МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ПОЛТАВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА
ІМЕНІ ЮРІЯ КОНДРАТЮКА»

В.О. ОНИЩЕНКО
С.В. ОНИЩЕНКО
А.Ю. БЕРЕЖНА
О.М. ФІЛОНИЧ

# БЮДЖЕТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

ПІДРУЧНИК
*для здобувачів вищої освіти*

ЧАСТИНА 1

*Рекомендовано Вченою радою Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»*

КИЇВ
ЗНАННЯ УКРАЇНИ
2023

**УДК 336.14**
**ББК 65.9 (4 Укр) 261.3я**
**Б 98**

*Рекомендовано до видання Вченою радою Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка» (протокол № 20 від 29 листопада 2022 року)*

**Рецензенти:**

- *Варналій З. С.* – професор кафедри фінансів Київського національного університету імені Тараса Шевченка, заслужений діяч науки і техніки України, доктор економічних наук, професор;
- *Мартинюк В. П.* – професор кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Національного університету «Львівська політехніка», професор Університету економіки та інновацій м. Люблін ( Польща), доктор економічних наук, професор;
- *Онишко С. В.* – професор кафедри фінансових ринків та фінансових послуг Державного податкового університету Міністерства фінансів України, доктор економічних наук, професор.

**Б98** **Бюджетний менеджмент** : підручник. В 2-х частинах / за ред. В.О. Онищенка / В.О. Онищенко, С.В. Онищенко, А.Ю. Бережна, О.М. Філонич. Київ : Знання України, 2023. Ч.1. 645 [1]с.

**ISBN 978-966-316-498-4**

Підручник з бюджетного менеджменту адресовано здобувачам вищої освіти економічних спеціальностей галузі знань 07 «Управління та адміністрування» та 28 «Публічне управління та адміністрування», фахівцям, діяльність яких пов'язана з сектором загального державного управління, науковцям, викладачам та усім, хто прагне поглибити знання з теорії та практики публічних фінансів. У першій частині підручника розглядаються такі питання: система управління бюджетом; теоретичні підходи до прийняття бюджетних рішень; бюджетна політика та бюджетний механізм; методологія бюджетного прогнозування; бюджетне забезпечення соціальних зобов'язань держави; організаційні засади бюджетного планування; організація процесу поточного планування бюджетів. Особливістю підручника є комплексне поєднання теоретичних конструктів щодо управління бюджетним процесом та практичних аспектів їхньої реалізації. Робота містить результати аналітичних досліджень, наукових розвідок, теоретичні узагальнення та практичні рекомендації щодо вдосконалення системи управління бюджетом.

УДК 336.14
ББК 65.9 (4 Укр) 261.3я73

ISBN 978-966-316-498-4

© В.О. Онищенко, С.В. Онищенко, А.Ю. Бережна, О.М. Філонич, 2023
© Знання України, 2023

# ЗМІСТ

**Передмова** ..... **6**

**Розділ 1. Система управління бюджетом** ..... **9**

1.1. Основи організації бюджетного менеджменту ..... 9
1.2. Бюджетний процес як предмет бюджетного менеджменту ..... 21
1.3. Правове забезпечення процедур бюджетного процесу ..... 27
1.4. Бюджетні правовідносини та учасники бюджетного процесу ..... 37
Запитання для контролю знань ..... 46
Додаток А. Бюджетний менеджмент у системі реформування публічних фінансів ..... 48

**Розділ 2. Теоретичні підходи до прийняття бюджетних рішень** ..... **74**

2.1. Питання державних фінансів у економічних теоріях: від камералістів до неолібералів та неоконсерваторів ..... 74
2.2. Бюджетні рішення у теоріях сучасного інституціоналізму ..... 89
2.3. Вітчизняна практика прийняття бюджетних рішень ..... 107
2.4. Фінансова стійкість бюджетної системи як мотивація бюджетних рішень ..... 115
Запитання для контролю знань ..... 124
Додаток А. Основні елементи законодавчої процедури та спеціальні процедури щодо бюджету ..... 125

**Розділ 3. Бюджетна політика та бюджетний механізм** ..... **144**

3.1. Формування бюджетної політики ..... 144
3.2. Бюджетний механізм ..... 175
3.3. Укладання Бюджетної декларації, прогнозу місцевого бюджету ..... 181
3.4. Програмно-цільове бюджетування ..... 194
Запитання для контролю знань ..... 206
Додаток А. Монетарна політика та бюджет ..... 207

Додаток Б. Податкова політика та бюджет .....240
Додаток В. Бюджетний прогноз на 2022-2025 р.р. .....278
Додаток Г. Бюджетна політика в контексті повоєнного реформування фінансової системи.....291

**Розділ 4. Методологія бюджетного прогнозування ..... 299**

4.1. Методичні підходи до прогнозування бюджетних показників .....299
4.2. Методологія прогнозування надходжень до бюджету .....304
4.3. Методика оцінювання фіскальних ризиків .....231
4.4. Методичні підходи оцінювання ефективності та оптимізації бюджетних видатків .....333
4.5. Методологія проведення огляду бюджетних витрат.....355
Запитання для контролю знань.....361
Додаток А. Вплив фіскальних ризиків на бюджетні показники.....362
Додаток Б. Оцінка ефективності державних видатків за основними функціональними напрямами використання .....388
Додаток В. Огляд витрат державного бюджету у сфері освіти і науки в частині підготовки фахівців у закладах вищої освіти .....392

**Розділ 5. Бюджетне забезпечення соціальних зобов'язань держави ..... 403**

5.1. Соціальні зобов'язання держави та державні соціальні стандарти .....403
5.2. Мінімальна заробітна плата як соціальна гарантія держави.....433
5.3. Бюджетне забезпечення надання соціальної допомоги .....440
5.4. Бюджетне забезпечення осіб з інвалідністю.....457
5.6. Соціальний бюджет: критерії та індикатори оцінювання .....465
5.7. Міжбюджетні відносини щодо фінансування соціальних програм 477
Запитання для контролю знань.....494

**Розділ 6. Організаційні засади бюджетного планування ..... 495**

6.1. Сутність бюджетного планування .....495

6.2. Організація складання бюджетних запитів .....506
6.3. Організація складання паспортів бюджетних програм .....524
6.4. Організація кошторисного бюджетного планування .....536
6.5. Гендерно орієнтоване бюджетування .....546
Запитання для контролю знань .....556
Додаток А. Макет бюджетного індивідуального запиту .....558
Додаток Б. Макет паспорту бюджетної програми .....564
Додаток В. Макет паспорту бюджетної програми місцевого бюджету .....565
Додаток Г. Макет кошторису доходів та видатків бюджетної установи .....566
Додаток Д. Макет оформлення результатів гендерного аналізу бюджетної програми .....569
**Розділ 7. Організація процесу поточного планування бюджетів ..... 570**
7.1. Організація формування проєкту державного бюджету .....570
7.2. Розгляд та затвердження державного бюджету .....577
7.3. Засади складання, розгляду та затвердження місцевих бюджетів...583
7.4. Пріоритети бюджетних інвестицій та бюджет розвитку .....590
Запитання для контролю знань .....629
Додаток А. Матеріали, що додаються до проєкту закону про Державний бюджет .....631
Додаток Б. Макет форми державного інвестиційного проєкту .....638

# ПЕРЕДМОВА

Зацікавленість громадянського суспільства до бюджету, як результату узгодження позицій різних суб'єктів суспільних відносин щодо фінансового життя країни у відповідному періоді та просторі, є надзвичайно високою. Зрозуміло, що шлях до стійкого динамічного розвитку економіки країни у переможному завтра лежить через подолання шоків, генерованих повномасштабною військовою агресією рф, нині. Реформування бюджетної системи, як складника фінансової системи країни, має відбуватися зважаючи на європейський напрям руху та глобальні тенденції розвитку.

Представлений підручник сприятиме кращому усвідомленню питань пов'язаних з бюджетним процесом та управляння ним, з системою організації бюджетних правовідносин, ефективного використання бюджетних ресурсів та управління державною заборгованістю. Пропонований теоретичний конструкт є методологічно вивіреним, враховує особливості нормативного регулювання питань бюджетного менеджменту, заходів практичної реалізації управлінських дій у сфері публічних фінансів, а також підкріплений науково-аналітичними розвідками. Робота над підручником проводилась під керівництвом доктора економічних наук, професора, ректора Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка» Онищенка Володимира Олександровича.

Питаннями формування державного та місцевих бюджетів переймаються як народні депутати при обговоренні законів про Державний бюджет та рішень щодо місцевих бюджетів, так і пересічні громадяни нашої країни та міжнародна спільнота, зацікавлена у демократичному русі до європейської інтеграції України. Призначення бюджетної системи полягає у можливості задоволення суспільних потреб (як соціального, економічного, політичного, так і безпекового характеру) у процесі ефективного перерозподілу значних фінансових ресурсів, мобілізованих до бюджетних фондів. Бюджетні процеси значною мірою впливають на забезпечення макроекономічної стабільності, фінансової стійкості, сталого розвитку, соціального захисту. Зважаючи на це, оцінювання, прогнозування, планування бюджетних параметрів є базовими елементами у державному програмуванні сталого розвитку та уможливлення економічного зростання. Від ефективності управління фінансовими потоками у межах бюджетної системи, раціональної організації бюджетних правовідносин, активного залучення фінансових ресурсів міжнародних організацій залежать як спроможність економіки до зростання, гарантованість соціальної захищеності суспільства, так і відновлення територіальної цілісності нашої держави.

Передумовами створення гармонійної системи публічних фінансів, яка має забезпечувати фінансову стабільність держави та створення умов для подальшого сталого зростання соціально-інклюзивної економіки та підвищення добробуту громадян, з-поміж іншого є: відновлення макроекономічної, соціальної, політичної стабільності у суспільстві; подальше реформування бюджетної системи з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування; забезпечення відповідності бюджетних видатків інтересам суспільства, зважаючи на критерії задоволеності користувачів якістю суспільних послуг; узгодження податкової, бюджетної та монетарної політики; забезпечення транспарентності бюджетних правовідносин та управлінських дій у бюджетному процесі; формування ефективної системи фінансового аудиту з можливістю залучення громадськості до контролю за діями влади з питань використання суспільних фінансових ресурсів.

Бюджетна політика довоєнного періоду досягла певних позитивних результатів у вирішені фіскальних проблем макроекономічної стабілізації, сприянні ефективному розподілу обмежених фінансових ресурсів, забезпечивши збалансування доходів та видатків бюджету та обмеживши зростання державного боргу. Військова агресія рф змусила кардинально змінити цілеспрямованості, пріоритетність заходів та інструментів, які запроваджуються для забезпечення фінансової стабілізації, економічного відновлення та активізації інвестиційної діяльності. Нині завдання бюджетної політики зорієнтовані на пошуки важелів, які сприятимуть відновленню фіскальної та боргової стійкості, забезпеченню фіскальної прозорості, передбачуваності та підвищенню ефективності бюджетних витрат і посиленню фінансової спроможності громад для забезпечення повного та своєчасного фінансування зобов'язань держави на національному і місцевому рівнях. Зважуючи на євроінтеграційні процеси набувають важливого значення питання формування в Україні надійної податкової юрисдикції, яка забезпечує платникам податків можливості для виконання їхніх обов'язків, що необхідно для відновлення й сталого розвитку країни та інтеграції підприємств в міжнародні ланцюги постачання товарів.

