

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 21.02.2017 № 5-2

ЗВІТ

**про результати аналізу нормативно-правового забезпечення
Кабінетом Міністрів України виконання Закону України
«Про Державний бюджет України на 2016 рік»**

Київ 2017

ЗМІСТ

Преамбула.....	3
Вступ.....	4
1. Передумови нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»	6
2. Повнота та своєчасність виконання Кабінетом Міністрів України вимог Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» щодо прийняття рішень, необхідних для його реалізації	8
3. Правовий аналіз рішень Кабінету Міністрів України, прийнятих на забезпечення виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»	17
3.1. Стан дотримання вимог Бюджетного кодексу України при прийнятті рішень щодо порядків використання бюджетних коштів і порядків та умов надання субвенцій.....	17
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 2016 рік» ...	28
3.3. Стан здійснення Кабінетом Міністрів України розподілу та перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету.....	31
Висновки	35
Пропозиції.....	38

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аналізу: План роботи Рахункової палати на I квартал 2017 року.

Мета аналізу: оцінити вплив стану нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України на виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 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 2016 рік» дати їм належну правову оцінку.

Предмет аналізу: нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті у 2016 році на виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 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 2016 рік» нормам чинного законодавства.

Часові обмеження проведення аналізу: 2016 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 2016 рік»;
- опрацювання показників фінансової, бюджетної та статистичної звітності, у тому числі даних інформаційно-статистичних збірників;
- опрацювання матеріалів засобів масової інформації.

ВСТУП

За допомогою державного бюджету вирішується велика кількість завдань і проблем, що стоять перед суспільством, пов'язаних з макроекономічною стабілізацією та економічним зростанням. Ефективний бюджетний процес доводить спроможність законодавчої та виконавчої влади задовольнити всі потреби населення країни.

Згідно зі статтею 19 Бюджетного кодексу України¹ (далі – Бюджетний кодекс, Кодекс) виконання бюджету визначене однією із стадій бюджетного процесу. Серед чинників, що впливають на її якість, важливе місце належить нормативно-правовому забезпеченню виконання бюджету, від повноти та своєчасності якого залежить ефективність та законність використання коштів Державного бюджету України. Саме тому моніторинг його виконання 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 2014 рік» розглядалося Колегією Рахункової палати 27 січня 2015 року, за наслідками якої поінформовано Кабінет Міністрів України з пропозиціями вжити заходів, зокрема, щодо:

- дотримання норм Бюджетного кодексу при розробленні проектів рішень щодо механізму використання коштів державного бюджету та при здійсненні перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами;

- ініціювання внесення змін до законів України та приведення власних рішень у відповідність із вимогами чинного законодавства у зв'язку із втратою чинності Законом України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб»²;

- затвердження порядку розподілу державних капітальних видатків, із визначенням критеріїв такого розподілу;

- затвердження нормативно-правових актів для забезпечення виконання Закону України «Про встановлення державної допомоги постраждалим учасникам масових акцій громадського протесту та членам їх сімей» в повному обсязі.

Пропозиція Рахункової палати щодо затвердження порядку розподілу державних капітальних видатків мала наслідком внесення у 2015 році змін³ до Бюджетного кодексу в частині доповнення визначеннями понять «державний інвестиційний проект» та «державні капітальні вкладення», а також встановлення механізму відбору державних інвестиційних проектів, розподілу

¹ Від 08.07.2010 № 2456.

² Від 22.12.1995 № 493.

³ Закон України від 07.04.2015 № 288 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів».

державних капітальних вкладень для їх реалізації на плановий бюджетний період.

Пропозиція Рахункової палати щодо затвердження нормативно-правових актів для забезпечення виконання Закону України «Про встановлення державної допомоги постраждалим учасникам масових акцій громадського протесту та членам їх сімей»⁴ в повному обсязі мала наслідком затвердження Кабінетом Міністрів України низки порядків щодо виплати одноразової грошової допомоги⁵, а також визначення порядку призначення та виплати державної допомоги постраждалим учасникам масових акцій громадського протесту і членам їх сімей, переліку документів, необхідних для призначення такої допомоги⁶. Водночас, на сьогодні, Кабінетом Міністрів України не визначено порядку призначення і виплати державної допомоги постраждалим учасникам масових акцій громадського протесту та членам їх сімей у зв'язку із знищенням або пошкодженням майна учасника масових акцій громадського протесту.

Пропозиція Рахункової палати щодо ініціювання внесення змін до законів України у зв'язку із втратою чинності Законом України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб»⁷ зумовила подання Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для реалізації державної інформаційної політики»⁸, яким передбачається внесення змін до низки законів України з метою впорядкування механізму державного замовлення. Однак 14.04.2016 цей законопроект Кабінетом Міністрів України було відкликано. Пропозиція щодо приведення рішень Кабінету Міністрів України у відповідність із вимогами чинного законодавства у зв'язку із втратою чинності Законом України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» залишилася нереалізованою, оскільки її виконання пов'язане з попереднім внесенням змін до спеціальних законів України у цій сфері.

Як засвідчили результати проведеного аналізу, у 2016 році продовжувалася практика недотримання норм Бюджетного кодексу при

⁴ Від 21.02.2014 № 745.

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 535 «Про соціальний захист осіб, які отримали тілесні ушкодження середньої тяжкості під час участі у масових акціях громадського протесту, що відбулися у період з 21 листопада 2013 р. по 21 лютого 2014 року»; постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1098 «Про соціальний захист осіб, які отримали легкі тілесні ушкодження, побої, мордування під час участі у масових акціях громадського протесту, що відбулися у період з 21 листопада 2013 р. по 21 лютого 2014 року».

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 515 «Деякі питання призначення та виплати державної допомоги постраждалим учасникам масових акцій громадського протесту і членам їх сімей».

⁷ Від 22.12.1995 № 493.

⁸ Зареєстровано у Верховній Раді України 25.06.2015 за № 2169а.

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 2016 РІК»

Відповідно до вимог Бюджетного кодексу і Регламенту Верховної Ради України⁹ Кабінет Міністрів України має не пізніше 1 квітня року, що передуює 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.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на 2016 рік схвалений Кабінетом Міністрів України 31 березня 2015 року¹⁰ та поданий до Верховної Ради України 9 квітня 2015 року¹¹, тобто з недотриманням встановленого чинним законодавством строку такого подання.

Конституція України до повноважень Верховної Ради України відносить здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом. Одним із видів такого контролю відповідно до Кодексу є контроль за дотриманням бюджетного законодавства, який згідно зі статтею 109 Кодексу здійснюється Верховною Радою у процесі визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, а також розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України.

Основні напрями бюджетної політики на 2016 рік Верховною Радою України розглядалися¹², однак так і не були нею схвалені.

Отже, як і в попередні роки¹³, проект закону про Державний бюджет України на 2016 рік розроблений за відсутності Основних напрямів бюджетної політики на 2016 рік, що не відповідає частині третій статті 153 Регламенту Верховної Ради України.

Відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу, Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹⁴ та Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент Верховної Ради) Кабінет Міністрів України не пізніше

⁹ Затверджено Законом України від 10.02.2010 № 1861.

¹⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України № 314-р.

¹¹ Проект постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2016 рік» зареєстровано 09.04.2015 за № 2623.

¹² Постанова Верховної Ради України України від 16.06.2015 № 516.

¹³ Останній раз Верховною Радою України схвалені Основні напрями бюджетної політики на 2013 рік постановою від 22.05.2012 № 4824.

¹⁴ Від 27.02.2014 № 794.

15 вересня кожного року має подати до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік.

14 вересня 2015 року Кабінетом Міністрів України подано на розгляд Верховної Ради України **проект закону про Державний бюджет України на 2016 рік, однак відповідно до статті 104 Регламенту Верховної Ради в той же день його відкликано** для доопрацювання з метою формування показників проекту державного бюджету на 2016 рік, з урахуванням необхідності проведення податкової реформи, забезпечення реструктуризації державного та гарантованого державою боргу і його часткового списання, продовження розгляду Радою національної безпеки і оборони обсягу видатків на оборону та безпеку.

Доопрацьований проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» **11 грудня 2015 року** Кабінет Міністрів України подав до Верховної Ради України, що **спричинило скорочення часу для його обговорення у парламенті** за визначеною Регламентом Верховної Ради спеціальною процедурою – **процедурою трьох читань**, з поданням обґрунтованих пропозицій народних депутатів і комітетів Верховної Ради України.

У зв'язку з цим Верховна Рада України **22 грудня 2015 року** прийняла Постанову¹⁵ щодо **розгляду цього законопроекту за скороченою процедурою**¹⁶, якою передбачалося внесення депутатськими фракціями (групами), народними депутатами України та Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету пропозицій до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2016 рік до 24 грудня 2015 року, а також розгляд і прийняття його Верховною Радою України в цілому 24–25 грудня 2015 року.

Цим же рішенням Верховна Рада України доручила Кабінету Міністрів України доопрацювати проект Закону України про Державний бюджет України на 2016 рік з урахуванням його обговорення під час представлення Верховній Раді України 17 грудня 2015 року та внести на розгляд Парламенту до 24 грудня 2015 року.

