюджету, передбачених для організації та проведення архітектурного конкурсу, проектування та будівництва Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні - Музею Революції Гідності, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від **08.11.2017 № 849**, що набрала чинності з 15.11.2017, тобто *через три місяці* з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет (КПКВК 1801210 «*Організація та проведення архітектурного конкурсу, проектування та будівництво Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні - Музею Революції гідності*»).

Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки публічного акціонерного товариства «Магістральні газопроводи України», затверджено постановою Кабінету Міністрів України від **06.12.2017 № 952**, що набрала чинності з 13.12.2017, тобто *через чотири місяці* з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет і в кінці бюджетного періоду (КПКВК 1101550 «*Державна підтримка публічного акціонерного товариства «Магістральні газопроводи України»*»).

**Так само Кодексом не встановлені часові обмеження для затвердження порядків та умов надання нових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, що сформовані шляхом внесення змін до закону про бюджет. Як наслідок – затягування процесу нормативно-правового врегулювання механізму використання таких субвенцій і їх освоєння на місцях.**

Так, за субвенціями з державного бюджету місцевим бюджетам, що були сформовані шляхом внесення змін до Закону про бюджет згідно із Законом України від 13.07.2017 № 2137:

- Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від **04.10.2017 № 769**, що набрала чинності з 14.10.2017, тобто **через два місяці** з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет (КПКВК 1611020);

- Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету міським бюджетам м.м. Дніпра, Житомира, Кам'янська, Києва, Кропивницького, Львова, Новограда-Волинського, Одеси, Харкова та Черкас на проведення робіт, пов'язаних із створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг у форматі «Прозорий офіс», на 2017 рік затверджено постановою Кабінету Міністрів України від **11.10.2017 № 779**, що набрала чинності з 20.10.2017, тобто більше ніж **через два місяці** з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет (КПКВК 2511170);

- Порядок та умови надання у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво/капітальний ремонт/реконструкцію малих групових будинків, будинків підтриманого проживання, будівництво/придбання житла для дитячих будинків сімейного типу, соціального житла для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, виготовлення проектно-кошторисної документації затверджено постановою Кабінету Міністрів України від **15.11.2017 № 877**, що набрала чинності з 24.11.2017, тобто більше ніж **через три місяці** з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет (КПКВК 2511180);

- Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від **06.12.2017 № 983**, що набрала чинності з 20.12.2017, тобто більше ніж **через чотири місяці** з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет (КПКВК 2761040).

Проведений аналіз засвідчив, що до переліків 1 і 2 включені бюджетні програми *«Компенсація підприємствам, установам, організаціям у межах середнього заробітку працівників, призваних на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період за 2014–2015 роки»* (КПКВК 2501350) і *«Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру»* (КПКВК 2301400) як такі, що потребують затвердження порядків використання коштів і внесення до них змін. При цьому **протягом року були внесені зміни** до Порядку виплати компенсації підприємствам, установам, організаціям у межах середнього заробітку працівників, призваних на строкову військову службу, військову службу за

призовом під час мобілізації, на особливий період або прийнятих на військову службу за контрактом у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, оголошення рішення про проведення мобілізації та (або) введення воєнного стану, а також працівникам, які були призвані на військову службу під час мобілізації, на особливий період та які підлягають звільненню з військової служби у зв'язку з оголошенням демобілізації, але продовжують військову службу у зв'язку з прийняттям на військову службу за контрактом<sup>62</sup>, і Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання програм та здійснення централізованих заходів з охорони здоров'я<sup>63</sup>, **які по суті не є порядками використання коштів, оскільки затверджені Кабінетом Міністрів України не на виконання вимог частини сьомої статті 20 Кодексу і містять лише окремі елементи порядку використання коштів.**

Неврахування головними розпорядниками бюджетних коштів **при підготовці проектів порядків використання коштів державного бюджету Методичних рекомендацій щодо підготовки проектів порядків використання коштів державного бюджету**<sup>64</sup>, пунктом 3 яких передбачено, що у назві проекту порядку використання коштів державного бюджету не зазначається термін його дії, призвело до затвердження Кабінетом Міністрів України у 2017 році порядків використання коштів з терміном їх дії лише в цьому році. Наприклад:

- постановою Кабінету Міністрів України **від 08.02.2017 № 77** затверджений Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників у 2017 році;

- постановою Кабінету Міністрів України **від 19.04.2017 № 269**<sup>65</sup> внесені зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 № 598, згідно з якими затверджено Порядок використання у 2017 році коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013 – 2017 роки.