Важливі задачі управління бюджетним процесом щодо забезпечення ефективного накопичення, розподілу, обігу фінансових ресурсів, які зорієнтовані на отримання суспільно корисного кінцевого результату, потребують насамперед запровадження та вдосконалення методів розроблення та виконання цільових програмних документів. Активне застосування ефективних методів управління бюджетними ресурсами є актуальним у контексті стратегічних завдань забезпечення умов

для відновлення та подальшого інноваційного розвитку України. Це передбачає, що поставлені завдання вирішуються у межах коштів, які є у розпорядженні уряду, а ресурси й зобов'язання країни відповідають політичним цілям.

Базовим складником бюджетної системи є місцеві бюджети, через які держава активно впроваджує соціальну політику, заходи фінансування системи освіти, охорони здоров'я, комунального обслуговування населення тощо. Застосовуючи важелі та інструменти міжбюджетних відносин, держава здійснює регулювання рівнів економічного, соціального розвитку територіальних громад. Зважаючи на настанови Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеві бюджети за доходами мають бути достатніми для виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень, а також для забезпечення населення соціальними послугами не нижче рівня мінімальних соціальних гарантій. Якщо місцеві бюджети не можуть бути збалансовані з урахуванням цих умов, держава має забезпечити їх збалансування шляхом передачі коштів у формі трансфертів. Загальновідомо, що основні об'єкти соціальної сфери територіальних громад є суб'єктами державних інтересів і відповідно центрального управління. Застосовуючи принцип субсидіарності, саме на органи влади, що найбільш близькі до громадян, покладається здійснення окремих державних повноважень соціального спрямування. Тому, обґрунтованість та стабільність міжбюджетних відносин є необхідною умовою успішної соціальної політики держави. Заходи бюджетної децентралізації як складника процесів децентралізації управління, є дієвим важелем, за допомогою якого держава намагається підвищити якість суспільних послуг, що надаються через делегування повноважень з їх надання органам управління найближче розташованим до громадян.

Зважаючи на ризики, обумовлені військовими діями, вкрай важливими є процеси організації співпраці з міжнародними фінансовими організаціями та країнами щодо фінансової підтримки України у протистоянні зі світовим злом. Фінансова підтримка надається у різних формах (грантова допомога, кредитування тощо) та все ж впливає на загальну державну заборгованість. Важливим напрямом діяльності у цій площині є вироблення програми майбутньої реструктуризації державного боргу країни, з огляду на виконувану Україною місією боротьбу з державним тероризмом.

# РОЗДІЛ 1 СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТОМ

**1.1. Основи організації бюджетного менеджменту.**
**1.2. Бюджетний процес як предмет бюджетного менеджменту.**
**1.3. Правове забезпечення процедур бюджетного процесу.**
**1.4. Бюджетні правовідносини та учасники бюджетного процесу.**

## 1.1. Основи організації бюджетного менеджменту

Визначальною умовою економічного зростання, гарантом соціальної захищеності суспільства є ефективна система управління фінансовими потоками в межах бюджетної системи України та раціональна система бюджетних правовідносин. Бюджетна система та бюджетні процеси відіграють ключову роль в економіці країни, впливають на її внутрішній і зовнішній баланси, стан соціального забезпечення громадян та здатність фінансово забезпечити суверенітет держави. З огляду на це оцінювання, прогнозування, планування, використання, контролінг доходів і видатків бюджету становлять важливі елементи в державному програмуванні стабільного розвитку та забезпеченні економічного зростання. Формування ефективних методів бюджетного управління є особливо актуальним у контексті стратегічних завдань створення умов для інноваційного розвитку України. Фінансове забезпечення пріоритетних державних завдань відбувається, зокрема, і через бюджетну систему як складник державних (публічних) фінансів. Воно передбачає, що поставлені завдання вирішуються в межах коштів, наявних у розпорядженні уряду й органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), а ресурси та зобов'язання країни відповідають політичним цілям.

**Бюджетний менеджмент –** сукупність взаємопов'язаних дій, обумовлених управлінськими функціями, рішень, прийомів, методів, інструментів, що спрямовані на управління бюджетними ресурсами й бюджетними відносинами, які виникають у процесі руху бюджетних потоків, зважаючи на досягнення встановлених цілей соціально-економічного розвитку.

Менеджмент, у загальному розумінні, є наукою про управління будь-яким об'єктом (системою, галуззю, установою, підприємством), включає комплекс принципів, методів, засобів і форм стимулювання, організаційних важелів впливу на дії суб'єктів, ресурсів, необхідних для досягнення поставлених стратегічних і тактичних цілей.

**Управління** – це діяльність суб'єкта, що проявляється у цілеспрямованому, організуючому впливі на об'єкт управління, з метою приведення останнього у бажаний для суб'єкта стан. Процес управління має місце там, де провадиться організована діяльність людей заради досягнення певних результатів. **Управлінська система** – єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів, або сукупність взаємопов'язаних і таких, що взаємодіють, елементів, які становлять єдине ціле й розвиваються відповідно до заданої мети, що є загальною для всіх цих елементів.

До основних компонентів управлінської системи належать: ***суб'єкт управління,*** тобто джерело керуючого впливу, той, хто управляє, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан; ***об'єкт управління,*** іншими словами те, на що спрямовано керуючий вплив суб'єкта; який функціонує під цим впливом; ***керуючий вплив***, тобто комплекс цілеспрямованих й організуючих команд, заходів, прийомів, методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни в ньому; ***зворотні зв'язки***, тобто інформація для суб'єкта про результативність керуючого впливу та зміни в об'єкті.

Управління забезпечується виконанням низки функцій (конкретні напрями, види діяльності). До загальних ***функцій менеджменту*** незалежно від характеру об'єкта та суб'єкта управління) належать:

- ***прогнозування*** (процес складання прогнозу розвитку тих чи інших подій; передбачення суб'єктом кінцевого результату роботи системи в майбутньому, побудова способів, необхідних для його досягнення);
- ***планування*** (процес визначення перспективних цілей, мети об'єкта (чи системи загалом) та шляхів їхнього досягнення; розроблення рішення про те, якими мають бути конкретні результати, їхні виконавці, етапи виконання, шляхи досягнення);
- ***прийняття рішення*** (як пусковий механізм, що означає перехід від аналізу ситуації до практичної дії, яка здійснюється згідно з планом);
- ***організація*** (як процес, спрямований на забезпечення спільної дії, алгоритм управління, взаємозв'язку роботи людей та інших факторів; як складна система, що потребує постійної уваги, керування, втручання

для досягнення певних результатів; процес упорядкування діяльності об'єкта (чи системи), визначення змісту роботи і делегування влади; передбачає розподіл повноважень та визначення відповідальності);

- ***координація*** (процес забезпечення узгодженості дій усіх ланок системи управління шляхом встановлення раціональних зв'язків, комунікацій між ними, підтримка й удосконалення порядку функціонування);
- ***мотивування та стимулювання*** (процес управління поведінкою людей (учасників процесу) для досягнення мети; вид управлінської діяльності, спрямований на спонукання себе та інших працівників організації (учасників процесу) до діяльності, що забезпечує досягнення визначених цілей);
- ***регулювання*** (як процес встановлення державних правил та норм, що призначені для контролю за поведінкою суб'єктів господарювання, суб'єктів бюджетного права; втручання держави в економіку може бути доцільним тільки за умови, коли ринок не виконує завдання оптимального розподілу ресурсів, породжує викривлення у діяльності ринкового механізму; розрізняють бюджетне, валютне, податкове регулювання; бюджетне регулювання відображає процеси політичного та національного значення, що розв'язують загальнодержавні завдання стосовно усунення розбіжностей у рівнях розвитку певних територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо);
- ***облік*** (процес реєстрації фактів господарського життя; перебіг виявлення, вимірювання, реєстрації, накопичення, узагальнення, зберігання й передачі інформації про діяльність об'єкту (функціонування системи) внутрішнім і зовнішнім користувачам для прийняття рішень);
- ***контроль*** (процес вимірювання й оцінювання реального стану виконання поставлених завдань порівняно із заданими параметрами, визначення відхилень і внесення коректив);
- ***аналіз*** (процес визначення факторів, причин зміни стану, результатів діяльності, виявлення і мобілізації ресурсів підприємства (системи); вивчення об'єкта управління, яке містить, має у своєму складі дослідження можливостей і загроз зовнішнього середовища, сильних та слабких сторін керованої системи, процесів управління, націлених на створення передумов розвитку об'єкта управління).

Специфічні функції менеджменту визначають спрямованість на конкретний об'єкт управління та залежать від його особливостей. Оскільки сутністю управління є досягнення мети, то цільові функції є визначальним елементом управлінської діяльності. Усі визначені функції в процесі управління

взаємопов'язані та здійснюються одночасно. ***Процесний підхід***[1] у бюджетному менеджменті розглядає функції управління як взаємопов'язані, базується на концепції, згідно з якою управління є безперервною серією пов'язаних дій, функцій.

**Об'єктом бюджетного менеджменту є бюджетна система.** Її можна розглядати: ***за формою прояву*** (як сукупність державного та місцевих бюджетів, побудовану з урахуванням державного, адміністративно-територіального устрою, врегульованого нормами права); ***за економічним змістом*** (як модель економічних відносин, інструмент регулювання соціальних й економічних процесів у масштабах держави та окремих адміністративно-територіальних утворень); ***за фінансовим змістом*** (як систему фінансових централізованих і децентралізованих фондів, що формуються при перерозподілі ВВП та використовуються для забезпечення фінансових потреб держави й матеріального добробуту громадян, виконання функцій і зобов'язань держави); ***за характером зв'язків*** (як систему стійких відпрацьованих зв'язків – міжбюджетних відносин між ланками – державним та місцевими бюджетами, юридично пов'язаними між собою, що базуються на загальноприйнятих принципах з урахуванням міжнародних стандартів); ***за характером складових систем*** (як сукупність керуючої системи – органи управління бюджетною системою, та керованої системи – окремі елементи бюджетної системи).

**Суб'єктами бюджетного менеджменту** є органи влади та управління (на державному та місцевому рівнях), що безпосередньо або опосередковано беруть участь в управлінні бюджетним процесом, **які** здійснюють функції зі складання, виконання бюджетів, контролю за витрачанням коштів їхніми розпорядниками, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами та бюджетними відносинами.