Доопрацьований проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» **24 грудня 2015 року Кабінетом Міністрів України поданий** до Верховної Ради України, яка **25 грудня 2015 року розглянула його та прийняла в цілому**.

¹⁵ № 897 «Про особливості процедури розгляду і прийняття проекту Закону України про Державний бюджет України на 2016 рік».

¹⁶ У попередні роки Верховна Рада України також приймала постанови щодо особливостей розгляду законопроектів про державний бюджет у скорочені строки: щодо проекту державного бюджету на 2008 рік – Постанова Верховної Ради України від 27.12.2007 № 26-VI, на 2011 рік – від 14.12.2010 № 2776-VI, на 2013 рік – від 04.12.2012 № 5512-VI, на 2014 рік – від 19.12.2013 № 717-VII, на 2015 рік – від 23.12.2014 № 36-VIII, відповідно.

Водночас Верховною Радою України **24 грудня 2015 року** прийнято низку законів України¹⁷, спрямованих на забезпечення збалансованості бюджетних надходжень та витрат у 2016 році, з наданням їм чинності з 1 січня 2016 року, що не відповідає вимогам статті 27 Бюджетного кодексу, відповідно до яких такі закони або їх окремі положення, що приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Отже, три роки поспіль спостерігається практика розгляду Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України одночасно із поданими Кабінетом Міністрів України змінами до законодавчих актів України, у тому числі до Бюджетного та Податкового кодексів України, що робить бюджетну політику непередбачуваною.

Не сприяє належному процесу нормативно-правового забезпечення виконання закону про бюджет практика розгляду проекту закону про Державний бюджет України за скороченою процедурою за відсутності Основних напрямів бюджетної політики з одночасним прийняттям та введенням в дію з планового року законів України, спрямованих на забезпечення збалансованості бюджетних надходжень і витрат. Як наслідок, існує необхідність визначення нових засад бюджетної політики при розробленні основного фінансового документа країни й посилення ролі Парламенту в бюджетному процесі.

2. ПОВНОТА ТА СВОЄЧАСНІСТЬ ВИКОНАННЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ВИМОГ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2016 РІК» ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ, НЕОБХІДНИХ ДЛЯ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ

Закон України від 25.12.2015 № 928 «Про Державний бюджет України на 2016 рік» (далі – Закон про бюджет) на 1 січня 2016 року налічував 33 текстові статті та 17 пунктів розділу «Прикінцеві положення», реалізація 22 положень яких зумовлювала додаткове нормативно-правове врегулювання Кабінетом Міністрів України.

Протягом року до Закону про бюджет 13 законами України внесено зміни і доповнення, які, зокрема, стосувалися: збільшення видатків на проведення зовнішнього незалежного оцінювання; підвищення соціальних стандартів (прожиткового мінімуму, заробітних плат, допомог, пенсій); збільшення обсягу

¹⁷ Закони України від 24.12.2015 № 909 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році»; № 910 «Про внесення зміни до Закону України «Про управління об'єктами державної власності»; № 911 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України»; № 914 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»; № 918 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку».

субвенції на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг; збільшення видатків для потреб оборони і безпеки держави, виконання Закону України «Про державну службу»¹⁸; збільшення обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; зменшення обсягів бюджетних призначень на обслуговування державного боргу та виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії, тощо.

В результаті внесених змін та доповнень на кінець 2016 року Закон про бюджет фактично налічував 36 текстових статей та 17 пунктів розділу «Прикінцеві положення», для виконання 26 з яких, або майже половини, Кабінет Міністрів України мав прийняти відповідні рішення.

Кабінетом Міністрів України у 2016 році забезпечено нормативно-правове врегулювання виконання переважної більшості текстових статей Закону про бюджет, що його потребували.

Разом із тим аналізом встановлено недоліки щодо нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону про бюджет, які спричинені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками.

Одним із таких чинників є відсутність установлених строків для прийняття Урядом відповідних рішень з питань виконання статей Закону про бюджет, що позначається на його виконанні.

Так, статтю 11 Закону про бюджет джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету України на 2016 рік у частині доходів визначено конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення (за винятком конфіскованих облігацій внутрішньої державної позики, вся сума яких за номінальною вартістю відноситься на зменшення державного боргу з одночасним погашенням зобов'язань за цими облігаціями), **порядок розподілу яких визначається Кабінетом Міністрів України. За рахунок цих надходжень заплановано здійснення видатків за 14 бюджетними програмами на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави; виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей для виготовлення продукції оборонного призначення; виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей на підприємствах космічної галузі для виготовлення продукції оборонного призначення; забезпечення функціонування системи спеціальної інформації.**

¹⁸ Від 10.12.2015 № 889.

Рахункова палата наголошувала у своїх Висновках¹⁹ про ризикованість цього джерела надходжень спеціального фонду державного бюджету для такого актуального на сьогодні напряму здійснення видатків, як підвищення обороноздатності і безпеки держави. Виконання дохідної частини державного бюджету в цій частині безпосередньо залежало від внесення змін до низки законів України щодо звернення в дохід держави необґрунтованих активів, які виявлені під час кримінального провадження корупційних злочинів стосовно особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. В той же час проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення стягнення в дохід держави необґрунтованих активів» Кабінетом Міністрів України подано на розгляд Верховної Ради України лише 20 вересня 2016 року²⁰, який 8 грудня 2016 року нею не був прийнятий.

Затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку розподілу у 2016 році конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення наприкінці 2016 року – 23 листопада²¹ та набрання ним чинності з 25 листопада, а також несвоєчасне затвердження ним порядків використання коштів за програмами, що передбачають реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави, унеможливило належне використання навіть вкрай низького обсягу надходжень цього фінансового ресурсу – із 7747 млн грн надійшло лише 0,165 млн грн, або 0,02 відсотка. В результаті проведення видатків спеціального фонду за КФК 0210 «Військова оборона» (у тому числі за рахунок інших джерел надходжень) у річному підсумку становило лише 29 відс., що вплинуло на задекларований показник підвищення видатків на оборону.

Статтею 30 Закону про бюджет встановлено, що розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо 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 2016 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 1940,0 млн гривень. Законами України від 06.10.2016 № 1660 та від 20.12.2016 № 1786 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», що набрали чинності з 20.10.2016 та 23.12.2016, бюджетні призначення за цією бюджетною програмою були збільшені до 2905 млн грн та 3255 млн грн відповідно.

¹⁹ Висновок про стан виконання закону про Державний бюджет України на 2016 рік за дев'ять місяців, затверджений Рішенням Рахункової палати від 08.11.2016 № 23-4.

²⁰ Зареєстровано у Верховній Раді України за № 5142.

²¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 842.

На виконання цієї статті Закону про бюджет Кабінетом Міністрів України прийнято 12 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 у червні** із прийняття постанови від **24.06.2016 № 395**²², що набрала чинності з 07.07.2016, за винятком проведеного у лютому розподілу для бюджету міста Києва²³. При цьому наприкінці року Кабінетом Міністрів України прийнято 3 рішення²⁴ щодо розподілу цієї субвенції між місцевими бюджетами, що набрали чинності, відповідно, з 16, 27 та 23 грудня 2016 року. Збільшення обсягу бюджетних призначень та здійснення розподілу коштів за названою субвенцією наприкінці бюджетного періоду призвело до використання лише 2791 млн грн із 3255 млн грн, або 86 відсотків.

Статтею 33 Закону про бюджет визначено, що розподіл коштів за 13 бюджетними програмами за напрямками (об'єктами, заходами), передбаченими у державному бюджеті на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу (9 бюджетних програм); на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування, автомагістралей та реформу дорожнього сектору (2 бюджетні програми); на виконання робіт за державними цільовими програмами і замовленням у сфері космічної галузі, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій для виготовлення продукції оборонного призначення (2 бюджетні програми) здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

У 2016 році Кабінет Міністрів України **прийняв 22 рішення**, відповідно до яких здійснив **розподіл коштів** за напрямками (об'єктами, заходами) за 11 бюджетними програмами, при цьому за більшістю з них (9) в період, **починаючи з травня**, що не сприяло оперативності управління бюджетними коштами. Проведеним аналізом рішень Кабінету Міністрів України про здійснення зазначеного розподілу коштів встановлено:

- за бюджетною програмою «Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України» (КПКВК 2101190) **розподіл усього обсягу** передбачених Законом про бюджет бюджетних призначень в сумі 687,3 млн грн²⁵ **здійснено лише у грудні**²⁶ **2016 року**;

²² «Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій».

²³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 240-р «Деякі питання розподілу у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій».

²⁴ Постанови Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 935, від 21.12.2016 № 970, розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 980-р.

²⁵ 600 млн грн із загального фонду та 87,3 млн грн із спеціального фонду.

²⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 № 936-р «Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 травня 2016 р. № 352».