Також Кабінетом Міністрів України затверджувалися порядки та умови надання субвенцій з терміном їх дії лише у 2017 році, що пов'язано з відсутністю в чинному законодавстві положення щодо заборони зазначення у назві порядку та умов надання субвенцій терміну їх дії:

- постановою **від 11.10.2017 № 779** затверджені Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету міським бюджетам м.м. Дніпра, Житомира, Кам'янська, Києва, Кропивницького, Львова, Новограда-Волинського, Одеси, Харкова та Черкас на проведення робіт, пов'язаних із

<sup>62</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 105.

<sup>63</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 298.

<sup>64</sup> Затверджені наказом Міністерства фінансів України від 25.11.2010 № 1458.

<sup>65</sup> «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 598».

створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг у форматі «Прозорий офіс» на 2017 рік;

- постановою від **15.11.2017 № 877** затверджені Порядок та умови надання у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво/капітальний ремонт/реконструкцію малих групових будинків, будинків підтриманого проживання, будівництво/придбання житла для дитячих будинків сімейного типу, соціального житла для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, виготовлення проектно-кошторисної документації.

Водночас зазначення у назві порядку використання коштів, а також порядку та умов надання субвенції терміну їх дії призводить до необхідності внесення до них змін у наступних роках і затягування нормативно-правового врегулювання механізму використання бюджетних коштів та, відповідно, їх освоєння.

Статтею 20 Бюджетного кодексу передбачено розроблення та затвердження порядку використання бюджетних коштів за бюджетною програмою. Водночас на практиці **механізм використання бюджетних коштів у 2017 році визначався Кабінетом Міністрів України як за програмою в цілому, так і за окремим її напрямом:**

- так, за новою бюджетною програмою *«Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників»* (КПКВК 2801580) затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників у 2017 році,<sup>66</sup> та Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва<sup>67</sup>, якими **врегульовано механізм використання бюджетних коштів за програмою в цілому та за окремим її напрямом;**

- за програмою *«Заходи із соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів»* (КПКВК 2507030) затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення деяких категорій інвалідів санаторно-курортними путівками,<sup>68</sup> та Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування створення об'єктів Західного реабілітаційно-спортивного центру та створення Всеукраїнського реабілітаційно-відновлювального спортивного центру Національного комітету спорту інвалідів України<sup>69</sup>, якими **врегульовано механізм використання бюджетних коштів за окремими напрямками програми;**

- за програмою *«Фінансова підтримка забезпечення міжнародного позитивного іміджу України, забезпечення діяльності Українського*

<sup>66</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 77.

<sup>67</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 130.

<sup>68</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 110.

<sup>69</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 22.03.2017 № 168.

*інституту, заходи щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України»* (КПКВК 1401110) затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки забезпечення міжнародного позитивного іміджу України, забезпечення діяльності Українського інституту та здійснення заходів щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України<sup>70</sup>, яким **врегульовано механізм використання бюджетних коштів за окремими напрямками програми;**

- за програмою *«Спеціалізована та високоспеціалізована медична допомога, що надається загальнодержавними закладами охорони здоров'я»* (КПКВК 2301110) затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення і забезпечення функціонування Республіканського центру лікування та реабілітації наслідків нейротравми<sup>71</sup>, яким **врегульовано механізм використання бюджетних коштів за окремим напрямком програми;**

- за програмою *«Заходи із психологічної реабілітації, соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції та забезпечення постраждалих учасників антитерористичної операції санаторно-курортним лікуванням»* (КПКВК 2505150) затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів із психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції<sup>72</sup>, яким **врегульовано механізм використання бюджетних коштів за окремим напрямком програми.**

Водночас наявність декількох порядків використання бюджетних коштів за однією бюджетною програмою суперечить Кодексу.

**Затвердження Кабінетом Міністрів України переліків бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, лише в середині січня 2017 року призвело до невиконання головними розпорядниками коштів вимог як Бюджетного кодексу, так і самого розпорядження щодо затвердження порядків використання коштів за програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України, протягом 30 днів з дня набрання ним чинності.**

**Запізніле та несвоєчасне нормативно-правове врегулювання механізму використання коштів за бюджетними програмами створює ризики порушень головними розпорядниками бюджетних коштів вимог Бюджетного кодексу щодо забезпечення своєчасності затвердження паспортів бюджетних програм, зміст яких має відповідати порядкам використання бюджетних коштів, а також неосвоєння коштів за такими програмами.**

---

<sup>70</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 22.03.2017 № 165.

