



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 13 лютого 2018 року № 3-5

м. Київ

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

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

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

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

Формуванню ефективної бюджетної політики не сприяє також відсутність нормативно-правового забезпечення середньострокового бюджетного планування в країні: проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України подавався, однак нею не розглядався; Бюджетний кодекс України на

сьогодні не врегулює питань здійснення заходів із запровадження середньострокового бюджетного планування у наступних бюджетних періодах.

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

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

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

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

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

Проведений аналіз засвідчив формальний підхід до формування переліків бюджетних програм:

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

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

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

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

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

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

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

Передусім це стосується субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад,

що була розподілена лише у червні 2017 року, та субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, збільшений наприкінці року обсяг якої залишився нерозподіленим у повному обсязі Кабінетом Міністрів України між місцевими бюджетами до кінця бюджетного періоду.

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

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

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

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

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

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

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

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

- встановлення повноважень головних розпорядників коштів державного бюджету щодо розподілу (перерозподілу) призначень за бюджетними програмами;

- визначення повноважень відповідального виконавця бюджетних програм у бюджетному процесі;

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

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

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

- вжити заходів із запровадження середньострокового бюджетного планування;

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

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

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

4. Оприлюднити рішення Рахункової палати та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

5. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В.П.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О.С. Яременко