- за бюджетною програмою «Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектору» (КПКВК 3111600) при передбачених Законом про бюджет бюджетних призначеннях в сумі 4384,6 млн грн **у березні розподілено²⁷ всю суму**. Водночас Законом України від 06.10.2016 № 1659 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» **обсяг бюджетних призначень за цією програмою зменшений до 4374,6 млн грн, однак зміни до затвердженого у березні розподілу коштів Кабінетом Міністрів України не внесено;**

- за бюджетною програмою «Виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері космічної галузі, в тому числі загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України» (КПКВК 6381020) Кабінет Міністрів України **у вересні²⁸ розподілив весь передбачений Законом про бюджет обсяг бюджетних призначень загального фонду в сумі 223,6 млн грн за напрямками (заходами)**. В подальшому, **у грудні Кабінет Міністрів України перерозподілив²⁹ шляхом зменшення обсяг видатків загального фонду на 32 млн грн за цією бюджетною програмою, однак відповідних змін до затвердженого у вересні розподілу коштів Кабінетом Міністрів України не внесено;**

- за бюджетною програмою «Будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ» (КПКВК 1001190) Кабінетом Міністрів України **розподіл за напрямками (заходами) не здійснювався**, а Законом України від 06.10.2016 № 1660 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» **бюджетні призначення за цією програмою повністю скасовані;**

- за бюджетною програмою «Виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, розроблення, освоєння і впровадження нових технологій, нарощування наявних виробничих потужностей на підприємствах космічної галузі для виготовлення продукції оборонного призначення» (КПКВК 6381210) **розподіл за напрямками (заходами) коштів Кабінетом Міністрів України не здійснювався**. Слід відмітити, що обсяг видатків загального фонду за цією бюджетною програмою у сумі 44,2 млн грн встановлено Кабінетом Міністрів України 21 грудня 2016 року, тобто наприкінці року, шляхом перерозподілу (зменшення) відповідних бюджетних призначень, передбачених Державному космічному агентству на 2016 рік за іншими бюджетними програмами. **Водночас до кінця року ці кошти не використано.**

²⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.03.2016 № 156-р.

²⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 № 598 «Питання фінансування у 2016 році виконання Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013 – 2017 роки».

²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 983-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Державному космічному агентству на 2016 рік».

Отже, прийняття Кабінетом Міністрів України у грудні рішень, спрямованих на виконання окремих текстових статей Закону про бюджет, несе потенційні ризики їх невиконання, у тому числі не дає можливості своєчасно внести зміни до раніше прийнятих ним актів.

Відповідно до статті 27 Закону про бюджет Кабінет Міністрів України мав забезпечити передачу з державної власності у комунальну власність відповідних установ, закладів та організацій, що здійснюють підготовку робітничих кадрів. Однак у вересні Верховна Рада України за результатами парламентських слухань на тему: «Професійна освіта як складова забезпечення кваліфікованого кадрового потенціалу України: проблеми та шляхи вирішення» рекомендувала Кабінету Міністрів України призупинити передачу майна державних професійно-технічних навчальних закладів у комунальну власність³⁰.

На запит Рахункової палати³¹ щодо виконання передбаченого статтею 27 Закону про бюджет доручення Міністерством освіти і науки України надано відповідь³² про те, що для пришвидшення передачі майна Міністерством підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності щодо спрощення порядку передачі професійно-технічних, позашкільних навчальних закладів з державної в комунальну власність». На 1 січня 2017 року відповідний законопроект Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України не подано. Отже, запровадження нової моделі функціонування професійно-технічної освіти відбувається в умовах непідготовленості центрального та місцевого рівнів до цього процесу, недосконалого правового забезпечення.

Відповідно до статті 31 Закону про бюджет Кабінет Міністрів України мав здійснювати за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету розподіл коштів державного бюджету для підтримки державних та регіональних інвестиційних проектів, затверджених Міністерству економічного розвитку та торгівлі України як загальнодержавні витрати, між головними розпорядниками бюджетних коштів. Також норми цієї статті зобов'язували зазначене Міністерство розробити, а Кабінет Міністрів України – затвердити порядок відбору державних та регіональних інвестиційних проектів, на реалізацію яких надається підтримка з державного бюджету. Однак Порядок відбору державних та регіональних інвестиційних проектів у 2016 році Кабінетом Міністрів України не був затверджений. Протягом січня-вересня 2016 року Кабінетом Міністрів України рішення про розподіл коштів державного бюджету для підтримки державних та регіональних інвестиційних проектів між головними розпорядниками бюджетних коштів не приймалися, а в жовтні Кабінет Міністрів України

³⁰ Постанова Верховної Ради України від 07.09.2016 № 1493 «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Професійна освіта як складова забезпечення кваліфікованого кадрового потенціалу України: проблеми та шляхи вирішення».

³¹ Лист від 03.10.2016 № 10-1800.

³² Лист від 07.11.2016 № 1/12-5302.

перерозподілив³³ видатки з бюджетної програми «Підтримка державних та регіональних інвестиційних проектів» на іншу бюджетну програму, в зв'язку з чим зникла необхідність у здійсненні нормативно-правового врегулювання виконання цієї статті Закону про бюджет.

У 2016 році Кабінет Міністрів України не приймав рішень щодо випуску облігацій внутрішньої державної позики понад обсяги, встановлені у додатку № 2 до цього Закону, з подальшим придбанням у державну власність в обмін на зазначені облігації акцій додаткової емісії публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» та відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу, визначеного цим Законом, право на здійснення яких передбачено статтею 18 Закону про бюджет.

Два роки поспіль законами про Державний бюджет України Кабінету Міністрів України у встановленому ним порядку надається право реструктуризувати фактичну заборгованість, що виникла за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, зокрема, шляхом видачі фінансових казначейських векселів строком обігу до семи років, з відстроченням платежів за цією заборгованістю на два роки та відсотковою ставкою 9,3 відсотка річних. **Відсутність реалізації Кабінетом Міністрів України зазначених положень Закону про бюджет зумовлена**, насамперед, тим, що у 2015–2016 роках питання визнання постанови Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 703 «Питання реалізації статті 23 Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» незаконною і нечинною з моменту прийняття було предметом розгляду³⁴ Окружного адміністративного суду міста Києва³⁵ та Київського апеляційного адміністративного суду,³⁶ із прийняттям рішення про відмову у задоволенні позовних вимог. Також нагальною є необхідність внесення змін до чинного законодавства щодо урегулювання питання забезпечення погашення боргових зобов'язань держави з виплати суми справедливої сатисфакції, визначеної рішеннями судів, а також порядку випуску, погашення казначейських зобов'язань, правил їх використання, законопроект³⁷ щодо яких включено до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання³⁸. Все це зумовило затвердження аналогічних положень і в Законі України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

Залишилися нереалізованими Кабінетом Міністрів України у 2016 році визначені у пункті 4 розділу «Прикінцеві положення» Закону про

³³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 754-р.

³⁴ Ухвалою від 17.11.2015 відкрито провадження в адміністративній справі № 826/25281/15.

³⁵ Постанови від 28.03.2016 № 826/25282/15 та від 25.07.2016 № 826/25281/15.

³⁶ Ухвала від 04.10.2016 у справі № 826/25281/15.

³⁷ Реєстраційний № 4135 від 23.02.2016.

³⁸ Постанова Верховної Ради України від 01.11.2016 № 1707.

бюджет повноваження, якими йому доручалося до 15 лютого 2016 року внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо змін до Бюджетного кодексу стосовно перерозподілу між місцевими бюджетами акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі нафтопродуктів, скрапленого газу, речовин, що використовуються як компоненти моторних палив, палива моторного альтернативного, з наступним спрямуванням відповідних надходжень на будівництво, ремонт та реконструкцію автомобільних доріг, передбачивши набрання чинності такими змінами з другого кварталу 2016 року. Законопроекти про внесення змін до Бюджетного кодексу щодо розподілу акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі нафтопродуктів, скрапленого газу, речовин, які використовуються як компоненти моторних палив, палива моторного альтернативного, між місцевими бюджетами³⁹, подані окремими народними депутатами України як суб'єктами законодавчої ініціативи, Комітет з питань бюджету рекомендував Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні відхилити⁴⁰.

Кабінет Міністрів України на виконання пункту 4 розділу «Прикінцеві положення» Закону про бюджет інформував Верховну Раду України⁴¹, що перерозподіл дохідних джерел між місцевими бюджетами потребуватиме внесення змін до видаткових повноважень (односторонні зміни призведуть до розбалансування місцевих бюджетів), а тому такі пропозиції про внесення змін до Кодексу розглядатимуться Урядом комплексно, з урахуванням консультацій з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в рамках здійснення заходів з децентралізації і розмежування відповідних повноважень. Як наслідок, з 1 січня 2017 року набрали чинності зміни, внесені Законом України від 20.12.2016 № 1789, якими розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу доповнено пунктом 43, відповідно до якого у 2017 році, як виняток з пунктів 7 та 8 частини другої статті 29 цього Кодексу, 13,44 відсотка акцизного податку з виробленого в Україні пального та 13,44 відсотка акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального, але не менше обсягу нарахувань у 2016 році акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі пального, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування.