<sup>71</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 482.

<sup>72</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 497.

Всупереч Бюджетному кодексу, який не наділяє Кабінет Міністрів України правом визначати порядки використання бюджетних коштів за міжбюджетними трансфертами, до переліку бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2017 році Кабінетом Міністрів України, та до переліку бюджетних програм, за якими затверджені порядки використання коштів державного бюджету, включено бюджетні програми за загальнодержавними витратами, що передбачають надання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам.

Прийняття Кабінетом Міністрів України у 2017 році рішень щодо нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів за бюджетними програмами, що не включені до переліків бюджетних програм, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.01.2017 № 15-р, свідчить про формальний підхід до формування таких переліків.

Невизначеність чинним законодавством часових обмежень для затвердження порядків використання коштів за новими бюджетними програмами, що були сформовані шляхом внесення змін до закону про бюджет, призводить до затягування процесу нормативно-правового врегулювання механізму використання коштів за ними та невиконання планових показників державного бюджету.

Запроваджена Кабінетом Міністрів України практика затвердження декількох порядків використання бюджетних коштів, спрямованих на врегулювання механізму використання коштів за однією бюджетною програмою, не відповідає вимогам статті 20 Бюджетного кодексу.

Через неврахування головними розпорядниками бюджетних коштів при розробленні проектів порядків використання коштів за бюджетними програмами положень чинного законодавства необхідно постійно вносити зміни до вже затверджених актів Кабінету Міністрів України, що негативно впливає на ефективність бюджетного процесу в цілому.

### ***3.2. Стан дотримання Кабінетом Міністрів України вимог інших актів чинного законодавства при здійсненні нормативно-правового забезпечення виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»***

Проведеним аналізом здійснення Кабінетом Міністрів України нормативно-правового забезпечення виконання Закону про бюджет встановлено окремі факти неврахування ним при прийнятті рішень положень як Бюджетного кодексу, так і інших актів чинного законодавства.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 877 затверджено Порядок та умови надання у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво/капітальний ремонт/реконструкцію малих групових будинків, будинків підтриманого проживання, будівництво/придбання житла для дитячих будинків сімейного типу,

соціального житла для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, виготовлення проектно-кошторисної документації (далі – Порядок та умови № 877).

Пунктом 11 Порядку та умов № 877 передбачено здійснення обласними, Київською міською держадміністраціями розподілу субвенції між бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами та бюджетами об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, за напрямами та об'єктами, що **не відповідає** вимогам частини сьомої статті 108 Бюджетного кодексу, а також статей 43, 61 Закону України від 21.05.1997 № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні», які відносять питання розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді субвенцій до компетенції відповідних місцевих рад.

Так само в порушення названих вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом 7 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від **06.12.2017 № 983**, передбачено формування Мінрегіоном і затвердження ним за погодженням з МОЗ переліку проектів та заходів, що фінансуються за рахунок субвенції, у розрізі областей.

Постановою від **18.05.2017 № 349** Кабінет Міністрів України виклав у новій редакції Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для будівництва сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні «Охматдит»<sup>73</sup>, передбачивши, що бюджетні кошти використовуються за напрямами, визначеними паспортом бюджетної програми «Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні «Охматдит», тоді як частина сьома статті 20 Бюджетного кодексу вимагає визначення напрямів використання бюджетних коштів саме в порядку їх використання.

Пунктом 2 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами<sup>74</sup> Кабінет Міністрів України визначив розпорядників субвенції за місцевими бюджетами, що **не відповідає** принципу самостійності бюджетної системи України, закріпленому статтею 7 Кодексу, а також статті 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою передбачено самостійне розроблення, затвердження і виконання відповідних місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення).

Стаття 20 Бюджетного кодексу однією із складових програмно-цільового методу в бюджетному процесі визначає відповідального виконавця бюджетних

---

<sup>73</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1046.

<sup>74</sup> Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2017 № 88.



програм, який у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень. Частина сьома цієї статті містить вимогу щодо обов'язкового визначення відповідального виконавця бюджетної програми у порядку використання бюджетних коштів.