---

[1] Автором концепції процесного підходу є А. Файоль (фр.), котрий розглядав управління як особливий вид діяльності, чого ніхто до нього не робив; вважав, що власне управлінська діяльність має стати особливим об'єктом дослідження; визначив, що діяльність з управління охоплює п'ять обов'язкових загальних функцій: передбачення (планування), організацію, розпорядництво, координування і контроль; для кожної функції науковець сформулював правила та техніку її здійснення. Згодом різні автори пропонували інші класифікації управлінських функцій. Наприклад підхід, за яким процес управління складається з чотирьох взаємозалежних функцій: планування, організації, мотивації і контролю, які об'єднані сполучними процесами комунікації і прийняття рішень. Керівництво (лідерство) розглядається як самостійна діяльність, спрямована на досягнення цілей організації. Процесний підхід ґрунтується на положенні про те, що функції управління взаємозалежні. Думка А. Файоля щодо якості менеджменту, пов'язаної з рівнем адміністративної підготовки вищого керівництва, була згодом високо оцінена Ф. Тейлором. Див.: The IEBM Handbook of Management Thinking / ed. by M. Warner. Thomson Learning, 1998. P. 841

Бюджетний менеджмент є одним із напрямів фінансового менеджменту, базується на постулатах теорії систем[2], що надає можливість бачити об'єкт управління в єдності його частин та взаємозв'язку із зовнішнім світом. ***Системний підхід*** у бюджетному менеджменті виявляється у самовідтворюючій і впорядкованій процедурі вибору й прийняття управлінських рішень з урахуванням зовнішніх та внутрішніх, об'єктивних і суб'єктивних чинників.

Зважаючи на динамізм керованої та керуючої системи в кожній конкретній ситуації є потреба в доборі тих чи інших методів управління, тобто застосовується ***ситуаційний підхід*** управління, який інтегрує різноманітні підходи залежно від ситуації, а також розглядає нерозривний взаємозв'язок між управлінськими функціями і не розглядає їх окремо. Зв'язок складових системи управління бюджетною системою наведено на рис. 1.1 з урахуванням ***комплексного підходу*** до питань розвитку системи управління публічними фінансами в Україні.

Ефективність управління обумовлюється наявністю активної діяльності за такими ***напрямами державного впливу на об'єкт управління*** в системі публічних фінансів (управлінське цілепокладання):

- формування та реалізація фінансової політики економічного зростання, модернізації системи публічних фінансів з огляду на забезпечення стійкості фінансової системи держави;
- перехід до інноваційної моделі розвитку економіки через визначення пріоритетних сфер діяльності, інвестування для досягнення стратегічних цілей держави;
- забезпечення ефективного менеджменту в проведенні фіскальних та економічних реформ скоординованих суб'єктами управління.

***Основними завданнями управління в межах визначених цілей є:***

- забезпечення умов для формування максимально можливих обсягів фінансових ресурсів, які є необхідними та достатніми для реалізації поставлених цілей у межах функцій, повноважень органів влади та управління;
- встановлення раціонального, з огляду на суспільні інтереси, механізму розподілу та використання фінансових ресурсів;

[2] Теорія систем – галузь наукового знання про навколишній світ як сукупність систем різної складності та різного рівня, що взаємодіють між собою. Системний аналіз, який базується на системному підході, застосовується для підготовки й обґрунтування шляхів вирішення складних проблем політичного, соціального, воєнного, економічного, технічного характеру. Головна процедура системного аналізу – побудова узагальнених моделей, у яких відображено закономірності реальної ситуації. Моделі системного аналізу відтворюють структуру, взаємозв'язки у складних системах, реальну ситуацію та проблеми, що в них виникають. За допомогою створених моделей досліджують системи; знаходять шляхи розв'язання проблем практичної діяльності.




**Рис. 1.1.** Окремі складові системи управління у бюджетній сфері

- організація, регулювання та стимулювання економічних, соціальних процесів фінансовими методами;
- реформування управління публічними фінансами загалом та окремими складниками, забезпечення розвитку з урахуванням стратегічних і тактичних цілей.

**Предметом бюджетного менеджменту є бюджетний процес** (регламентована нормами права діяльність, пов'язана з прогнозуванням, складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їхнім виконанням і контролем за їхньою реалізацією, розглядом звітів про виконання бюджетів, що утворюють бюджетну систему України) **та управління ним**.

**Метою бюджетного менеджменту** є забезпечення оптимальних обсягів бюджетних ресурсів, необхідних і достатніх для виконання державою (в особі органів державної влади, управління та органів місцевої влади й самоврядування) своїх функцій і зобов'язань, а також ефективного управління рухом бюджетних ресурсів та відносин, що виникають при цьому.

**У процесі реалізації головної мети бюджетний менеджмент вирішує такі основні завдання:** визначення загальної бюджетної стратегії держави; формування бюджетної політики держави; формування бюджетної політики ОМС; розроблення та збалансування державного бюджету; розроблення та збалансування місцевих бюджетів; розроблення бюджетного розпису й погодження бюджетного календаря; визначення та оцінювання ефективності реалізації бюджетної політики; управління формуванням надходжень до бюджетної системи; управління використанням бюджетних коштів; організація касового виконання державного бюджету; організація касового виконання місцевих бюджетів; управління міжбюджетними відносинами; фінансове вирівнювання (бюджетне регулювання); управління внутрішнім та зовнішнім державним боргом; управління місцевим боргом; звітування про виконання бюджетів; звітування розпорядників коштів бюджетів; контроль за виконанням бюджетів; аналіз та оцінювання виконання бюджетів.

Бюджетний менеджмент має відповідати особливим вимогам, що є обов'язковими при його організації та проведенні. На практиці вони реалізуються як принципи, **від яких залежить ефективність бюджетного менеджменту**:

- ***державність бюджетних рішень*** (бюджетний менеджмент повинен відповідати загальній державній політиці у сфері економічної, соціальної, екологічної діяльності тощо);
- ***єдність і взаємодія з іншими системами в загальному управлінні*** (бюджетний менеджмент має бути інтегрований в економічну, фінансову

системи, функціонально об'єднувати діяльність як державного, приватного секторів економіки, так і домогосподарств);

- ***системність бюджетного менеджменту*** (полягає у зв'язку між елементами бюджетної системи – як із зовнішнім, так і з внутрішнім середовищем;
- ***багатоваріантність підходів під час прийняття управлінських рішень*** (бюджетний менеджмент має передбачати при розробленні багато варіантів для того, щоб була можливість вибору найперспективнішого, доцільного та ефективного рішення. Для цього потрібно розробити критерії оцінки рішення та визначити їхні параметри);
- ***комплексний характер прийняття рішень щодо бюджету*** (управлінські рішення мають прийматися з урахуванням фактичного функціонування бюджетної системи та встановлених перспектив, водночас обов'язковим є врахування дії часу);
- ***науковість управлінських рішень*** (бюджетний менеджмент повинен базуватися на положеннях наукової теорії, враховувати загальноекономічні закони суспільства, використовувати наукові методи);
- ***плановість*** (управлінські дії формалізовані у відповідних планових документах: державний та місцеві бюджети, кошторис бюджетних установ тощо, які є обов'язковими до виконання);
- ***об'єктивність*** (управлінські рішення щодо бюджету мають прийматися на базі достовірної, перевіреної інформації, з урахуванням передусім загальнодержавних інтересів);
- ***динамізм (оперативність) бюджетного менеджменту*** (змінюваність законодавства з питань бюджету вимагає постійного коригування управлінських рішень. Внутрішні та зовнішні чинники впливу на економіку безпосередньо позначаються на бюджетній сфері, тому бюджетна політика має їх враховувати);
- ***ефективність управлінських рішень*** (прийняття будь-якого рішення щодо мобілізації фінансових ресурсів до бюджетної системи, фінансування бюджетних видатків має бути обґрунтовано із зазначенням економічного, соціального ефекту тощо).

**Послідовність управлінських дій у бюджетній сфері** має відповідати такому алгоритму :

- виявлення проблем, що потребують вирішення;
- аналіз та оцінювання наявної ситуації;
- прогнозування і моделювання розвитку ситуацій у майбутньому;

- розроблення та прийняття правових актів, рішень про необхідні організаційні заходи для розв'язання проблем;
- організація та виконання прийнятих управлінських рішень;
- оперативне управління з урахуванням можливих поточних коригувань прийнятих рішень;
- організація контролю за виконанням управлінських рішень;
- узагальнення результатів і формування завдань на майбутнє.

Залучення всіх складових системи управління сприятиме підвищенню якості та обґрунтованості прийняття управлінських рішень під час реалізації бюджетної політики й формуванню позитивного іміджу суб'єктів управління, що допоможе впровадженню інноваційного підходу в управління публічними фінансами і забезпечить реалізацію стратегії економічного зростання країни.

Система управління у бюджетній сфері має постійно вдосконалюватися, що зумовлено спрямованістю на ефективне надання державних суспільних послуг, необхідністю стимулювати реформування в інших сферах суспільного життя та забезпечувати базу для стійкого економічного зростання. Основним механізмом реалізації мети реформування системи управління у бюджетній сфері на сучасному етапі є формування гармонізованої програми реформ на середньострокову перспективу, поряд з ефективним використанням допомоги Європейського Співтовариства та інших донорів інституційних реформ. Підґрунтям реформування є наявність невирішених проблем та негативних наслідків відсутності їхнього вирішення. Так, непередбачуваність фінансової політики у середньостроковій перспективі спричиняє, зокрема, брак інвестицій у національну економіку; відсутність цілісної системи стратегічного планування призводить до неефективного витрачання обмежених фінансових ресурсів; система управління сфокусована на механізмах контролю витрат (а не на механізмах контролю корисності та якості), що спричиняє незадоволеність громадян державними суспільними послугами. Важливість розроблення Стратегії управління державними фінансами зумовлена міжнародними зобов'язаннями України перед ЄС та МВФ.

Стратегії управління публічними фінансами на першому етапі (2013, 2017–2020 рр.)[3] було спрямовано на побудову сучасної та ефективної системи управління, здатної надавати якісні державні послуги, ефективно акумулювати ресурси й розподіляти їх у чіткій відповідності з пріоритетами розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі. Досягнення протягом 2017–2020 рр.

[3] Стратегія розвитку системи управління державними фінансами схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013р. № 774-р (втратила чинність від 08.02.2017р. № 142-р); Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017р. № 142-р із доповненнями 2021р.

позитивних результатів у реформуванні більшості складових системи управління створило міцне підґрунтя для продовження виконання встановлених завдань та визначення пріоритетів реагування на нові виклики. Водночас у сфері управління публічними фінансами залишились проблеми, що пов'язані з неузгодженістю та фрагментарністю планування; недостатньою передбачуваністю бюджетної, податкової політики у середньостроковій перспективі; орієнтація в діяльності на процес, а не на результат, що спричинило неефективне витрачання обмежених фінансових ресурсів; низький рівень довіри і пасивність інвесторів; незадоволеність громадян якістю публічних послуг.