У державному бюджеті на 2017 рік⁴² передбачені нереалізовані Кабінетом Міністрів України у 2016 році положення, визначені у пункті 14 розділу «Прикінцеві положення» Закону про бюджет, згідно з якими він мав визначити умови здійснення Міністерством фінансів України за згодою

³⁹ Реєстраційний № 4495 від 21.04.2016; реєстраційний № 4495-1 від 04.05.2016; реєстраційний № 4495-2 від 05.05.2016.

⁴⁰ Висновок від 06.07.2016.

⁴¹ Лист від 22.06.2016 № 10454/0/2-16.

⁴² Пункт 10 розділу «Прикінцеві положення» Закону України від 21.12.2016 № 1801 «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

Національного банку України правочину з державним боргом шляхом обміну облігацій внутрішньої державної позики, що є у власності Національного банку України, на нові облігації внутрішніх державних позик. **Такі умови Кабінетом Міністрів України у 2016 році не визначалися** через відсутність згоди Національного банку України, зумовленої довготривалим процесом формування наглядової ради регулятора, до повноважень якої віднесено затвердження таких рішень.

Пунктом 12 розділу «Прикінцеві положення» Закону про бюджет Кабінету Міністрів України доручено затвердити у двотижневий строк Перелік об'єктів права державної власності, що підлягають приватизації у 2016 році, який забезпечить надходження до Державного бюджету України коштів від приватизації державного майна в розмірі, встановленому цим Законом. Однак, ще з 21.10.2015 набрали чинності зміни, внесені до постанови Кабінету Міністрів України від 12.05.2015 № 271 «Про проведення прозорої та конкурентної приватизації у 2015 році», якими у назві та тексті цієї постанови, а також у назві додатків 1 і 2 до неї цифри і слово «2015 році» замінено цифрами і словом «2015–2016 роках». Окремого Переліку об'єктів права державної власності, що підлягають приватизації саме у 2016 році, Кабінет Міністрів України не затверджував.

Таким чином, Кабінетом Міністрів України у 2016 році забезпечено нормативно-правове врегулювання виконання переважної більшості статей Закону про бюджет, які цього потребували.

Виявлені недоліки щодо нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону про бюджет спричинені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками, а насамперед:

відсутністю встановлених строків для прийняття Урядом відповідних рішень з питань виконання статей закону про державний бюджет;

непослідовністю бюджетної політики, що полягає у зміні цілей і завдань протягом бюджетного року.

Через запровадження Законом про бюджет норм щодо розподілу саме Кабінетом Міністрів України коштів за деякими бюджетними програмами за напрямками (об'єктами, заходами) головні розпорядники бюджетних коштів не в змозі здійснювати належне управління бюджетними коштами, а довготривалий процес погодження проектів актів Кабінету Міністрів України не сприяє оперативності під час використання коштів державного бюджету.

3. ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РІШЕНЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, ПРИЙНЯТИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2016 РІК»

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

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 розпорядником коштів державного бюджету за погодженням з Міністерством фінансів України.

Цією ж статтею Кодексу встановлено, що порядки використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України, затверджуються протягом 30 днів з дня набрання ним чинності.

Частиною другою статті 97 Кодексу передбачено визначення Кабінетом Міністрів України порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, при цьому за субвенціями, вперше визначеними законом про Державний бюджет України, – не пізніше 30 днів з дня набрання ним чинності.

На 1 січня 2016 року Закон про бюджет налічував 472 бюджетні програми, закріплені за 91 головним розпорядником бюджетних коштів.

Відповідно до частини сьомої статті 20 Кодексу Кабінет Міністрів України розпорядженням від 18.02.2016 № 118-р⁴³ затвердив Перелік бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2016 році Кабінетом Міністрів України (далі – Перелік 1), та Перелік бюджетних програм, за якими затверджені порядки використання коштів державного бюджету (далі – Перелік 2).

Згідно з пунктом 2 цього розпорядження головним розпорядникам бюджетних коштів доручалося забезпечити затвердження порядків використання коштів державного бюджету та внести зміни до вже затверджених порядків використання коштів державного бюджету.

⁴³ «Про затвердження переліків бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2016 році Кабінетом Міністрів України, та бюджетних програм, за якими затверджені порядки використання коштів державного бюджету».

При цьому **Кабінет Міністрів України не встановив терміни**, в які головні розпорядники бюджетних коштів мали розробити проекти порядків використання коштів державного бюджету та забезпечити їх затвердження, **як це передбачено частиною сьомою статті 20 Кодексу**, що призвело в подальшому до запізненого затвердження порядків використання коштів державного бюджету та внесення до них змін.

Переліком 1 передбачено затвердження Кабінетом Міністрів України порядків використання бюджетних коштів за 25 бюджетними програмами, в тому числі за 22 новими (11 з яких передбачають реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави), а Переліком 2 – внесення ним змін до порядків використання бюджетних коштів за 37 бюджетними програмами та головним розпорядником бюджетних коштів Мінкультури за однією бюджетною програмою.

Затвердження Кабінетом Міністрів України згаданих Переліків лише 18 лютого 2016 року унеможливило затвердження порядків використання бюджетних коштів, а також порядків та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у строки, визначені Кодексом. У результаті, **за жодною із 22 бюджетних програм, вперше визначених Законом про бюджет**, включених до Переліку 1 як таких, що потребують затвердження порядків використання коштів державного бюджету, **нормативно-правове врегулювання механізму використання бюджетних коштів не було здійснено протягом 30 днів з дня набрання чинності цим Законом**.

Запізніле затвердження порядків використання коштів за новими бюджетними програмами створює передумови для порушення головними розпорядниками бюджетних коштів та Міністерством фінансів України вимог частини восьмої статті 20 Кодексу щодо розроблення та затвердження у 45-денний строк з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України паспортів бюджетних програм, а також частини шостої статті 22 Кодексу, яка покладає на головних розпорядників бюджетних коштів обов'язки своєчасного затвердження паспортів бюджетних програм та забезпечення відповідності їх змісту, зокрема, порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів бюджетних програм.

До Переліку 1 та Переліку 2, затверджених Кабінетом Міністрів України на виконання саме частини сьомої статті 20 Кодексу, включено бюджетні програми за загальнодержавними витратами, що передбачають надання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам (базова дотація та додаткові дотації, а також 6 субвенцій). Водночас **Кодекс не наділяє Кабінет Міністрів України правом визначати порядки використання бюджетних коштів за міжбюджетними трансфертами з державного бюджету місцевим бюджетам**. Частиною другою статті 97 Кодексу передбачено визначення Кабінетом Міністрів України лише критеріїв, на підставі яких здійснюється розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами, які на сьогодні ним не визначені, а також затвердження ним

порядків та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам.

Проведений аналіз засвідчив формальний підхід до формування згаданих Переліків:

- до *Переліку 1* **не включено нової** бюджетної програми «*Побудова та функціонування інформаційно-аналітичної платформи верифікації та інші заходи, пов'язані з її впровадженням*» (КПКВК 3501480), механізм використання коштів за якою врегульовано Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для побудови і забезпечення функціонування інформаційно-аналітичної платформи верифікації та здійснення інших заходів, пов'язаних з її впровадженням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від **14.03.2016 № 168**⁴⁴ з порушенням **термінів**, встановлених частиною сьомою статті 20 Кодексу;

- до *Переліку 1* **не включено нової** бюджетної програми «*Фінансування статутної діяльності політичних партій*» (КПКВК 6331020), доцільність нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів за якою зумовлена відсутністю у Законі України «Про політичні партії в Україні» нормативного визначення статутної діяльності та неузгодженістю окремих його положень з вимогами Бюджетного кодексу (використання партіями коштів державного бюджету поза казначейським обслуговуванням, неподання бюджетної звітності тощо);

- протягом року Кабінетом Міністрів України затверджувалися нові порядки використання коштів за бюджетними програмами, **не передбаченими згаданими Переліками**. Так, постановою від **24.06.2016 № 377**⁴⁵ Кабінет Міністрів України затвердив Порядок використання коштів державного бюджету для виготовлення органами ведення Державного реєстру виборців списків виборців та іменних запрошень для підготовки і проведення голосування на виборах народних депутатів України, що визначає механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті у складі видатків за бюджетною програмою «*Проведення виборів народних депутатів України*» (КПКВК 6731020). Постановою від **13.07.2016 № 443** Кабінет Міністрів України затвердив Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення перебування в Україні іноземних делегацій з офіційними візитами та заходів за участю акредитованих в Україні представників дипломатичних представництв, консульських установ, інших офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій (КПКВК 1401050);

⁴⁴ «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для побудови і забезпечення функціонування інформаційно-аналітичної платформи верифікації та здійснення інших заходів, пов'язаних з її впровадженням, та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України».

⁴⁵ «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету для виготовлення органами ведення Державного реєстру виборців списків виборців та іменних запрошень для підготовки і проведення голосування на виборах народних депутатів України».