Водночас Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України для розвитку електронного урядування,<sup>75</sup> **взагалі не визначає** відповідального виконавця бюджетної програми «Розвиток електронного урядування», а Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті Міністерству юстиції для розвитку електронного урядування у сфері юстиції<sup>76</sup>, відповідальними виконавцями програми «Розвиток електронного урядування у сфері юстиції» визначає Мін'юст і Укрдержархів, при цьому не за бюджетною програмою в цілому, як того вимагає Кодекс, а **за окремими напрямками використання коштів**.

Постановою Кабінету Міністрів України від **06.12.2017 № 971** затверджено Порядок та умови надання у 2017 році субвенції з державного бюджету обласному бюджету Донецької області на погашення заборгованості за електричну енергію підприємств водопостачання (далі – Порядок та умови № 971), пунктом 7 яких передбачено прийняття Мінфіном рішення про перерахування субвенції, тоді як Закон про бюджет і пункт 1 цих Порядку та умов головним розпорядником субвенції та відповідальним виконавцем бюджетної програми визначають Мінрегіон. Крім того, **всупереч** частині четвертій статті 23, частині другій статті 48 Бюджетного кодексу, які передбачають проведення видатків спеціального фонду державного бюджету **виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень до нього**, Порядок та умови № 971 передбачають інший механізм здійснення видатків із спеціального фонду державного бюджету: спочатку шляхом залучення коштів з єдиного казначейського рахунку проводяться видатки спеціального фонду (перераховується субвенція), а потім здійснюється перерахування надходжень до державного бюджету.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від **10.03.2017 № 150-р**<sup>77</sup> виділив Мін'юсту 5,8 млн грн з **резервного фонду державного бюджету** для придбання Київським науково-дослідним інститутом судових експертиз порівняльного мікроскопа для проведення судових криміналістичних експертиз, що **не узгоджується** з пунктом 7 Порядку використання коштів резервного фонду бюджету<sup>78</sup>, яким заборонено використовувати кошти

---

<sup>75</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 649.

<sup>76</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 710.

<sup>77</sup> «Про виділення коштів для придбання порівняльного мікроскопа для проведення судових криміналістичних експертиз».

<sup>78</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415.

резервного фонду на додаткові заходи, що забезпечують виконання бюджетної програми (функції), призначення на яку затверджено у бюджеті<sup>79</sup>.

Розпорядженням від 13.12.2017 № 927-р<sup>80</sup> Кабінет Міністрів України виділив Одеській облдержадміністрації 16,7 млн грн для відшкодування витрат санаторно-курортним закладам Одеської області за проживання та харчування сімей, у яких на утриманні є особи з інвалідністю, з тяжкими формами захворювання, зокрема витрат на утримання внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю, за період з 07.10.2014 до 01.06.2015, що не узгоджується з вимогами статті 24 Бюджетного кодексу, відповідно до якої резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету.

**Виявлені факти недотримання Кабінетом Міністрів України вимог чинного законодавства при прийнятті ним рішень щодо нормативно-правового забезпечення виконання Закону про бюджет не мають системного характеру.**

### ***3.3. Стан здійснення Кабінетом Міністрів України розподілу та перерозподілу видатків державного бюджету***

Частиною восьмою статті 23 Кодексу Кабінету Міністрів України дозволено своїм рішенням за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, здійснювати у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, включаючи резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції (з урахуванням частини шостої статті 102 і частини шостої статті 108 Кодексу), **а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків** (окремо за загальним та спеціальним фондом бюджету). Аналогічні Кодексу норми містить і Порядок передачі бюджетних призначень, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету (далі – Порядок передачі та перерозподілу)<sup>81</sup>.

Водночас, як і в попередні роки, Кабінет Міністрів України продовжував приймати рішення в частині збільшення видатків споживання за рахунок видатків розвитку. Протягом 2017 року Кабінетом Міністрів України прийнято шість таких рішень, за якими видатки розвитку в сумі 330,9 млн грн спрямовано на збільшення видатків споживання.

<sup>79</sup> Законом про бюджет Міністерству юстиції України затверджені призначення за програмою «Проведення судової експертизи і розробка методики проведення судових експертиз» (КПКВК 3601070).

<sup>80</sup> «Про виділення коштів для відшкодування витрат санаторно-курортним закладам Одеської області».

<sup>81</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2011 № 18.

Разом з тим у 2017 році прийнято 21 рішення щодо збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення видатків споживання, що свідчить про недоліки в плануванні видатків у державному бюджеті.