Нова Стратегія управління державними фінансами на 2022 – 2025 рр. орієнтована на побудову сучасної стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів (рис. 1.2). Результатом її реалізації має стати ефективніша система управління державними фінансами, яка сприятиме сталому розвитку держави, конкурентоспроможності економіки та динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема у спільний ринок держав – членів ЄС (детальніше див. Додаток А до розділу). Від реалізації управлінських дій у межах пропонованих стратегічних напрямів реформування державних (публічних) фінансів уряд очікує отримати результати, більшість з яких стосуються вдосконалення управління в бюджетній сфері. *З-поміж найбільш очікуваних результатів слід назвати такі*[4]*:*

- реалізація середньострокового бюджетного планування, що пов'язане зі стратегічним плануванням, заради забезпечення розподілу ресурсів відповідно до пріоритетів та передбачуваності бюджетної політики;
- підвищення ефективності видатків та якості надання публічних послуг шляхом регулярного проведення оглядів витрат державного бюджету та посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за їхнє раціональне використання для досягнення цілей їхньої діяльності;
- посилення контролю за оцінкою впливу на державний бюджет нових ініціатив центральних органів виконавчої влади для забезпечення збалансованості державних фінансів та обґрунтованості рішень;

[4] Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1805-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text

- виявлення фіскальних ризиків і здійснення заходів для мінімізації їхнього впливу на показники державного бюджету;
- підвищення якості та ефективності адміністрування податків і зборів; посилення інституційної спроможності органів, що реалізують податкову та митну політику;
- продовження процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів та посилення фінансової спроможності ОМС;
- запровадження ефективної системи фінансового контролю на місцевому рівні шляхом перегляду та зміни повноважень відповідних органів в умовах бюджетної децентралізації;
- раціональна політика управління боргом на державному, місцевому рівні;
- підвищення прогнозованості та доступності бюджетних коштів через запровадження сучасної моделі управління ліквідністю;
- забезпечення стратегічного розподілу та належного моніторингу державних інвестицій;
- підвищення рівня управлінської підзвітності й ефективності внутрішнього контролю, аудиту в органах виконавчої влади та самоврядування;
- забезпечення партисипативності інформації про публічні фінанси і створення умов для проведення її аналізу;
- забезпечення цифрового розвитку ефективної та прозорої системи управління державними фінансами;
- підвищення рівня професійної компетентності працівників системи публічних фінансів.

Будь-які стратегічні, планові настанови можуть не бути реалізованими з огляду на ризики, що перешкоджають їхньому втіленню (макроекономічного, політичного, нормативного, організаційного, адміністративного характеру). Мінімізація ризиків досягається шляхом розвитку відповідних інституційних та аналітичних спроможностей органів управління, передусім завдяки залученню міжнародної експертної підтримки, підвищенню прозорості бюджетного процесу та посиленню координуючої ролі Міністерства фінансів у сфері управління публічними фінансами.

Розвиток системи управління у бюджетній сфері, забезпечення подальшого підвищення ефективності її функціонування передбачає оптимізацію структури, функцій, поглиблення координації діяльності органів державної влади та управління, що провадять державну фінансову, бюджетну політику; удосконалення нормативно-правового комплексу її складових; реформування відносин власності між центром та регіонами зі спрямованістю на децентралізацію владних повноважень, бюджетних ресурсів.




**Рис. 1.2.** Архітектоніка стратегії управління публічними фінансами

## 1.2. Бюджетний процес як предмет бюджетного менеджменту

**Бюджетний регламент** – документ, у якому визначаються порядок, терміни складання, розгляду, затвердження бюджету, організація його виконання та система контролю. Бюджетний регламент передбачає: розмежування функцій між органами державної влади та державного управління; форми документів, що застосовуються в бюджетному процесі; відповідальність органів – учасників бюджетного процесу за порушення бюджетного законодавства (органи виконавчої влади несуть відповідальність за неналежно підготовлені документи; органи законодавчої влади – за несвоєчасне прийняття закону про Державний бюджет на відповідний рік; Міністерство фінансів – за неправильне використання бюджетних ресурсів; учасники бюджетного процесу – за нецільове використання коштів, перевищення встановлених меж використання ресурсів тощо); особливий порядок виконання бюджету в разі його несвоєчасного затвердження. Норми бюджетного регламенту є складовою Регламенту Верховної Ради України.

> **Бюджетний процес** — регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.
>
> ***Ст. 2 БКУ***

Розуміння бюджетного процесу полягає в тому, що вся діяльність, яка базується на владних повноваженнях тих чи інших органів, має бути підпорядкована чітким процедурним формам, що забезпечують законність, доцільність, обґрунтованість їхньої діяльності. Характерними рисами бюджетного процесу є: визначення складу учасників тієї чи іншої дії; формування переліку видів необхідних дій та їхньої обов'язкової послідовності; передбачення організаційної форми кожної дії; визначення обов'язкового порядку прийняття рішень.

**До завдань бюджетного процесу належать:**

- максимальне виявлення всіх матеріальних та фінансових резервів, якими володіє держава (зведений баланс фінансових ресурсів);
- визначення доходів бюджету за окремими податками, обов'язковими надходженнями, а також загального обсягу відповідно до Прогнозу основних макропоказників соціально-економічного розвитку країни та регіону;
- узгодження бюджету із загальною програмою фінансової стабілізації, спрямованою на подолання інфляційних тенденцій в економіці, забезпечення

стабілізації національної грошової одиниці та стійкого економічного розвитку держави;

- здійснення бюджетного регулювання з метою збалансування бюджетів різного рівня шляхом перерозподілу джерел доходів держави між ними та сферою господарства, економічними регіонами відповідно до визначених пріоритетів бюджетної політики;
- стабілізація бюджетної системи шляхом визначення оптимального рівня дефіциту бюджету та його покриття за рахунок економічно виправданих джерел;
- формування Бюджетної декларації, що має на меті визначення напрямів бюджетної політики та бюджетних показників на середньостроковий період;
- складання прогнозу державного (місцевого) бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, що має на меті забезпечити пропорційність та збалансованість перспективних програм соціально-економічного розвитку держави та регіонів;
- моніторинг і контроль за діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб.

На основі узагальнення теоретичних підходів щодо сутності бюджетного процесу його організаційно-структурну побудову доцільно розглядати з огляду на:

- ***ієрархічну позицію*** (бюджетний процес з погляду ієрархічної структури бюджетних відносин закладає вектор загального соціально-економічного розвитку суспільства у державі; згідно зі стратегією розвитку, відображенню у стратегії реформування системи публічних фінансів, у державному бюджеті, мають формуватися всі інші рівні ієрархії бюджетного процесу);
- ***інституційну позицію*** (бюджетний процес у контексті інституційного забезпечення бюджетних відносин є системою, що реалізується через взаємодію структурних та інфраструктурних інституційних одиниць (учасників бюджетного процесу) і вибудовується в межах наявних інституційних обмежень, через виконання законодавчо встановлених бюджетних процедур та/або «правил гри»);
- ***процедурну позицію*** (бюджетний процес із процедурного погляду є системою взаємопов'язаних стадій, які становлять врегульовану нормами бюджетного законодавства логічну послідовність елементів бюджетного процесу, кожен з яких є підсистемою нижчого порядку та представлений визначеною сукупністю дій учасників бюджетного процесу).

Бюджетний процес розглядається здебільшого як постадійний. **Стадіями бюджетного процесу** визнаються (ст. 19 Бюджетного кодексу України):

1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;
2) складання проєктів бюджетів;
3) розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України (рішень про місцеві бюджети);
4) виконання бюджету, зокрема за необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцеві бюджети);
5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету та прийняття рішення щодо нього.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит, оцінка ефективності управління бюджетними коштами. Але такі дії не виокремлюються законодавчими нормами в самостійну стадію бюджетного процесу.

Стадії бюджетного процесу відбуваються послідовно, і цей порядок не змінюється. Варто підкреслити, що на кожній стадії вирішуються питання, які не можуть бути вирішені в інший час, та задіяні відповідні учасники бюджетного процесу. Зазначимо, що перші дві стадії бюджетного процесу пов'язані з бюджетним плануванням, а третя та четверта – з управлінням бюджетними коштами. ***Управління бюджетними коштами*** – процес, який розпочинається з формування й використання бюджетних коштів та закінчується контролем дотримання бюджетного законодавства. Суб'єктом управління бюджетними коштами є їхній головний розпорядник. Фактично кожен учасник бюджетного процесу наділений правом управління бюджетними коштами. При цьому увага зосереджується на забезпеченні ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів їхніми розпорядниками.

З огляду на необхідність узгодження управлінських дій бюджетний процес можна розглядати як регламентовану нормами права та бюджетним законодавством діяльність органів державної влади, ОМС та інших учасників бюджетного процесу, спрямовану на узгодження інтересів усіх соціально-політичних і економічних груп щодо планування й використання державних фінансових ресурсів, яка реалізується шляхом складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії цього процесу, а також оцінювання ефективності та результативності використання бюджетних коштів[5]. Зважаючи на змістовність управлінського впливу, бюджетний процес

[5] Бугай Т. В. Бюджетний процес в Україні: теоретичний аспект. *Глобальні та національні проблеми економіки. Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського.* 2015. Вип. 7. С. 632–637.URL: http://global-national.in.ua/archive/7-2015/136.pdf.

становить процес цілеспрямованої, систематичної, безперервної взаємодії керуючої та керованої систем за допомогою загальних функцій управління. Представлений алгоритм процедурних компонент бюджетного процесу (рис. 1.3) сформовано з огляду на законодавчу настанову стосовно виокремлених стадій бюджетного процесу. Позиції науковців щодо можливих варіацій стадійного структурування бюджетного процесу різняться з огляду на власні підходи до ступеня деталізації управлінських процесів (найчастіше це стосується контролю, аналізу як окремих стадій управлінського процесу).

На першій стадії бюджетного процесу формується середньострокове прогнозне бачення розвитку бюджетної системи як складової фінансової системи держави з урахуванням декларованих змін фіскальної, соціальної, економічної політики та інституційних змін. На другій стадії закладається бюджетна складова політичного й економічного курсу держави на поточний рік, визначаються пріоритети у вирішенні внутрішніх соціально-економічних проблем, обсяги доходів і видатків, основні напрями використання бюджетних коштів, засоби покриття дефіциту бюджету. На третій стадії відбуваються розгляд та затвердження закону про Державний бюджет або рішення про місцевий бюджет на наступний рік. Четверта стадія пов'язана з практичним утіленням у життя затверджених проєктів бюджетів на усіх рівнях бюджетної системи фінансування заходів у межах затверджених бюджетом коштів протягом фінансового року. П'ята стадія є проявом функції підконтрольності та підзвітності органів влади, наділених бюджетними повноваженнями, за виконанням дохідної та видаткової частин бюджетів. У процесі виконання бюджету забезпечується повне і своєчасне надходження доходів загалом та за кожним джерелом окремо, а також частин бюджету. За результатами контрольних заходів є можливість зіставлення встановлених цілей та завдань з отриманими результатами. По закінченні бюджетного періоду проводиться оцінка ефективності управління бюджетними коштами. За її результатами приймаються відповідні рішення щодо необхідних адміністративних, організаційних, виконавських дій задля коригування управлінського процесу для досягнення поставленої мети (досягнення встановлених бюджетних параметрів). Управлінська діяльність у бюджетній системі містить таку сукупність дій учасників бюджетного процесу: бюджетний аналіз; бюджетне прогнозування; бюджетне планування; організація виконання бюджету; облік виконання бюджету; звітування про виконання бюджетів; фінансовий контроль за виконанням державного та місцевих бюджетів.