- до *Переліку 2* як таку, що потребує внесення змін до чинного порядку використання коштів, включено **нову бюджетну програму** «*Поповнення обігових коштів або збільшення статутних фондів вугледобувних підприємств для погашення заборгованості із заробітної плати працівникам, що утворилася на 1 січня 2016 року*» (КПКВК 1101520), за якою Кабінет Міністрів України ще у січні постановою **від 13.01.2016 № 1** затвердив Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті на поповнення обігових коштів або збільшення статутних фондів вугледобувних підприємств для погашення заборгованості із заробітної плати працівникам, що утворилася на 1 січня 2016 року. Протягом року до цього Порядку зміни не вносилися;

- до *Переліку 2* включено низку бюджетних програм як таких, що потребують внесення змін до чинних порядків використання бюджетних коштів, за якими протягом року Кабінет Міністрів України затвердив нові порядки використання бюджетних коштів. Так, за програмою «*Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів*» (КПКВК 2201170) окрім внесення змін до чинного порядку використання бюджетних коштів⁴⁶ Кабінет Міністрів України затвердив два нових порядки за цією бюджетною програмою, а саме: Порядок використання у 2016 році коштів, передбачених у державному бюджеті на закупівлю ліцензійного програмного забезпечення на комп'ютерне обладнання для загальноосвітніх навчальних закладів, отримане відповідно до Угоди між Урядом України та Урядом Китайської Народної Республіки⁴⁷, та Порядок використання у 2016 році коштів, передбачених у державному бюджеті на розроблення (створення) програмного забезпечення для функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти⁴⁸. Згідно з *Переліком 2* порядок використання бюджетних коштів за програмою «*Щорічна разова грошова допомога ветеранам війни і жертвам нацистських переслідувань та соціальна допомога особам, які мають особливі та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною*» (КПКВК 2501150) потребував внесення змін в частині уточнення джерела відшкодування витрат на проведення безоплатного поховання осіб, які мають особливі заслуги та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною. Замість цього Кабінет Міністрів України постановою **від 16.03.2016 № 272** затвердив новий Порядок використання коштів,

⁴⁶ Постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 210 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 11 березня 2009 р. № 181 і від 14 січня 2015 р. № 6» та від 01.06.2016 № 351 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 11 березня 2009 р. № 181 і від 27 серпня 2010 р. № 781».

⁴⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09.2016 № 657 «Деякі питання використання коштів, передбачених Міністерству освіти і науки у Державному бюджеті України на 2016 рік».

⁴⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 855 «Про затвердження Порядку використання у 2016 році коштів, передбачених у державному бюджеті на розроблення (створення) програмного забезпечення для функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти».

передбачених у державному бюджеті для надання соціальної допомоги особам, які мають особливі заслуги та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною.

Про формальний підхід до формування Переліку 2 свідчить і той факт, що протягом 2016 року Кабінетом Міністрів України прийнято низку рішень щодо внесення змін до порядків використання коштів за бюджетними програмами, що не включені до нього, а саме:

- постановами від 04.02.2016 № 91, від 02.03.2016 № 196, від 08.08.2016 № 497, від 16.11.2016 № 823 внесено зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підготовки та участі національних збірних команд в Олімпійських, Юнацьких Олімпійських, Всесвітніх та Європейських іграх⁴⁹ (КПКВК 3401320), в частині уточнення, зокрема, назви бюджетної програми та напрямів використання бюджетних коштів;

- постановою від 08.06.2016 № 366 внесено зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища⁵⁰ (КПКВК 2401500), в частині уточнення, зокрема, назви бюджетної програми та напрямів використання бюджетних коштів;

- постановою від 01.07.2016 № 405 внесено зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування ведення Державного реєстру джерел іонізуючого випромінювання⁵¹ (КПКВК 5271020), в частині уточнення, зокрема, назви бюджетної програми та напрямів використання коштів.

Проведений аналіз засвідчив, що до Переліку 2 включено бюджетні програми *«Протезування та ортезування виробами підвищеної функціональності за новітніми технологіями та технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, а також регенерація для окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок»* (КПКВК 2505040) та *«Забезпечення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України»* (КПКВК 3601150) як такі, порядки використання коштів за якими потребують внесення змін. При цьому **протягом року були внесені зміни** до Порядку протезування та ортезування виробами підвищеної функціональності за новітніми технологіями та технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції та/або забезпеченні її проведення і

⁴⁹ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 № 239 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підготовки та участі національних збірних команд в Олімпійських, Юнацьких Олімпійських, Всесвітніх та Європейських іграх».

⁵⁰ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.2011 № 877 «Деякі питання виконання Угоди про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України».

⁵¹ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.06.2012 № 544.

втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок⁵², Порядку фінансування витрат, пов'язаних із захистом прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України, а також із забезпеченням представництва України в Європейському суді з прав людини⁵³, 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.**

Протягом 2016 року Кабінетом Міністрів України не затверджено порядків використання бюджетних коштів за 3 новими із 22 бюджетних програм, включених до Переліку 1, та не внесено зміни до чинних порядків використання бюджетних коштів за 5 із 38 бюджетних програм, визначених у Переліку 2.

Бюджетний кодекс в статті 20 передбачає розроблення та затвердження порядку використання бюджетних коштів за бюджетною програмою, здійснення заходів за якою потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів. Разом з тим аналізом встановлено, що поширеною є практика визначення механізму використання бюджетних коштів не за бюджетною програмою в цілому, а лише за **окремим її напрямом, зокрема:**

- **за бюджетною програмою «Заходи із психологічної реабілітації, соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції та забезпечення постраждалих учасників антитерористичної операції санаторно-курортним лікуванням» (КПКВК 2505150) механізм використання коштів визначають чотири порядки використання коштів, а саме:** Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті на забезпечення постраждалих учасників антитерористичної операції санаторно-курортним лікуванням⁵⁴, Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів із соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції⁵⁵, Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо надання соціальної та психологічної допомоги центрами соціально-психологічної реабілітації населення⁵⁶, Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції⁵⁷;

- **за бюджетною програмою «Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді» (КПКВК 2805060) механізм використання коштів визначають три порядки використання**

⁵² Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 518.

⁵³ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2003 № 1198.

⁵⁴ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 200.

⁵⁵ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 179.

⁵⁶ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 149.

⁵⁷ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 221.

коштів, а саме: Порядок використання коштів державного бюджету, що виділяються для здійснення заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів⁵⁸; Порядок використання коштів державного бюджету, що виділяються для створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг⁵⁹; Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів у лісовому фонді⁶⁰;

- **за бюджетною програмою «Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів» (КПКВК 2201170) у 2016 році механізм використання коштів визначали три порядки використання коштів:** Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті на видання, придбання, зберігання та доставку підручників і посібників для забезпечення студентів вищих навчальних закладів, учнів загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів та вихованців дошкільних навчальних закладів (далі – Порядок № 181)⁶¹, Порядок використання у 2016 році коштів, передбачених у державному бюджеті на закупівлю ліцензійного програмного забезпечення на комп'ютерне обладнання для загальноосвітніх навчальних закладів, отримане відповідно до Угоди між Урядом України та Урядом Китайської Народної Республіки (далі – Порядок № 657)⁶², Порядок використання у 2016 році коштів, передбачених у державному бюджеті на розроблення (створення) програмного забезпечення для функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти (далі – Порядок № 855)⁶³.

Однією з причин такого стану справ є скорочення кількості бюджетних програм шляхом об'єднання декількох в одну, що здійснюється головними розпорядниками коштів на виконання Стратегії оптимізації кількості бюджетних програм⁶⁴. Проте наявність декількох порядків використання бюджетних коштів за однією бюджетною програмою не сприяє відкритості та прозорості бюджетного процесу та ефективному застосуванню програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Так, зокрема, порядки використання коштів за бюджетною програмою «Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів» (КПКВК 2201170) по-різному визначають механізм використання коштів. Порядок № 657 визначає відповідальним виконавцем бюджетної програми *Державну наукову установу «Інститут модернізації змісту освіти»*. В свою чергу, Порядок № 855 визначає відповідальним

⁵⁸ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 № 253.

⁵⁹ Там само.

⁶⁰ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.2012 № 212.

⁶¹ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2009 № 181.

⁶² Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 № 657.

⁶³ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 855.

⁶⁴ Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.04.2011 № 292-р.

виконавцем бюджетної програми *МОН*, а Порядок № 181 – не приведений у відповідність із вимогами Кодексу, взагалі не визначає відповідального виконавця бюджетної програми. Водночас згідно з частиною четвертою статті 20 Кодексу саме на відповідального виконавця бюджетної програми покладається обов'язок забезпечення у процесі її виконання цільового та ефективного використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм.

У ході проведення аналізу встановлено, що результатом нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів за окремими бюджетними програмами є **затвердження порядку використання бюджетних коштів, предметом регулювання якого є механізм використання коштів за декількома бюджетними програмами, що не передбачено Кодексом.**

Так, Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті Міністерству культури за деякими програмами⁶⁵, визначає процедуру використання коштів за *трьома* бюджетними програмами: «Фінансова підтримка національних театрів» (КПКВК 1801110), «Фінансова підтримка національних художніх колективів, концертних організацій та їх дирекції, національних і державних циркових організацій» (КПКВК 1801120), «Фінансова підтримка національних творчих спілок у сфері культури і мистецтва та заходи Всеукраїнського товариства «Просвіта» (КПКВК 1801100).