Крім того, Кабінетом Міністрів України у 2017 році прийнято п'ять рішень, якими здійснено перерозподіл видатків на загальну суму 353,3 млн грн поза межами одного головного розпорядника бюджетних коштів, що спричинено відсутністю в Бюджетному кодексі положень, які регламентували б питання здійснення загальнодержавних витрат, у тому числі й повноважень головних розпорядників бюджетних коштів за такими витратами. Водночас Закон про бюджет виокремлює повноваження головних розпорядників за загальнодержавними витратами.

Загалом на виконання частини восьмої статті 23 Кодексу протягом 2017 року Кабінетом Міністрів України прийнято 68 рішень про перерозподіл видатків бюджету.

Найбільшу кількість рішень щодо перерозподілів видатків державного бюджету Кабінетом Міністрів України прийнято у жовтні (8), листопаді (9) і грудні (21) 2017 року.

У цілому за рішеннями Кабінету Міністрів України здійснено перерозподіл видатків бюджету 27 головним розпорядникам бюджетних коштів, найбільше прийнято рішень про перерозподіл видатків за бюджетними програмами МОН (13 рішень), Мінсоцполітики, МВС, Мінкультури та Мін'юсту (5 рішень). Найбільше перерозподілено видатків, головним розпорядником яких є Укравтодор – 2575,4 млн грн, Мінсоцполітики – 1276,3 млн грн та Міненерговугілля – 1116,4 млн гривень.

Проведеним аналізом встановлено, що **всупереч** пункту 5 Порядку передачі та перерозподілу в проектах низки рішень Кабінету Міністрів України про перерозподіл видатків бюджету за бюджетними програмами не зазначалася економічна сутність такого перерозподілу (видатки споживання, з них – оплата праці, комунальні послуги та енергоносії, видатки розвитку і кредити з бюджету). Зазначене унеможливує здійснення належної правової оцінки дотримання вимог частини 11 статті 23 Бюджетного кодексу, якою заборонено без внесення змін до закону про Державний бюджет України збільшення бюджетних призначень за загальним та спеціальним фондом державного бюджету на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків.

Аналіз динаміки прийнятих Кабінетом Міністрів України рішень щодо розподілу субвенцій і стабілізаційної дотації з державного бюджету між місцевими бюджетами засвідчив:

- розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних

навчальних закладів (КПКВК 2211210) здійснено згідно з постановою Кабінету Міністрів України від **29.03.2017 № 201**<sup>82</sup>, що набрала чинності з 05.04.2017;

- здійснення розподілу 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, а також для осіб з інвалідністю I-II групи, визначених пунктами 11–14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та осіб, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, та потребують поліпшення житлових умов (КПКВК 2511120), між місцевими бюджетами Кабінет Міністрів України розпочав лише у **червні** відповідно до розпорядження від **07.06.2017 № 375-р**<sup>83</sup>, за винятком розподілу на суму 7 млн грн згідно з розпорядженням від 16.03.2017 № 167-р<sup>84</sup>, і закінчив у **грудні** згідно з розпорядженням від **06.12.2017 № 859-р**<sup>85</sup>, тобто наприкінці бюджетного періоду;

- розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (КПКВК 2761130) здійснено Кабінетом Міністрів України лише у **червні** згідно з постановою від **07.06.2017 № 410**<sup>86</sup>, що набрала чинності з 10.06.2017;

- розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке

---

<sup>82</sup> «Про деякі питання використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів у 2017 році».

<sup>83</sup> «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, а також для осіб з інвалідністю I - II групи, визначених пунктами 11 - 14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та осіб, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, та потребують поліпшення житлових умов, на 2017 рік».

<sup>84</sup> «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, а також для осіб з інвалідністю I - II групи, визначених пунктами 11 - 14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та осіб, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, та потребують поліпшення житлових умов, на 2017 рік».

<sup>85</sup> «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству соціальної політики на 2017 рік».

<sup>86</sup> «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад».

проживає на території зони спостереження (КПКВК 2761350), здійснено згідно з постановою Кабінету Міністрів України від **12.04.2017 № 260**<sup>87</sup>, що набрала чинності з 20.04.2017. При цьому постановою **всупереч** статті 108 Кодексу, якою Кабінету Міністрів України надано право за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету здійснювати розподіл і перерозподіл обсягів субвенцій та додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам *між місцевими бюджетами*, кошти субвенції розподілено *між адміністративно-територіальними одиницями*;

- розподіл субвенції 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 теплопостачання, централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню такі послуги, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування (КПКВК 2761520), в сумі 5000 млн грн здійснено згідно з постановою Кабінету Міністрів України від **18.05.2017 № 332**<sup>88</sup>, що набрала чинності з 20.05.2017. Згодом постановою Кабінету Міністрів України від **10.11.2017 № 829**<sup>89</sup>, що набрала чинності з 14.11.2017, зазначений розподіл цієї субвенції між місцевими бюджетами в сумі 5000 млн грн викладено **в новій редакції**. В подальшому Законом України від 09.11.2017 № 2191<sup>90</sup>, що

---

<sup>87</sup> «Про внесення змін до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження».