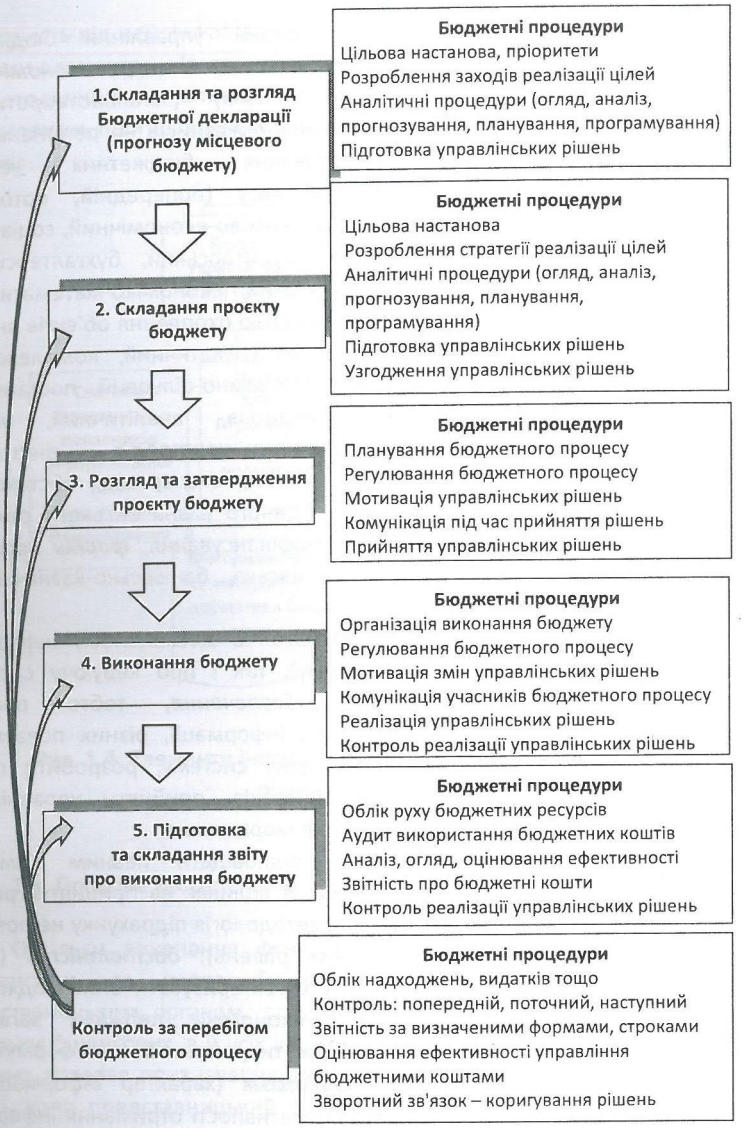



**Рис. 1.3.** Алгоритм процедурних складників бюджетного процесу

Здійснюючи управлінські функції, органи управління бюджетом та учасники бюджетного процесу застосовують такі методи: ***економічного аналізу,*** які структуровані за рівнем аналізу (загальнотеоретичний на макроекономічному рівні, аналіз бюджетних показників на регіональному рівні, аналіз кошторисного фінансування бюджетних установ на мікроекономічному рівні), за ознакою часу (попередній, поточний, наступний аналіз), за об'єктами управління (фінансово-економічний, соціально-економічний, статистичний, інвестиційний, аудиторський, бухгалтерський), за методикою аналізу (порівняльний, факторний, економіко-математичний, функціонально-вартісний, експертний), за повнотою охоплення об'єктів аналізу (вибірковий, суцільний), за змістом програм (тематичний, комплексний); ***бюджетного планування*** – балансовий, програмно-цільовий, постатейний та нормативний методи планування видатків, аналітичний, метод екстраполяції, коефіцієнтів, тощо; ***фінансового контролю*** – внутрішній фінансовий контроль, аудит, перевірка, ревізія, експертиза, обстеження; ***фінансування видатків*** – фінансування з Єдиного казначейського рахунку, кошторисне, трансфертне фінансування, самофінансування; ***форми касового виконання бюджету*** – казначейська, банківська, банківсько-казначейська або змішана.

Якість управління залежить від повноти та досконалості інформації як про керовану систему (бюджетну систему), так і про керуючу систему; від стану ***системи інформаційного забезпечення,*** тобто процесу безперервного цілеспрямованого отримання інформації, різних показників, без яких неможливо проаналізувати бюджетну систему, розробити плани бюджетних надходжень та бюджетних видатків, прийняти управлінське рішення щодо бюджетних ресурсів та їхнього використання.

Інформаційна база (рис. 1.4) має відповідати певним вимогам: ***корисність*** (яким чином отримана інформація впливає на прийняття рішень щодо бюджетної політики); ***достовірність*** (методологія підрахунку не повинна впливати на якість прийняття бюджетних рішень); ***достатність*** (обсяг інформаційних масивів має повною мірою характеризувати стан бюджетних відносин, зв'язок бюджетної сфери та економіки держави загалом); ***фактичність*** (інформація повинна відображати реальний стан формування та використання бюджетних ресурсів); ***динамізм*** (характер інформаційних потоків має враховувати фактор часу, від оперативності отримання інформації залежить ефективність бюджетних рішень); ***ефективність*** (отримання інформації, необхідної для прийняття рішень, не повинне бути дорожчим,

ніж користь від неї). Інформаційна база бюджетного менеджменту формується різними елементами (законодавчі, нормативні, регуляторні акти; методологічні й методичні, нормативні матеріали) та показниками (статистичними, фінансовими, прогнозними, плановими, фактичними), які отримуються із різних джерел.

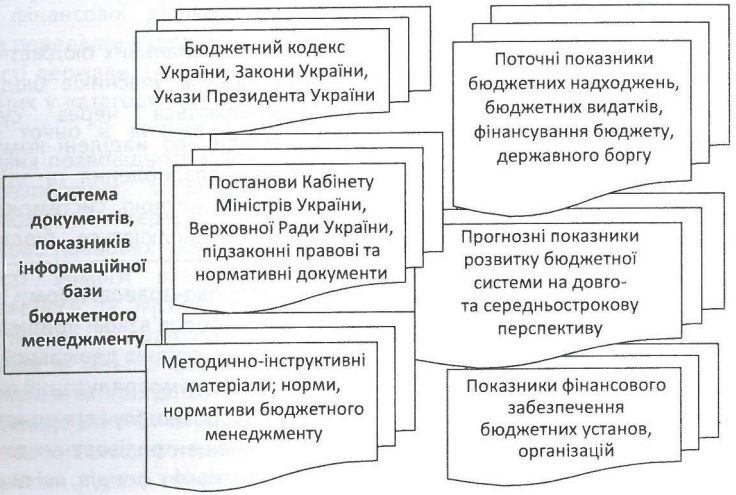



**Рис. 1.4.** Елементи інформаційної бази прийняття управлінських рішень щодо бюджету

### 1.3. Правове забезпечення процедур бюджетного процесу

Оскільки виконання функцій публічної влади нерозривно пов'язане з фінансами, то через бюджет, який затверджується законодавчим, представницьким органом, стає можливим здійснювати контроль за діями не тільки фінансових, а й усіх інших органів влади. У цьому, як відомо, полягає головне правове призначення бюджету, що реалізується повною мірою лише в разі, коли представницький орган є справжнім органом державної влади, який наділений правом затвердження бюджету, після чого останній набуває форми закону.

Однією з форм управління з боку держави економічним і соціальним розвитком є правове регулювання фінансових процесів, що виникають під час створення та використання фондів фінансових ресурсів. Нормативно-законодавчі акти, на яких ґрунтуються будь-які дії у бюджетній сфері, встановлюють коло юридичних, фізичних осіб, залучених до відповідних процесів, забезпечують їхні права й обов'язки, визначають систему контролю та упередження правопорушень.

Бюджетний процес є засобом здійснення матеріальних бюджетних прав у бюджетних правовідносинах, якими закон наділяє учасників бюджетного процесу. Бюджетні правовідносини проявляються через сукупність дій представницьких та виконавчих органів влади, що наділені комплексом прав та обов'язків у бюджетній сфері стосовно розроблення та здійснення фінансово-бюджетної політики й управління бюджетною системою. Права та обов'язки учасників бюджетних відносин закріплюються бюджетними нормами, надають фінансовим, бюджетним відносинам офіційного характеру, що захищається державою із застосуванням її імперативно-владних повноважень. Так само правовідносини є результатом дії правової норми. Бюджетні правовідносини – це наслідок правового регулювання державою суспільних відносин у бюджетній сфері через надання останнім юридичної форми. Бюджетні правовідносини виступають проявом суспільних відносин, які формуються у бюджетному процесі між його учасниками та суб'єктами цих правовідносин, що виникають у процесі функціонування бюджетної системи, врегульовані фінансово-правовими нормами і пов'язані з розподілом та витрачанням ресурсів, акумульованих бюджетною системою країни[6].

**Фінансово-правові норми** – загальнообов'язкові приписи компетентних органів державної влади та місцевого самоврядування щодо мобілізації, розподілу і використання коштів централізованих та децентралізованих фондів, які виражені в категоричній формі й забезпечені силою державного примусу.

Сутність правовідносин має визначатися зв'язком норми права та правовідносин. Фінансово-правові норми розкривають права та обов'язки учасників фінансових відносин, обставини, за наявності яких вони стають носіями прав та обов'язків, і передбачають відповідальність за невиконання приписів держави. Варто наголосити, що ці норми регулюють відносини тільки

[6] Див.: Фінансове право : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець. Харків : Екограф, 2015. 500 с.; Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

у сфері фінансів і містять приписи та заборони, які встановлюються державою щодо мобілізації, розподілу й використання грошових фондів. Підкреслимо, що правовідносини також є результатом дії правової норми.

Головна особливість фінансово-правових норм полягає в тому, що вони мають державно-владний, ***імперативний характер***. Держава за їхньою допомогою приписує правила поведінки юридичним особам, громадянам у сфері фінансової діяльності. Зміст фінансово-правових норм становлять правила поведінки в суспільних відносинах, що виникають у процесі фінансової діяльності держави. Ці норми складаються з письмово сформульованих вимог, виражених у категоричній формі, що не допускає їхньої довільної зміни, вони повинні точно й вичерпно визначати обсяг прав та обов'язків учасників фінансових правовідносин. Такі права та обов'язки спрямовані безпосередньо на забезпечення загальнодержавного інтересу, а опосередковано – на задоволення інтересів усіх інших учасників фінансових правовідносин. У фінансово-правових нормах містяться адресовані суб'єктам господарської діяльності вимоги вчасно вносити встановлені законодавцем платежі до державного та місцевого бюджетів; користувачам бюджетних коштів – розподіляти і використовувати ці кошти відповідно до затверджених нормативів та їхнього цільового призначення, надавати звіти, інші документи для здійснення контролю з боку уповноважених органів, вчиняти інші дії, які забезпечували б акумулювання в централізованих фондах грошових ресурсів та їхнє використання відповідно до затверджених фінансових планів.

Змістом усіх фінансово-правових норм є діяльність держави з регулювання фінансових відносин. Права та обов'язки учасників останніх спрямовані на забезпечення загальнодержавних інтересів. Особливо яскраво це виявляється під час справляння податків та обов'язкових зборів, а також при фінансуванні загальнодержавних програм і бюджетних установ.

Відомо, що бюджетно-правові норми класифікують за змістом на матеріальні та процесуальні. Матеріальні норми встановлюють матеріальний зміст бюджету, а саме: структуру бюджетної системи, джерела доходів і видатків, їхні обсяги, порядок закріплення за різними ланками бюджетної системи, здійснення міжбюджетних трансфертів тощо. Їх об'єднано у фінансово-правовий інститут – *бюджетний устрій*. Процесуальні бюджетно-правові норми регулюють бюджетний процес, тобто відносини щодо формування бюджетної декларації, складання, розгляду і затвердження бюджету, його виконання, а також складання, розгляду й затвердження звітності про виконання бюджету. Вони об'єднані у фінансово-правовий інститут – *бюджетний процес*[7].