Проведений аналіз засвідчив, що **при підготовці проектів порядків використання коштів державного бюджету головні розпорядники бюджетних коштів не враховували Методичні рекомендації щодо підготовки проектів порядків використання коштів державного бюджету**⁶⁶, пунктом 3 яких передбачено, що у назві проекту порядку використання коштів державного бюджету не зазначається термін його дії. В результаті, Кабінетом Міністрів України у 2016 році затверджувалися порядки використання коштів з терміном їх дії лише в цьому році. Наприклад:

- постановою від 08.09.2016 № 598⁶⁷ затверджено Порядок використання у 2016 році коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013 – 2017 роки;

- постановою від 08.09.2016 № 657⁶⁸ затверджено Порядок використання у 2016 році коштів, передбачених у державному бюджеті на закупівлю ліцензійного програмного забезпечення на комп'ютерне обладнання для загальноосвітніх навчальних закладів, отримане відповідно до Угоди між Урядом України та Урядом Китайської Народної Республіки;

⁶⁵ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 № 247.

⁶⁶ Затверджені наказом Міністерства фінансів України від 25.11.2010 № 1458.

⁶⁷ «Питання фінансування у 2016 році виконання Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013 – 2017 роки».

⁶⁸ «Деякі питання використання коштів, передбачених Міністерству освіти і науки у Державному бюджеті України на 2016 рік».

- постановою від 23.11.2016 № 855⁶⁹ затверджено Порядок використання у 2016 році коштів, передбачених у державному бюджеті на розроблення (створення) програмного забезпечення для функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти;

- постановою від 21.12.2016 № 971⁷⁰ затверджено Порядок використання у 2016 році коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки державного підприємства «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О. М. Макарова» на погашення заборгованості за спожиту електричну енергію.

Аналогічно, відсутність у чинному законодавстві положення щодо заборони зазначення у назві порядку та умов надання субвенцій терміну їх дії мала наслідком затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку та умов надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги⁷¹, тобто з терміном їх дії лише в цьому році.

Водночас зазначення у назві порядку використання коштів терміну їх дії унеможливило реалізацію частини сьомої статті 20 Кодексу, якою передбачено, що у випадках, якщо реалізація бюджетної програми продовжується у наступних бюджетних періодах, дія порядку використання бюджетних коштів за такою бюджетною програмою (з урахуванням змін до цього порядку, внесених у разі необхідності) продовжується до завершення її реалізації. Зазначене спричиняє необхідність внесення змін до порядків використання коштів у наступному році та не сприяє ефективному бюджетному процесу.

Невстановлення Бюджетним кодексом строків для затвердження порядків використання коштів, а також порядків та умов надання субвенцій за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про внесення змін до закону про Державний бюджет України, призвело до застосування Кабінетом Міністрів України неоднакового підходу до врегулювання питань нормативно-правового забезпечення виконання бюджетних програм.

Так, Законом про бюджет була передбачена нова бюджетна програма «*Реконструкція автомобільних доріг державного значення у Львівській області*» (КПКВК 3111800), за якою згідно з Переліком 1 мав бути затверджений порядок використання коштів. Всупереч частині сьомій статті 20 Кодексу порядок використання коштів за цією програмою у 30-денний термін з дня набрання чинності Законом про бюджет Кабінетом Міністрів України не

⁶⁹ «Про затвердження Порядку використання у 2016 році коштів, передбачених у державному бюджеті на розроблення (створення) програмного забезпечення для функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти».

⁷⁰ «Про затвердження Порядку використання у 2016 році коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки державного підприємства «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О. М. Макарова» на погашення заборгованості за спожиту електричну енергію».

⁷¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2012 № 210 з урахуванням змін, внесених постановою від 20.04.2016 № 308.

затверджений. Законом від 19.05.2016 № 1384⁷², що набрав чинності з 15.06.2016, до **Закону про бюджет** були внесені зміни, згідно з якими назва цієї програми викладена в новій редакції – *«Реалізація державного інвестиційного проекту «Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області»*. Порядок використання коштів державного бюджету, призначених для реалізації державного інвестиційного проекту «Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області»⁷³, набрав чинності з 06.09.2016, **тобто майже через три місяці** з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет;

- відповідно до Закону від 06.10.2016 № 1660⁷⁴ **Закон про бюджет** доповнено двома **новими** субвенціями за бюджетними програмами: *«Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Харків на проведення робіт, пов'язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг у форматі «Прозорий офіс» (КПКВК 2511170) та «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності» (КПКВК 2211210)*. **Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету міському бюджету міста Харків** на проведення робіт, пов'язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг у форматі «Прозорий офіс»⁷⁵ **набрав чинності з 16.11.2016, тобто майже через місяць** з дня набрання чинності змінами до Закону про бюджет. **Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам** на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності⁷⁶ **набрав чинності з 16.12.2016, тобто майже через два місяці** з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет;

- Законом від 17.11.2016 № 1760⁷⁷, що набрав чинності з 04.12.2016, **Закон про бюджет** доповнено **новою** бюджетною програмою *«Фінансова підтримка державного підприємства «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О. М. Макарова» на погашення заборгованості за спожиту електричну енергію» (КПКВК 6381040)*, механізм використання коштів за якою визначає **Порядок використання у 2016 році коштів**, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки державного підприємства «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О. М. Макарова» на погашення заборгованості за спожиту електричну

⁷² «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік».

⁷³ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 533.

⁷⁴ «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік».

⁷⁵ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 09.11.2016 № 802.

⁷⁶ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2015 № 925.

⁷⁷ «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік».

енергію⁷⁸, набрав чинності з 24.12.2016, тобто через три тижні з дня набрання чинності законом про внесення змін до Закону про бюджет.

Отже, недосконалість окремих положень Бюджетного кодексу негативно вплинула на процес прийняття та зміст рішень Кабінету Міністрів України з питань нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів.

Затвердження Кабінетом Міністрів України переліків бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, лише в середині лютого 2016 року, а також невстановлення терміну для затвердження порядків використання коштів державного бюджету призвело до недотримання вимог частини сьомої статті 20 Бюджетного кодексу щодо затвердження таких порядків за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України, протягом 30 днів з дня набрання ним чинності.

Включення Кабінетом Міністрів України до переліку бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2016 році Кабінетом Міністрів України, та до переліку бюджетних програм, за якими затверджені порядки використання коштів державного бюджету, бюджетних програм за загальнодержавними витратами, що передбачають надання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, не відповідає Бюджетному кодексу, який не наділяє Кабінет Міністрів України правом визначати саме порядки використання бюджетних коштів за такими трансфертами.

Прийняття Кабінетом Міністрів України у 2016 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 18 лютого 2016 р. № 118-р, свідчить про формальний підхід до формування таких переліків.

Застосована практика затвердження порядку використання бюджетних коштів, предметом регулювання якого є механізм використання коштів за декількома бюджетними програмами, а також затвердження декількох порядків використання бюджетних коштів, спрямованих на урегулювання механізму використання коштів за однією бюджетною програмою, не відповідає вимогам статті 20 Бюджетного кодексу.

Нехтування головними розпорядниками бюджетних коштів при розробленні проектів порядків використання коштів за бюджетними програмами положеннями чинного законодавства спричиняє часте внесення змін до вже затверджених актів Кабінету Міністрів України, що впливає на ефективність бюджетного процесу в цілому.

⁷⁸ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 971.

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 2016 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.

Всупереч частині другій статті 13 Кодексу, *відповідно до якої за рахунок надходжень загального фонду бюджету здійснюються всі видатки загального фонду*, постановами від **10.03.2016 № 165**⁷⁹ та від **11.10.2016 № 705**⁸⁰ Кабінет Міністрів України вніс зміни до Порядку перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій⁸¹, **якими встановив, що перерахування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот здійснюється за рахунок надходження до загального фонду державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування природного газу та газового конденсату і податку на додану вартість, що сплачується Національною акціонерною компанією «Нафтогаз України» та ПАТ «Укртрансгаз», а також за рахунок надходження до загального фонду державного бюджету від погашення податкового боргу, в тому числі реструктуризованого або розстроченого (відстроченого) з податку на додану вартість, що сплачується виробниками електроенергії і вугледобувними підприємствами.**

Кабінет Міністрів України постановою від **24.06.2016 № 395**⁸² вніс зміни до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій⁸³, згідно з якими **за рішенням Кабінету Міністрів України переліки об'єктів та заходів затверджуються Кабінетом Міністрів України або місцевими держадміністраціями, виконавчими органами органів місцевого самоврядування, що не узгоджується з вимогами частини шостої статті 108 Кодексу, статті 30 Закону про бюджет, які наділяють Кабінет Міністрів України правом здійснювати розподіл субвенції лише між місцевими**

⁷⁹ «Про внесення змін до Порядку перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій».