<sup>88</sup> «Про затвердження Порядку та умов надання у 2017 році субвенції 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 теплопостачання, централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню такі послуги, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування».

<sup>89</sup> «Про внесення змін у додаток 1 до Порядку та умов надання у 2017 році субвенції 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 теплопостачання, централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню такі послуги, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування».

<sup>90</sup> «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

набрав чинності з 02.12.2017, обсяг бюджетних призначень за цією субвенцією зменшено до 3200 млн грн, що призвело до необхідності внесення змін до затвердженого Кабінетом Міністрів України розподілу, які були внесені згідно з постановою від 06.12.2017 № 982<sup>91</sup>, що набрала чинності з 20.12.2017;

- розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України (КПКВК 1611020), та субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості (КПКВК 2761040), передбачених згідно із змінами до Закону про бюджет, внесеними Законом України від 13.07.2017 № 2137, здійснено Кабінетом Міністрів України у листопаді<sup>92</sup> та грудні<sup>93</sup>;

- постановою від 15.11.2017 № 873<sup>94</sup>, що набрала чинності з 22.11.2017, Кабінет Міністрів України розподілив між обласними бюджетами 900 млн грн стабілізаційної дотації (КПКВК 3511110) із затвердженого Законом про бюджет обсягу в сумі 2000 млн гривень. Законом України від 09.11.2017 № 2191<sup>95</sup>, що набрав чинності з 02.12.2017, обсяг бюджетних призначень за цією дотацією зменшено до 900 млн гривень. Наприкінці року Кабінет Міністрів України розпорядженням від 21.12.2017 № 935-р<sup>96</sup> здійснив перерозподіл видатків, в результаті якого обсяг призначень за програмою 3511110 «Стабілізаційна

---

<sup>91</sup> «Про внесення змін у додаток 1 до Порядку та умов надання у 2017 році субвенції 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 внутрішньообудинкових систем), що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню та/або іншим підприємствам теплопостачання, централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню такі послуги, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування».

<sup>92</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 813-р «Деякі питання розподілу у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України».

<sup>93</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 983 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості», що набрала чинності з 20.12.2017.

<sup>94</sup> «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 727».

<sup>95</sup> «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

<sup>96</sup> «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству фінансів на 2017 рік, та розподіл стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам між обласними бюджетами».

дотація» збільшено на 237819 тис. грн, які цим же рішенням розподілено між п'ятьма обласними бюджетами.

Запізніле затвердження Кабінетом Міністрів України розподілу окремих міжбюджетних трансфертів з державного бюджету між місцевими бюджетами з огляду на відсутність такого розподілу у Законі про бюджет не сприяло зміцненню фінансової спроможності місцевих бюджетів і створило ризики нездійснення запланованих за рахунок цих коштів заходів на належному рівні.

Частиною п'ятою статті 24<sup>1</sup> Кодексу встановлено, що розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у **тримісячний строк із дня набрання чинності законом про Державний бюджет України. З порушенням часових обмежень, встановлених Кодексом, Кабінет Міністрів України лише 7 червня<sup>97</sup> на суму 766 млн грн, або 22 відс. усього фінансового ресурсу, затвердив Перелік інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2017 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, у тому числі тих, що фінансуються з метою погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої органами Державної казначейської служби станом на 1 січня 2017 року. Розподіл усього обсягу бюджетних призначень (3500,0 млн грн) за програмою «Державний фонд регіонального розвитку» (КПКВК 2761070) здійснено **тільки наприкінці грудня<sup>98</sup>**. Загалом у 2017 році Кабінетом Міністрів України прийнято п'ять рішень щодо розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями, інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку.**

**Отже, у 2017 році продовжувалася практика здійснення Кабінетом Міністрів України перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами поза межами одного головного розпорядника бюджетних коштів, а також збільшення видатків споживання за рахунок видатків розвитку. Водночас прийнято 21 рішення щодо збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення видатків споживання, що свідчить про недоліки в плануванні видатків у державному бюджеті.**

---

<sup>97</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 439-р «Про затвердження переліку інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2017 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку».