[7] Варналій З. С., Бугай Т. В., Онищенко С. . Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення : монографія. Полтава : ПолтНТУ, 2015. 271 с. URL: http://reposit.pntu.edu.ua/handle/PoltNTU/864.

Формою вираження бюджетно-правових норм є бюджетне законодавство (тобто сукупність нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини), його обсяг, характер зумовлені специфікою фінансової, бюджетної діяльності та детально регламентовані. Важливим нормативним актом є Бюджетний кодекс України[8] (далі – БКУ). Перелік є вичерпним та розширеному тлумаченню не підлягає. Поняття «бюджетне законодавство» має швидше юридично-технічне значення, ніж суто правове, та використовується для зручності визначення сукупності нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини.

Пріоритет у бюджетних відносинах має Верховна Рада України як законодавчий орган, що відповідним законом затверджує державний бюджет, тим самим обмежуючи фінансові ресурси, якими може оперувати Уряд України протягом бюджетного періоду. Коло питань, які вирішуються законом про Державний бюджет України, вичерпно визначено у ст. 95 Конституції України, отже, правовідносини в інших сферах, крім бюджетної, цим законом не регулюються. Закон про бюджет як правовий акт має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України, оскільки стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, зокрема на соціальний захист і соціальне забезпечення, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів, а також запроваджуватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів. На виконання завдань і положень Конституції України в бюджетній сфері прийнято БКУ, в якому визначено структуру та принципи бюджетної системи, розкрито поняття

**Бюджетне законодавство:**

- Конституція України;
- Бюджетний кодекс України;
- Бюджетна декларація;
- закон про Державний бюджет України;
- Закони України, які регламентують бюджетні відносини (та закони, що містять окремі норми, які регулюють бюджетну діяльність);
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України щодо бюджету;
- нормативно-правові акти органів виконавчої влади щодо бюджету;
- прогноз місцевих бюджетів;
- рішення про місцевий бюджет;
- рішення органів АР Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування щодо бюджету.

***Ст. 4 БКУ***

[8] Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n82.

бюджетного процесу, встановлено компетенцію його учасників. Так, Кабінет Міністрів України розробляє проєкт закону про Державний бюджет України і подає його до Верховної Ради України, забезпечує виконання затвердженого нею державного бюджету, звітує перед Верховною Радою про його виконання.

Основні принципи регулювання бюджетних відносин визначаються такими конституційними нормами:

- заборона проведення референдуму з питань бюджету (ст. 74 Конституції);
- повноваження Верховної Ради України у сфері бюджетної діяльності (ст. 85 Конституції);
- законодавче регулювання бюджетної системи (ст. 92, 95–98 Конституції);
- повноваження Президента України у сфері бюджету (ст. 106 Конституції);
- повноваження Кабінету Міністрів України (ст. 116 Конституції);
- повноваження місцевих державних адміністрацій (ст. 119 Конституції), АР Крим (ст. 138 Конституції);
- повноваження ОМС (ст. 143 Конституції).

Залежно від способу впливу на учасників фінансових відносин, визначального характеру їхніх юридичних прав та обов'язків ***фінансово-правові норми можна поділити на три види: зобов'язуючі, забороняючі та уповноважуючі***. Варто підкреслити, що більшість норм фінансового права є *зобов'язуючими*. Так, відповідно до ст. 67 Конституції України кожен громадянин зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку та розмірах, встановлених законодавством. Згідно з п. 4 ст. 85 до повноважень Верховної Ради України належать затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням державного бюджету, прийняття рішень щодо звіту про його виконання. Відповідно до ст. 111 БКУ Міністерство фінансів України здійснює контроль за додержанням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу стосовно як державного бюджету, так і місцевих бюджетів.

*Забороняючі* фінансово-правові норми містять обмеження на вчинення певних дій, встановлюють обов'язок учасників фінансових відносин утриматися від них. Так, ч. 6 ст. 15 БКУ не дозволяє використовувати емісійні кошти Національного банку України (НБУ) на фінансування дефіциту Державного бюджету України. Бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позики юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених законом про Державний бюджет України (ч. 3 ст. 21 БКУ).

*Уповноважуючі* фінансово-правові норми встановлюють права учасників фінансових відносин на вчинення певних самостійних дій у передбачених

межах. Варто зазначити, що ті самі норми також мають імперативний характер, оскільки учасникам фінансових відносин заборонено виходити за межі приписів. Зокрема, згідно зі ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними ОМС затверджують бюджети, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону. За ч. 1 ст. 85 БКУ держава може передати Раді міністрів АР Крим чи ОМС право на здійснення видатків. Водночас передбачено обмеження, що така передача може відбутися лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами податків і зборів (обов'язкових платежів) або їхньої частки, а також трансфертів з Державного бюджету України. Певною мірою уповноважуючі норми покликані розвивати ініціативу учасників фінансово-правових відносин, насамперед суб'єктів господарювання та ОМС.

*Фінансово-правова норма за структурою може містити гіпотезу, диспозицію та санкцію,* тобто основні елементи правової норми. Зокрема, *гіпотеза* визначає умови, за яких можуть виникати передбачені нормою юридичні права та обов'язки учасників фінансових відносин у сфері фінансової діяльності. Такі умови повинні мати конкретне вираження. *Диспозиція* є основою норми й містить саме правило поведінки учасників фінансових відносин за наявності передбачених гіпотезою фактичних обставин. Диспозиція, виражена у безумовно визначеній формі, є достатньо обтяженою за змістом. *Санкція* фінансово-правової норми містить вказівки на невигідні для її порушника наслідки. Саме в санкції втілюється імперативний характер приписів у сфері фінансової діяльності. За порушення встановлених умов законодавство передбачає можливість застосування фінансових, адміністративних, дисциплінарних та кримінальних санкцій[9].

Основний постулат щодо бюджетного закону, який набув відображення в національному законодавстві, полягає у поєднанні економічної та правової характеристики бюджету. Відомо, що у БКУ (п. 1 ст. 2) поняття «бюджет» визначається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АР Крим та ОМС протягом бюджетного періоду. У цьому визначенні наведено фінансову, економічну характеристику бюджету як фонду коштів і як плану, а не правову. Водночас бюджет є невід'ємною частиною закону про Державний бюджет. Бюджет виступає як головний фінансовий план

[9] Див.: Загальна теорія держави і права : підручник. /за ред. М. В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2002, 584 с.; Воронова Л. К. Фінансове право : підручник. Харків : Консум, 1998. 169 с.; Сташків Б. І. Теорія права соціального забезпечення: навч. посіб. Київ : Знання, 2005. С. 176–177.

держави і становить кошторис доходів і видатків країни, котрий затверджується законодавчою владою у вигляді закону і відображає економічну, соціальну, оборонну, міжнародну, екологічну та боргову політику держави. Правове визначення надано у п. 20 ст. 2 Бюджетного кодексу – закон про Державний бюджет України є законом, який затверджує повноваження органам державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду. Правове призначення бюджету полягає в тому, що він надає органам влади, які його затверджують, можливість вищого постійного керівництва у сфері фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування, контролю виконавчих та розпорядчих органів, які складають і виконують бюджет. Отже, бюджет України є основним фінансовим планом щодо створення і використання централізованого фонду коштів, який затверджується законом законодавчого (вищого представницького) органу влади і, як наслідок, сам стає законом.

Правова теорія, згідно з якою закон про бюджет є законом матеріальним, тобто містить правові норми та породжує правовідносини, що мають принциповий характер, домінує в українській правовій думці[10]. Вона відображена в нормативних актах, підходах до визначення понять, що стосуються бюджету, у практиці національного законодавства з бюджетних питань, зокрема з питань законодавчої техніки.

Конституція проголошує народ України єдиним джерелом влади (що є підтвердженням перетворення моделі управління державними фінансами з авторитарної на демократичну, з огляду на радикальні економічні й політичні трансформації, які відбуваються від здобуття незалежності Україною) і значно розширює повноваження представницького органу у сфері бюджетних прав. Творення бюджетної політики стало загальносуспільним процесом, а бюджет – результатом взаємодії індивідуальних, групових, регіональних інтересів. Вплив суспільних інтересів, особливо під час прийняття

[10] Оскільки існує суперечність між тим, що бюджет є загальним планом доходів та видатків, і тим, що він також затверджується вищим законодавчим органом і формально набуває статусу закону, було сформульовано теорію, згідно з якою бюджет визначається з двох позицій: у формальній та матеріальній формі. У матеріальному розумінні бюджет є кошторисом усіх фінансових потреб держави та всіх фінансових ресурсів, необхідних для їхнього задоволення. З формального погляду бюджет є законодавчим актом, який затверджується вищим законодавчим органом, але він не містить жодних правових положень і не створює правовідносин. Неприйняття бюджету парламентом не знімає з уряду обов'язків щодо управління державою, зокрема у сфері фінансування. Для цього існує чинне законодавство щодо справляння податків, неподаткових обов'язкових платежів тощо. Мета обговорення й затвердження закону про бюджет полягає у встановленні згоди між урядом та парламентом щодо необхідності й доцільності видатків і їхнього розміру. Такі міркування не є однозначними, але окремі правознавці, юристи, фінансисти, котрі його дотримуються, не визнають за законом про бюджет правотворчості, нормативного та зобов'язуючого характеру. Для цього є певні підстави, але така теорія припустима тільки з прив'язкою до певного часу, місця, обставин.

закону про Державний бюджет, поряд із позитивними наслідками, породив низку негативних ефектів: надмірну політизованість, конфліктність, недостатню стабільність і раціональність.

Підкреслимо, що ст. 85 Конституції України розмежовує повноваження Верховної Ради України щодо прийняття законів та затвердження Державного бюджету України (ця норма отримала подальше підтвердження у формі виокремлення в Регламенті Верховної Ради України глави, яка визначає особливості законодавчої процедури щодо бюджету). Це зумовлено правовою природою закону про Державний бюджет, яка полягає в тому, що більшість його положень встановлюють показники надходжень та видатків бюджету і не мають ознак нормативності, оскільки ними визначаються не правила поведінки, а державні (фінансові) гарантії реалізації правил поведінки, передбачених іншими законами.

Зокрема, законом про Державний бюджет України визначаються: загальна сума доходів і загальна сума видатків (із розподілом на загальний та спеціальний фонди, а також з розподілом видатків на поточні і капітальні); граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету в наступному бюджетному періоді і державного боргу на кінець наступного бюджетного періоду, повноваження щодо надання державних гарантій, а також обсягу останніх; бюджетні призначення головним розпорядникам коштів Державного бюджету України за бюджетною класифікацією; доходи бюджету за бюджетною класифікацією; бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів; розмір оборотної касової готівки Державного бюджету України; розмір мінімальної заробітної плати та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період; додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету. Деякі аспекти правової сутності бюджету представлені на рис. 1.5.

**Закон про Державний бюджет** є фінансовим документом, який встановлює розподіл державних фінансових ресурсів і який може розглядатися як закон з особливою правовою природою.