⁸⁰ «Про внесення змін до Порядку перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій».

⁸¹ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2005 № 20.

⁸² «Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій».

⁸³ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2012 № 106.

бюджетами, а також пункту 17 частини першої статті 43, частини п'ятої статті 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁸⁴. З метою здійснення розподілу коштів названої субвенції Кабінетом Міністрів України прийнято 11 рішень,⁸⁵ якими затверджено переліки об'єктів (заходів), що фінансуються у 2016 році за її рахунок.

Пунктом 5 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від **19.10.2016 № 719** (далі – Порядок № 719)⁸⁶, встановлено, що розподіл коштів субвенції між обласними бюджетами і міським бюджетом м. Києва у **2016 році здійснюється головним розпорядником, що суперечить частині шостій статті 108 Кодексу, якою передбачено здійснення розподілу обсягів субвенцій з державного бюджету між місцевими бюджетами Кабінетом Міністрів України** за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Пункт 4 Порядку № 719 одним із напрямів використання цієї субвенції визначає інвестування в об'єкти житлового будівництва **шляхом призначення і виплати** сім'ям загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також інвалідам I–II групи з числа військовослужбовців, які брали безпосередню участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, **грошової компенсації за належні їм для отримання жилі приміщення. Зазначене не відповідає вимогам статей 13, 15 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»⁸⁷, які закріплюють за зазначеними категоріями осіб пільгу з позачергового забезпечення житлом і не встановлюють право на отримання замість нього грошової компенсації, а також статтям 1, 9 Житлового кодексу Української РСР⁸⁸, що передбачають право осіб на одержання за їх бажанням грошової компенсації за належне їм для отримання жиле приміщення для категорій громадян, визначених законом.**

Пунктом 3 Порядку № 719, пунктом 2 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію та оновлення

⁸⁴ Від 21.05.1997 № 280.

⁸⁵ Постанови від 24.06.2016 № 395, від 27.07.2016 № 518, від 31.08.2016 № 605, від 03.10.2016 № 678, від 19.10.2016 № 717, від 26.10.2016 № 755, від 09.11.2016 № 807, від 23.11.2016 № 859, від 14.12.2016 № 935, від 21.12.2016 № 970, розпорядження від 21.12.2016 № 980-р.

⁸⁶ «Питання забезпечення житлом сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також інвалідів I – II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов».

⁸⁷ Від 22.10.1993 № 3551.

⁸⁸ Від 30.06.1983 № 5464.

матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності⁸⁹ **Кабінет Міністрів України визначив розпорядників субвенції за місцевими бюджетами, що не відповідає** принципу самостійності бюджетної системи України, закріпленому статтею 7 Кодексу, частині четвертій **статті 22 Кодексу**, згідно з якою головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет, 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).

Невизначення в Бюджетному кодексі повноважень відповідального виконавця бюджетних програм призводить до прийняття Кабінетом Міністрів України рішень, що не відповідають базовим положенням Кодексу. Так, частиною п'ятою статті 22 Кодексу прийняття рішень щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня, а також здійснення розподілу та доведення до них у встановленому порядку обсягів бюджетних асигнувань віднесено до компетенції головного розпорядника бюджетних коштів. Натомість Кабінет Міністрів України у Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті Державній службі з надзвичайних ситуацій на здійснення заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави⁹⁰, передбачив право ДСНС, яка є відповідальним виконавцем цієї бюджетної програми (КПКВК 1006100), визначати розпорядників нижчого рівня та здійснювати розподіл коштів між ними.

У 2016 році Кабінет Міністрів України визначав у порядках використання бюджетних коштів інших відповідальних виконавців бюджетних програм, ніж ті, що затверджені Законом про бюджет:

- Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для трансляції телерадіопрограм, вироблених для державних потреб⁹¹, відповідальним виконавцем бюджетної програми *«Виробництво та трансляція телерадіопрограм для державних потреб»* (КПКВК 1701080) визначає Національну телекомпанію, тоді як Закон про бюджет – апарат Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

- Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті Національній гвардії на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави⁹², визначає відповідальним виконавцем бюджетної програми *«Видатки для Національної гвардії України на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави»* (КПКВК 1003100) Головне

⁸⁹ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 925.

⁹⁰ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2016 № 764.

⁹¹ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2012 № 539 зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 188.

⁹² Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 391.

управління Національної гвардії, хоча Закон про бюджет визначив відповідальним виконавцем Національну гвардію України.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від **22.09.2016 № 696-р**⁹³ виділив Центральній виборчій комісії 30 млн грн для забезпечення фінансування проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів об'єднаних територіальних громад за **рахунок резервного фонду державного бюджету**, що не відповідає статті 69 Закону України «Про місцеві вибори»⁹⁴, якою передбачено здійснення фінансового забезпечення підготовки і проведення перших місцевих виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів за **рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України**. В подальшому Уряд перерозподілив ці кошти на цільову субвенцію⁹⁵.

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, здебільшого зумовлені недосконалістю окремих правових норм.

3.3. Стан здійснення Кабінетом Міністрів України розподілу та перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з 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 та частини шостої статті 108 Кодексу), а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету)*. Аналогічні Кодексу норми містить і Порядок передачі бюджетних призначень, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету⁹⁶.

Водночас, як і у попередні роки, Кабінет Міністрів України продовжував приймати рішення в частині збільшення видатків споживання за рахунок

⁹³ «Деякі питання забезпечення фінансування проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів об'єднаних територіальних громад».

⁹⁴ Від 14.07.2015 № 595.

⁹⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.10.2016 № 707-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Центральній виборчій комісії на 2016 рік».

⁹⁶ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2011 № 18.

видатків розвитку. Протягом 2016 року Кабінетом Міністрів України прийнято шість таких рішень, за якими видатки розвитку в сумі 226,6 млн грн спрямовано на збільшення видатків споживання.

Крім того, у 2016 році Кабінетом Міністрів України прийнято вісім рішень⁹⁷, якими здійснено перерозподіл видатків на загальну суму 649,6 млн грн поза межами одного головного розпорядника бюджетних коштів, що зумовлено відсутністю в Бюджетному кодексі положень, що регламентували б питання здійснення загальнодержавних витрат, у тому числі й повноважень головних розпорядників бюджетних коштів за такими витратами.

Загалом на виконання статті 23 Кодексу протягом 2016 року Кабінетом Міністрів України прийнято 65 рішень про перерозподіл видатків бюджету.

Довідково. У 2014 році відповідно до 40 рішень Кабінету Міністрів України здійснено перерозподіл видатків бюджету на суму 5290,4 млн грн, у 2013 році – 101 рішення – на 11 275,4 млн грн, у 2012 році – 96 рішень – на 11851,9 млн гривень.

Найбільшу кількість рішень щодо перерозподілів видатків державного бюджету Кабінетом Міністрів України прийнято у вересні (13), листопаді (12) та грудні (14) 2016 року.

В цілому за рішеннями Кабінету Міністрів України здійснено перерозподіл видатків бюджету 26 головним розпорядникам бюджетних коштів. З них найбільше Кабінетом Міністрів України прийнято рішень про перерозподіл видатків за бюджетними програмами МОН (11 рішень), Мінсоцполітики (6 рішень), Мінагрополітики (6 рішень) та МОЗ (5 рішень). Найбільше перерозподілено видатків, головним розпорядником яких є Укравтодор – 1500,0 млн грн, Мінсоцполітики – 1396,5 млн грн, МОЗ – 1366,7 млн грн, Міноборони – 1223,9 млн грн та Міненерговугілля – 1143,7 млн гривень.

У 2016 році Кабінетом Міністрів України прийнято 29 рішень про розподіл та перерозподіл субвенцій та стабілізаційної дотації з державного бюджету між місцевими бюджетами на суму 13041,4 млн гривень.

Кабінет Міністрів України всупереч статті 108 Кодексу, якою йому надано право за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань

⁹⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 272-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2016 рік», від 24.06.2016 № 458-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Центральній виборчій комісії на 2016 рік», від 08.09.2016 № 644-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Центральній виборчій комісії на 2016 рік», від 03.10.2016 № 707-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Центральній виборчій комісії на 2016 рік», від 19.10.2016 № 754-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству економічного розвитку і торгівлі на 2016 рік», від 09.11.2016 № 816-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству соціальної політики на 2016 рік», від 23.11.2016 № 895-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2016 рік», від 07.12.2016 № 942-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству соціальної політики на 2016 рік».

бюджету здійснювати розподіл та перерозподіл обсягів субвенцій та додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам *між місцевими бюджетами*, своїми рішеннями здійснював такий розподіл *між адміністративно-територіальними одиницями*:

- постановою від **20.04.2016 № 328**⁹⁸ здійснено розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії між 24 областями та м. Києвом;

- постановою від **06.07.2016 № 412**⁹⁹ здійснено розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, на 2016 рік між областями, районами та містами;

- розпорядженням від **07.12.2016 № 942-р**¹⁰⁰ здійснено перерозподіл обсягів субвенції на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» та субвенції на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I – II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, між областями та м. Києвом.