<sup>98</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 № 934-р «Про внесення змін до переліку інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2017 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, у тому числі тих, що фінансуються з метою погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої органами Державної казначейської служби станом на 1 січня 2017 року».

Запізніле затвердження Кабінетом Міністрів України розподілу деяких міжбюджетних трансфертів з державного бюджету між місцевими бюджетами ускладнює розв'язання завдань регіонального розвитку в Україні та досягнення цілей державної регіональної політики, визначених у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, зокрема, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, територіальної соціально-економічної інтеграції і просторового розвитку.

Державний фонд регіонального розвитку через несвоєчасне здійснення Кабінетом Міністрів України розподілу його коштів перетворився в нестабільне/ненадійне джерело фінансування інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

## ВИСНОВКИ

1. Кабінетом Міністрів України у 2017 році забезпечено нормативно-правове врегулювання виконання переважної більшості статей Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», які цього потребували.

Як і в попередні роки, проект закону про Державний бюджет України на 2017 рік розроблений за відсутності Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік, тобто без встановлених Верховною Радою України основних цілей і пріоритетів бюджетної політики на черговий бюджетний рік, і розглядався одночасно з поданими Кабінетом Міністрів України змінами до Бюджетного та Податкового кодексів України, що набрали чинності з 1 січня 2017 року.

Формуванню ефективної бюджетної політики не сприяє також відсутність нормативно-правового забезпечення середньострокового бюджетного планування в країні: проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України подавався, однак нею не розглядався; Бюджетний кодекс України на сьогодні не врегульовує питань здійснення заходів із запровадження середньострокового бюджетного планування у наступних бюджетних періодах.

Наслідком цього є невизначеність і непослідовність бюджетної політики, у тому числі в частині формування міжбюджетних відносин, відсутність можливості для головних розпорядників бюджетних коштів належним чином планувати свою діяльність, тоді як згідно з Бюджетним кодексом України саме вони повинні розробляти плани діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди і здійснювати управління бюджетними коштами.



**2.** Практика централізації прийняття рішень щодо розподілу бюджетних коштів не сприяє підвищенню ефективності механізмів такого розподілу через довготривалість процесу.

Так, Законом про бюджет закріплено право Кабінету Міністрів України здійснювати за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету розподіл коштів за напрямами (об'єктами, заходами) за десятьма бюджетними програмами. Водночас у першому півріччі 2017 року кошти були розподілені в повному обсязі лише за чотирма бюджетними програмами, при цьому за двома з них вносилися зміни в липні та грудні шляхом викладення затверджених розподілів у новій редакції. Зазначене унеможливило належне виконання головними розпорядниками бюджетних коштів покладеного на них чинним законодавством обов'язку щодо забезпечення ефективного управління бюджетними коштами у межах встановлених їм бюджетних повноважень за цими програмами та ефективного і результативного використання бюджетних коштів.

Не сприяє забезпеченню стабільного і передбачуваного фінансування регіонального розвитку, прозорості та послідовності політики міжбюджетних відносин практика запізненого затвердження Кабінетом Міністрів України розподілу низки міжбюджетних трансфертів з державного бюджету між місцевими бюджетами з огляду на відсутність такого розподілу у Законі про бюджет, а також включення до нього шляхом внесення змін нових субвенцій і збільшення обсягу фінансового ресурсу за існуючими субвенціями у другій половині бюджетного періоду.

**3.** Затвердження Кабінетом Міністрів України переліків бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, тільки 11 січня 2017 року залишало обмаль часу головним розпорядникам бюджетних коштів для виконання вимог Бюджетного кодексу України щодо затвердження порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України, протягом 30 днів з дня набрання ним чинності. У результаті тільки за двома із 16 нових бюджетних програм порядки використання коштів затверджені у встановлений Бюджетним кодексом України строк, решта порядків використання затверджені Кабінетом Міністрів України з порушенням його вимог.

Проведений аналіз засвідчив формальний підхід до формування переліків бюджетних програм:

- до переліків включено деякі бюджетні програми за загальнодержавними витратами, що передбачають надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, тоді як Бюджетний кодекс України надав Кабінету Міністрів України право затверджувати порядки та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;

- до переліків не включено низки бюджетних програм, за якими Кабінет Міністрів України протягом 2017 року затверджував нові порядки використання бюджетних коштів і вносив зміни до чинних рішень;

- замість затвердження нових порядків використання коштів, а також порядків та умов надання субвенцій, як це передбачено переліками, Кабінет Міністрів України протягом року вносив зміни до прийнятих рішень і, навпаки, замість внесення змін до чинних рішень приймав нові, якими встановлював механізм використання коштів за бюджетними програмами.