Отже, конституційною нормою чітко окреслено коло питань, які можуть бути врегульовані тільки цим законом. Так, згідно з ч. 2 ст. 95 Конституції України виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, їхній розмір і цільове спрямування. Будь-який бюджет стає таким тільки після затвердження його відповідним представницьким органом влади, у цьому випадку – Верховною Радою, оскільки Конституцією України в ст. 92 визначено, що державний бюджет затверджується Верховною Радою України.

**Закон про Державний бюджет України**

Закон, який затверджує повноваження органам державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду
п. 20 ст. 2 БКУ

Головне правове призначення бюджету

Фінансове забезпечення виконання функцій публічної влади

Мета обговорення та затвердження закону про Державний бюджет України

Встановлення згоди між Урядом та Верховною Радою з приводу необхідності й доцільності видатків, їхнього розміру в умовах визначених фінансових можливостей держави

Предмет регулювання закону про Державний бюджет України

Встановлення доходів бюджету та видатків держави на загальносуспільні потреби
ч.2 ст.96 Конституції України

Законом про бюджет не можуть вноситись зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України
Рішення Конституційного Суду України
№ 6-рп/2007 від 08.07.2007,
№ 10-рп/08 від 22.05.2008,
№ 20-рп/2011 від 26.12.2011

***Єдність правової та фінансово-економічної ознаки бюджету***

- Державний бюджет як правова категорія є законом України, прийнятим органом законодавчої влади
- Місцеві бюджети – регуляторні акти, прийняті місцевими органами влади та самоврядування
- Бюджет як фінансово-економічна категорія представляє основні фінансові плани формування і використання фондів коштів для держави в цілому або певної її території

**Рис.1.5.** Правова сутність закону про бюджет.

Зважаючи на викладене, можемо констатувати, що закон про Державний бюджет є особливим нормативно-правовим актом, оскільки Конституція України:

- розмежовує повноваження Верховної Ради України щодо затвердження Державного бюджету України та прийняття законів (п. 3 та 4 ст. 85);
- визначає спеціального суб'єкта законодавчої ініціативи стосовно проєкту Державного бюджету України, яким є лише Кабінет Міністрів України (ч. 2 ст. 96 та п. 6 ст. 116);
- встановлює особливий порядок подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проєкту закону про Державний бюджет України (ч. 2 ст. 96);
- з'ясовує окрему процедуру затвердження та виконання Державного бюджету України (п. 4 ст. 85, ч. 1 ст. 96 та п. 6 ст. 116);
- передбачає щорічне затвердження Державного бюджету України та визначає період його дії – з 1 січня по 31 грудня (ч. 1 ст. 96);
- визначає обов'язкове подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України та його оприлюднення (ст. 97).

Закон про Державний бюджет як правовий акт чітко обумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України, оскільки стосується виключно встановлення доходів бюджету та видатків держави на загальносуспільні потреби. Конституційний Суд України у своїх рішеннях (№ 6-рп/2007 від 08.07.2007, 10-рп/08 від 22.05.2008, 20-рп/2011 від 26.12.2011) зазначив, що законом про бюджет не можуть вноситись зміни, зупинятися дія чинних законів України та запроваджуватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України[11].

Бюджетним кодексом урегульовано механізм ***співвідношення норм міжнародних договорів і відповідних норм бюджетного законодавства.*** Конституційна норма закріплює надання Верховною Радою України в установлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів (ст. 85 Конституції), що є певним аналогом ратифікації. Міжнародні договори України утворюють невід'ємну частину її законодавства, відповідно до чого здійснюється коригування нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини. Так, розгляд законопроєктів щодо їхнього впливу на показники бюджету і відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини,

[11] Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / за заг. ред Ф. О. Ярошенка. Київ : Зовнішня торгівля : УДУФМТ, 2010. С.52.

здійснюється за особливою процедурою (ст. 27 БКУ). Кожен законопроєкт, що впливає на показники бюджету, внесений до Верховної Ради України повинен пройти експертизу (законопроєкт направляється до Уряду протягом п'яти днів від внесення; Кабінет Міністрів України у двотижневий термін подає до бюджетного комітету Верховної Ради експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів за участю інших зацікавлених органів влади). Експертний висновок має містити інформацію щодо повноти та достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроєкту на показники бюджету (вартісний вимір), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та пропозиції щодо його розгляду. Закони України, які впливають на показники бюджету і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, який настає за плановим.

## 1.4. Бюджетні правовідносини та учасники бюджетного процесу

Фінансові правовідносини розглядаються як урегульовані фінансово-правовими нормами суспільні відносини, учасники яких виступають носіями юридичних прав та обов'язків у сфері мобілізації, розподілу й витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів[12]. Оскільки правовідносини є формою суспільних відносин, урегульованих юридичними нормами, останні можуть через правовідносини впливати на поведінку людей та визначаються волею держави, що встановлює для конкретного виду відносин ту чи іншу форму. Відносини у сфері формування і використання фінансових ресурсів у державі можуть розглядатися залежно від функцій цієї діяльності, від фінансово-правового регулювання за фінансово-правовими інститутами, від суб'єктів, між якими виникають ці відносини.

Особливості фінансових відносин: грошовий характер, що виявляється через дію законів вартості та товарно-грошових відносин; розподільчий характер, який закладено в самих функціях фінансів, як-от створення грошових фондів, спрямування коштів на задоволення потреб суспільства; державно-владний, імперативний характер, що безпосередньо стосується сфери відносин

[12] За визначенням Л. К. Воронової, фінансове право - це сукупність правових норм, що регулюють відносини у сфері мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів із метою забезпечення виконання завдань і функцій держави. Правове регулювання фінансової діяльності є провідною формою державного управління економікою. Див.: Воронова Л. К. Фінансове право : навч. посіб. Київ : Вентурі, 1998. С. 21.

власності; організаційний характер, який втілюється у виданні правових актів; планомірний характер як наслідок дії закону планомірного розвитку; суб'єктивний склад, обумовлений генезисом фінансів (одним із суб'єктів завжди виступає держава або уповноважений нею орган державної влади); цілісність, системність і формальна визначеність, пов'язана з тим, що фінансові відносини регулюють чітко визначені зв'язки, які складаються між суб'єктами.

Фінансово-правові норми групуються в різні підрозділи відповідно до сфер фінансової системи держави або в самостійні фінансові інститути, що регулюють однорідні фінансові відносини у сфері бюджету, державного кредиту, державних цільових фондів тощо. Фінансове право закріплює загальні принципи та форми фінансової діяльності, методи мобілізації і розподілення грошових коштів через бюджетні, цільові фонди. До принципів фінансової діяльності держави відносять: єдність фінансової діяльності та грошової системи держави; міжгалузевий характер фінансової діяльності держави; самостійність у визначених чинним законодавством межах фінансової діяльності ОМС; соціальна спрямованість фінансової діяльності держави; фінансова безпека держави тощо[13]. Систему прийомів, способів безперервного правового впливу на поведінку учасників фінансових відносин, на характер взаємозв'язків між ними розглядають як методи фінансово-правового регулювання, серед яких виокремлюють методи владних приписів, субординації відносин, погодження відповідної дії, рекомендацій.

**Бюджетні правовідносини** є різновидом фінансових правовідносин, що опосередковують періодичний процес мобілізації, розподілу й використання державних грошових фондів, їм притаманний владно-майновий характер (нерівність сторін; чітка субординація суб'єктів; виключна роль держави у переважанні її волі над волею інших суб'єктів). Бюджетні правовідносини розкриваються через: регулювання руху грошових фондів (певного виду майнових відносин), застосування примусових засобів, право на яке має держава, примусове відчуження частини майна (грошових коштів), накопичення їх через бюджетні доходи для потреб публічної влади, нормативне регулювання, за якого відносини набувають державного захисту та офіційного характеру, розмежування компетенції між носіями публічної влади.

***Об'єктом бюджетних правовідносин*** є те, на що спрямовані дії їхніх учасників, тобто кошти, які акумулюються в державному та місцевих бюджетах, що зумовлено в широкому значенні розподілом валового внутрішнього продукту (ВВП).

[13] Юхименко П. І., Федосов В. М., Лазебник Л. Л. Теорія фінансів: підручник / за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : ЦУЛ, 2010. С. 71

***Суб'єкти бюджетних правовідносин*** беруть участь у розподілі доходів і видатків між бюджетами, одержанні бюджетних асигнувань, складанні, розгляді та затвердженні бюджетів. Насамперед суб'єктом бюджетних правовідносин виступає Україна – суверенна держава (ст. 1 Конституції України) в особі державних органів (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада та Рада міністрів АР Крим, місцеві органи влади та ОМС, виконавчі органи).

**Учасниками бюджетного процесу** є органи (державної влади та місцевого самоврядування), бюджетні установи і посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями, тобто правами та обов'язками з управління бюджетними коштами. Бюджетні повноваження учасників бюджетних правовідносин регулюються частково Конституцією України, БКУ, іншими нормативно-правовими актами.

**Розпорядниками бюджетних коштів** є бюджетні установи в особі їхніх керівників, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань за енергосервісом та здійснення витрат бюджету. Залежно від рівня підпорядкованості розпорядників бюджетних коштів, обсягу наданих їм прав, відповідальності та покладених на них обов'язків, а також залежно від структури управління центральних органів влади та органів місцевої виконавчої влади розпорядники бюджетних коштів поділяються на: *головних розпорядників бюджетних коштів* – бюджетні установи в особі їхніх керівників, які отримують бюджетні повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень; *розпорядників нижчого рівня* – бюджетні установи в особі їхніх керівників, котрі уповноважені на: отримання асигнувань; взяття зобов'язань; здійснення виплат та виконання функцій установою; у своїй діяльності вони підпорядковані відповідному головному розпоряднику і їхня діяльність координується через нього (рис. 1.6). Одержувач бюджетних коштів використовує їх на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі відповідного розпорядника бюджетних коштів.

***Головні розпорядники бюджетних коштів наділені широкими повноваженнями,*** що надаються їм для досягнення необхідних результатів у процесі провадження діяльності:

- розроблення плану діяльності на середньостроковий період (включно із заходами щодо реалізації інвестиційних проєктів) з урахуванням Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), закону про Державний бюджет (рішення про місцевий бюджет), прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку;




**Рис. 1.6.** Ієрархія розпорядників бюджетних коштів

- організація та забезпечення на підставі Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та плану діяльності на середньостроковий період складання проєкту кошторису та бюджетного запиту і подання їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);
- отримання бюджетних призначень шляхом їхнього затвердження в законі про Державний бюджет (рішенні про місцевий бюджет); прийняття рішень щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіл і доведення до них у встановленому порядку обсягів бюджетних асигнувань;
- затвердження кошторисів розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів цих коштів);
- розроблення проєктів порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами;
- розроблення та затвердження паспортів бюджетних програм і складання звітів про їхнє виконання, при цьому забезпечуються:
  - своєчасність затвердження паспортів, достовірність і повнота інформації, що в них міститься;
  - відповідність змісту паспортів закону про Державний бюджет (рішенням про місцевий бюджет) та/або розпису бюджету (крім випадків внесення

змін до паспортів у разі внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині її власних надходжень), порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів бюджетних програм та звітів про їхнє виконання;

- підтвердження результативних показників бюджетних програм офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного й внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, запровадження форми управлінського обліку для збору такої інформації;

- організація та здійснення моніторингу виконання бюджетних програм, оцінювання їхньої ефективності;
- управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень із забезпеченням ефективного, результативного та цільового використання бюджетних коштів, організація та координація роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;
- здійсненню контролю за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (АР Крим, обласною радою чи міською громадою), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;
- проведення контролю за повнотою надходжень, узяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;
- забезпечення організації та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності;
- гарантування доступності інформації про бюджет.