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

- розподіл стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам (КПКВК 3511110) на 2016 рік здійснено 3 рішеннями Кабінету Міністрів України, починаючи з *лютого*, при цьому, основну частину дотації в сумі 1402,0 млн грн розподілено між місцевими бюджетами відповідно до постанови від **22.09.2016 № 707**¹⁰¹, що набрала чинності з 19.10.2016;

- розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад

⁹⁸ «Про внесення змін у додаток до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії».

⁹⁹ «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».

¹⁰⁰ «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству соціальної політики на 2016 рік».

¹⁰¹ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 727»

(КПКВК 2761130) здійснено згідно з постановою Кабінету Міністрів України від **16.03.2016 № 200**¹⁰², що набрала чинності з 24.03.2016;

- здійснення розподілу основної частини субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (КПКВК 3511210) між місцевими бюджетами Кабінет Міністрів України розпочав лише у **червні** відповідно до постанови від **24.06.2016 № 395**¹⁰³, що набрала чинності з 07.07.2016, за винятком розподілу для бюджету м. Києва¹⁰⁴, і закінчив у грудні, тобто в кінці бюджетного періоду¹⁰⁵;

- розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження (КПКВК 2761350), здійснено Кабінетом Міністрів України лише у **липні** згідно з постановою від **06.07.2016 № 412**¹⁰⁶, що набрала чинності з 09.07.2016;

- розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов (КПКВК 2511120), здійснений Кабінетом Міністрів України наприкінці **жовтня**¹⁰⁷ та у **грудні**¹⁰⁸ 2016 року.

Запізніле затвердження Кабінетом Міністрів України розподілу названих міжбюджетних трансфертів з державного бюджету між місцевими бюджетами з огляду на відсутність такого розподілу у Законі про бюджет створило ризики здійснення запланованих за рахунок цих коштів заходів на належному рівні.

¹⁰² «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад».

¹⁰³ «Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій».

¹⁰⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 240-р «Деякі питання розподілу у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій».

¹⁰⁵ У грудні Кабінетом Міністрів України прийнято 3 рішення про розподіл цієї субвенції між місцевими бюджетами.

¹⁰⁶ «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».

¹⁰⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.10.2016 № 773-р «Про затвердження розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I – II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, на 2016 рік».

¹⁰⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 № 942-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству соціальної політики на 2016 рік».

Однією з причин такого стану справ є відсутність у статті 108 Кодексу строків для розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів.

Частиною п'ятою статті 24¹ 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 встановлених Кодексом часових обмежень Кабінет Міністрів України затвердив Перелік інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2016 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 2016 року, лише 11 травня¹⁰⁹ на суму 1009,6 млн грн, або 34 відс. усього фінансового ресурсу. Розподіл усього обсягу бюджетних призначень (3000 млн грн) за програмою «Державний фонд регіонального розвитку» (КПКВК 2761070) здійснено лише у грудні¹¹⁰. Загалом у 2016 році Кабінетом Міністрів України було прийнято шість рішень щодо розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями, інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку.**

Отже, у 2016 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.

Запізніле затвердження Кабінетом Міністрів України розподілу деяких міжбюджетних трансфертів з державного бюджету між місцевими бюджетами, а також коштів державного фонду регіонального розвитку не сприяло поліпшенню фінансового забезпечення розвитку регіонів, що визначене Законом України від 05.02.2015 № 156 «Про засади державної регіональної політики» одним із пріоритетів державної регіональної політики.

ВИСНОВКИ

¹⁰⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.05.2016 № 362-р «Про затвердження переліку інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2016 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку».

¹¹⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 № 946-р «Про внесення змін до переліку інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2016 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 2016 року».

1. Кабінетом Міністрів України у 2016 році забезпечено нормативно-правове врегулювання виконання переважної більшості статей Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», які цього потребували.

Виявлені недоліки щодо нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» спричинені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками, а насамперед – відсутністю встановлених строків для прийняття Урядом відповідних рішень з питань виконання статей закону про державний бюджет; непослідовністю бюджетної політики, що полягає у зміні цілей і завдань протягом бюджетного року.

Не сприяє належному процесу нормативно-правового забезпечення виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» практика розгляду проекту закону про Державний бюджет України наприкінці грудня за скороченою процедурою за відсутності Основних напрямів бюджетної політики з одночасним прийняттям та введенням в дію з планового року законів України, спрямованих на забезпечення збалансованості бюджетних надходжень і витрат. Як наслідок – непередбачувана бюджетна політика та необхідність визначення нових її засад при розробленні основного фінансового документа країни й посилення ролі Парламенту в бюджетному процесі.

2. Затвердження Кабінетом Міністрів України переліків бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, лише в середині лютого 2016 року, а також невстановлення терміну для затвердження порядків використання коштів державного бюджету призвело до недотримання вимог частини сьомої статті 20 Бюджетного кодексу України щодо затвердження таких порядків за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України, протягом 30 днів з дня набрання ним чинності.

Формальний підхід до формування вищезазначених переліків зумовив включення до них низки бюджетних програм за загальнодержавними витратами, що передбачають надання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, в умовах, коли Бюджетний кодекс України не наділяє Кабінет Міністрів України повноваженнями визначати саме порядки використання бюджетних коштів за такими трансфертами, а також до прийняття Кабінетом Міністрів України у 2016 році рішень щодо нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів за бюджетними програмами, що не включені до цих переліків.

Оскільки Уряд не включив до переліків усіх нових бюджетних програм, відсутній механізм використання бюджетних коштів за ними, а також не використовувався весь обсяг бюджетних призначень за цими програмами.

Набула поширення практика нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів не за бюджетною програмою в цілому, а лише за окремим її напрямом, а також затвердження декількох порядків використання бюджетних коштів, спрямованих на врегулювання

механізму використання коштів за однією бюджетною програмою, тоді як Бюджетний кодекс України передбачає розроблення та затвердження порядку використання бюджетних коштів за бюджетною програмою в цілому.

Спостерігається тенденція виконання окремих бюджетних програм не відповідно до затверджених порядків використання бюджетних коштів, а згідно з порядками, що містять окремі елементи, визначені статтею 20 Бюджетного кодексу України.

При підготовці проектів порядків використання коштів державного бюджету головні розпорядники бюджетних коштів не враховували Методичних рекомендацій щодо підготовки проектів порядків використання коштів державного бюджету, що рекомендують у назві таких порядків не зазначати терміну їх дії. У результаті Кабінетом Міністрів України у 2016 році затверджувалися порядки використання коштів з терміном їх дії лише в цьому році.

Через запровадження Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» норм щодо розподілу саме Кабінетом Міністрів України коштів за деякими бюджетними програмами за напрямками (об'єктами, заходами) головні розпорядники бюджетних коштів не в змозі здійснювати належне управління бюджетними коштами, а довготривалий процес погодження проектів актів Кабінету Міністрів України не сприяє оперативності при використанні коштів державного бюджету.

3. Недосконалість окремих положень Бюджетного кодексу України негативно вплинула на процес прийняття та зміст рішень Кабінету Міністрів України з питань нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів:

- через відсутність у Бюджетному кодексі України положень, що регламентували б питання здійснення загальнодержавних витрат, у тому числі й повноважень головних розпорядників бюджетних коштів за такими витратами, Уряд приймає рішення щодо перерозподілу видатків поза межами одного головного розпорядника бюджетних коштів;

- оскільки Бюджетним кодексом України не встановлено строків затвердження порядків використання коштів, а також порядків та умов надання субвенцій за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про внесення змін до закону про Державний бюджет України, Кабінет Міністрів України застосовує різні підходи до врегулювання питань нормативно-правового забезпечення виконання таких бюджетних програм;

- у Бюджетному кодексі України не визначено строків проведення Кабінетом Міністрів України розподілу обсягів субвенцій і додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам між місцевими бюджетами у разі відсутності такого розподілу в законі про державний бюджет, що створює ризики нездійснення запланованих за рахунок цих коштів заходів на належному рівні;

- у Бюджетному кодексі України не встановлено чітких повноважень відповідального виконавця бюджетних програм, як наслідок – прийняття Кабінетом Міністрів України рішень, що суперечать його базовим положенням.

4. Виявлені факти недотримання Кабінетом Міністрів України вимог чинного законодавства при прийнятті ним рішень щодо нормативно-правового забезпечення виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» не мають системного характеру, здебільшого зумовлені недосконалістю окремих правових норм.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» поінформувати Верховну Раду України.

2. Відомості про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 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:

- 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.

2.2. Удосконалити переліки 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:

- з метою приведення їх у відповідність до вимог статті 20 Бюджетного кодексу шляхом виключення бюджетних програм, за якими здійснюються міжбюджетні трансферти;

- з метою повного охоплення бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребують нормативно-правового визначення механізму їх використання шляхом проведення аналізу чинних рішень Кабінету Міністрів України.

2.3. Забезпечити відповідність 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.

Член Рахункової палати

В.П. Пилипенко