Невизначеність Бюджетним кодексом України термінів для затвердження порядків та умов надання нових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, а також порядків використання коштів за новими бюджетними програмами, що сформувався шляхом внесення змін до закону про бюджет, призвела до застосування Кабінетом Міністрів України різних підходів до врегулювання питань нормативно-правового забезпечення механізму використання бюджетних коштів за новоутвореними програмами та створення ризиків утворення на кінець року залишків коштів і невиконання у запланованих обсягах заходів за такими програмами.

Несвоєчасне нормативно-правове врегулювання механізму використання коштів за бюджетними програмами створює ризики порушень головними розпорядниками бюджетних коштів вимог Бюджетного кодексу щодо забезпечення своєчасності затвердження паспортів бюджетних програм, зміст яких має відповідати порядкам використання бюджетних коштів, а також неосвоєння коштів за такими програмами.

Ігнорування головними розпорядниками бюджетних коштів вимог чинного законодавства при підготовці проектів порядків використання бюджетних коштів, порядків та умов надання субвенцій призводить до необхідності постійно вносити зміни до вже прийнятих актів Кабінету Міністрів України і негативно впливає на ефективність бюджетного процесу в цілому.

**4.** Через невирішеність питання підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету, що спрямовуються на розвиток регіонів, вони розпорошуються між різними головними розпорядниками коштів та бюджетними програмами, застосовуються відмінні механізми надання таких коштів з державного бюджету і їх використання та, як наслідок, зтягується процес розподілу бюджетних коштів між місцевими бюджетами і адміністративно-територіальними одиницями та їх освоєння на місцях.

Передусім це стосується субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, що була розподілена лише у червні 2017 року, та субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, збільшений наприкінці року обсяг

якої залишився нерозподіленим у повному обсязі Кабінетом Міністрів України між місцевими бюджетами до кінця бюджетного періоду.

Державний фонд регіонального розвитку через несвоєчасне здійснення Кабінетом Міністрів України розподілу його коштів перетворився у нестабільне джерело фінансування інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що не сприяє посиленню фінансової спроможності регіонів.

У зв'язку з цим виникає необхідність у застосуванні нових підходів до планування і розподілу інвестиційних видатків бюджету, що спрямовуються на розвиток регіонів.

## ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» поінформувати Верховну Раду України.

2. Відомості про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

2.1. З метою удосконалення бюджетного процесу при підготовці змін до Бюджетного кодексу України розглянути питання:

- регламентації здійснення загальнодержавних витрат, у тому числі й повноважень головних розпорядників бюджетних коштів за такими витратами;
- встановлення повноважень головних розпорядників коштів державного бюджету щодо розподілу (перерозподілу) призначень за бюджетними програмами;
- визначення повноважень відповідального виконавця бюджетних програм у бюджетному процесі;
- установлення строків для затвердження рішень з питань виконання текстових статей закону про Державний бюджет України та розподілу окремих міжбюджетних трансфертів з державного бюджету між місцевими бюджетами, а також унормування механізму використання коштів за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

2.2. З метою повноцінного запровадження системи стратегічного планування розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про державне стратегічне планування».

2.3. З метою забезпечення ефективності управління бюджетними коштами, а також децентралізації прийняття рішень:

- вжити заходів із запровадження середньострокового бюджетного планування;

- вжити заходів із посилення інституційної спроможності головних розпорядників бюджетних коштів щодо ухвалення рішень стосовно порядків використання коштів.

2.4. З метою забезпечення стабільного і передбачуваного здійснення інвестиційних видатків бюджету, що спрямовуються на розвиток регіонів, при підготовці проектів законів про державний бюджет на наступні роки акумулювати бюджетні ресурси для інвестицій у регіональні проекти розвитку в державному фонді регіонального розвитку, дотримуючись при цьому встановлених Бюджетним кодексом України строків розподілу його коштів.

2.5. Забезпечити відповідність змісту рішень з питань нормативно-правового забезпечення виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» вимогам чинного законодавства, а також своєчасність їх прийняття.

Член Рахункової палати

В.П. Пилипенко