Розпорядники бюджетних коштів є учасниками бюджетного процесу, які наділені бюджетними повноваженнями, тобто правами та обов'язками у сфері бюджетних правовідносин. Тому для здійснення програм та заходів, які виконуються за рахунок бюджетних коштів, саме розпорядникам бюджетних коштів надаються бюджетні асигнування. Під час здійснення видатків за програмами та заходами розпорядники бюджетних коштів використовують специфічні інструменти (рис. 1.7).

Розпорядник бюджетних коштів може уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, шляхом доведення йому бюджетних асигнувань та надання відповідних коштів бюджету (на безповоротній чи поворотній основі).

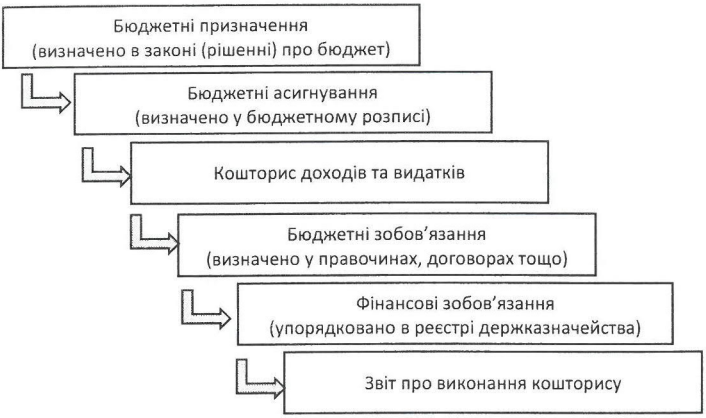



**Рис. 1.7.** Основні інструменти управління видатками

Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти згідно з вимогами бюджетного законодавства на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань. Критерії визначення одержувача бюджетних коштів встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням напрямів, досвіду й результатів діяльності, фінансово-економічного обґрунтування виконання заходів бюджетної програми та застосування договірних умов.

***Бюджетне призначення*** – повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів БКУ, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження і дозволяє надавати бюджетні асигнування. ***Бюджетне асигнування*** – повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів із конкретною метою в процесі виконання бюджету. ***Бюджетне зобов'язання*** – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи проведення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом того самого періоду або в майбутньому. ***Розпис бюджету*** – документ, у якому встановлюються розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним

розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення, що встановлюється законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) у визначеному порядку. Якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) готує пропозиції про зменшення відповідного бюджетного призначення. Кабінет Міністрів України (Рада міністрів АР Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган місцевої ради) у двотижневий строк подає до Верховної Ради, місцевої ради пропозиції про зменшення відповідних бюджетних призначень. Зменшення бюджетних призначень на здійснення середньострокових зобов'язань у сфері охорони здоров'я, встановлених законом про Державний бюджет України, не допускається.

Бюджетним кодексом (ст. 13) передбачено наявність загального та спеціального фонду як складників бюджету. Витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду. На кінець бюджетного періоду Державне казначейство зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їхнього цільового призначення. За відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду переховуються до загального фонду бюджету. Бюджетні зобов'язання за бюджетними програмами спеціального фонду державного бюджету, термін виконання яких закінчується, мають бути виконані до кінця бюджетного періоду, наявність кредиторської заборгованості за такими зобов'язаннями на початок наступного бюджетного періоду не допускається.

Також БКУ дозволено передання та перерозподіл бюджетних призначень (ст. 23). Пропозиції про внесення змін до бюджетних призначень подаються та розглядаються у порядку, встановленому для складання проєкту бюджету. Витрати, відповідно до внесених змін до бюджетних призначень, здійснюються лише після набрання чинності законом (рішенням місцевої ради), яким внесено такі зміни.

Якщо після прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) повноваження на виконання функцій, завдань

або надання послуг, на яке надано бюджетне призначення, передається відповідно до законодавства від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, дія бюджетного призначення не припиняється і застосовується для виконання тих самих функцій, завдань чи послуг іншим головним розпорядником, якому це доручено. Передача бюджетних призначень здійснюється за рішенням Уряду, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу місцевої ради, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (комісією місцевої ради). У разі здійснення передачі бюджетних призначень за загальнодержавними видатками і кредитуванням (крім міжбюджетних трансфертів) може передбачатися збільшення видатків за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади, видатків на оплату праці працівників бюджетних установ шляхом зменшення відповідних бюджетних призначень.

**Управління бюджетними коштами** – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних із формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

***Ст. 2 БКУ***

У межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) за обґрунтованим поданням головного розпорядника бюджетних коштів здійснює перерозподіл бюджетних асигнувань, затверджених у розписі бюджету та кошторисі, у розрізі економічної класифікації видатків бюджету, а також класифікації кредитування бюджету – щодо надання кредитів із бюджету.

У межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів із бюджету за бюджетними програмами, включно з резервним фондом бюджету, додатковими дотаціями та субвенціями, а також за бюджетною програмою збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету) здійснюються за рішенням Кабінету Міністрів України, виконавчого органу місцевої ради.

Можливість зміни розмірів, мети та обмеження в часі бюджетних призначень передбачено ч. 10 ст. 23 БКУ лише за наявності в законі

про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет) відповідного положення. Забороняється без внесення змін до закону про Державний бюджет (рішення про місцевий бюджет) збільшення бюджетних призначень за загальним та спеціальним фондами державного бюджету (місцевого бюджету) на:

- оплату праці у бюджетних установах за рахунок зменшення інших видатків;
- видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади, місцевого самоврядування, за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами.

Якщо після прийняття закону про Державний бюджет України протягом бюджетного періоду Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проєктів за результатами моніторингу стану розроблення та реалізації таких проєктів виявлено порушення термінів розроблення або реалізації проєкту, бюджетні призначення для реалізації такого проєкту можуть передаватися для реалізації інших державних інвестиційних проєктів від одного головного розпорядника коштів державного бюджету до іншого.

Обсяг видатків на середньострокові зобов'язання у сфері охорони здоров'я окремо визначається законом про Державний бюджет на рівні відповідних показників Бюджетної декларації, з урахуванням фактично взятих середньострокових зобов'язань, а також невикористаних асигнувань, передбачених для виконання програм та здійснення централізованих заходів з охорони здоров'я. Взяття середньострокових зобов'язань центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, або особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я, допускається щодо лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них, включених до переліку лікарських засобів, затверджених Кабінетом Міністрів України та з урахуванням бюджетних програм, за якими було фактично взято відповідні середньострокові зобов'язання, а також за якими наявні невикористані асигнування.

Уряд запроваджує граничні суми витрат бюджетних установ на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування для адміністративних потреб. Усі бюджетні призначення втрачають чинність після закінчення бюджетного періоду.

***Запитання для контролю знань***

1. Надати визначення бюджетного менеджменту.
2. Охарактеризувати предмет та об'єкт бюджетного менеджменту.
3. Визначити мету та завдання бюджетного менеджменту.
4. Охарактеризувати елементи системи управління в бюджетній сфері.
5. Визначити основні напрями вдосконалення в бюджетній сфері, встановлені стратегією управління державними (публічними) фінансами.
6. Пояснити сутність управлінських дій, що мають бути запроваджені за напрямом реформування системи управління публічними фінансами – дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни в середньостроковій перспективі.
7. З'ясувати сутність управлінських дій, які мають бути запроваджені за напрямом реформування системи управління публічними фінансами – підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики.
8. Пояснити сутність управлінських дій, що мають бути запроваджені за напрямом реформування системи управління публічними фінансами – забезпечення ефективного виконання державного та місцевих бюджетів.
9. Пояснити сутність управлінських дій, які мають бути запроваджені за напрямом реформування системи управління публічними фінансами – підвищення рівня прозорості та підзвітності.
10. Обґрунтувати сутність управлінських дій, що мають бути запроваджені за напрямом реформування системи управління публічними фінансами – розвиток управління людськими ресурсами.
11. Визначити бюджетний процес та його основні завдання.
12. Пояснити сутність та методи управління бюджетними коштами.
13. Охарактеризувати процедурні складові алгоритму бюджетного процесу.
14. Визначити основні вимоги до інформаційної бази прийняття управлінських рішень у бюджетному процесі.
15. Навести перелік нормативно-правових актів, що утворюють бюджетне законодавство.
16. Охарактеризувати фінансові правові норми як зобов'язальні, забороняючі та уповноважуючі.
17. Пояснити особливості предмета регулювання Закону України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.
18. Розкрити сутність бюджетних правовідносин.

19. Охарактеризувати основні повноваження розпорядників бюджетних коштів.
20. Пояснити особливості зв'язку між бюджетними призначеннями, асигнуваннями та зобов'язаннями.
21. Розкрити відмінність між бюджетними призначеннями загального та спеціального фондів бюджету.
22. Охарактеризувати основні досягнення бюджетного менеджменту до запровадження Стратегії реформування системи управління публічними фінансами на 2022–2025 роки.
23. Обґрунтувати передбачені Стратегією реформування системи управління публічними фінансами на 2022–2025 роки основні завдання та заходи за кожною з визначених цільових настанов із зазначенням очікуваних результатів їхньої реалізації.

**Додаток А**

## Бюджетний менеджмент у системі реформування публічних фінансів

Для розуміння значення бюджетної складової у системі публічних фінансів звернімося до понятійного апарату. Концепція публічних фінансів базується на визначенні їх як сфери зіткнення різносторонніх інтересів: державних, територіальних, групових, індивідуальних. Від компромісного результату узгодження інтересів залежать соціально-економічна та політична стабільність у державі, можливість нормального функціонування громадських та державних інституцій. Визнані державою суспільні інтереси (спільні інтереси як узагальнення особистих, групових інтересів, без задоволення яких неможливо як реалізувати приватні інтереси осіб, так і забезпечити цілісність, стабільність суспільства, держави) у загальному вигляді сформульовано в Конституції України, а механізми реалізації та захисту встановлено в законах, нормативно-правових актах. З-поміж основних суспільних, державних інтересів традиційно визнається зацікавленість у забезпеченні охорони суверенітету, кордонів, оборони від зовнішньої агресії, захисті політичної активності громадян. Із прийняттям Україною концепції побудови соціальної держави акцент переміщується на нові суспільні інтереси, що дедалі частіше визнаються державними, як-от інтерес громадян щодо отримання соціального захисту в разі втрати працездатності (повної, часткової, тимчасової), безробіття з незалежних від особи обставин, старості та в інших випадках. Спільний інтерес має бути формалізований у державній політиці (фінансовій, бюджетній, податковій, регіональній тощо)[14].

Категорія публічних фінансів на сьогодні не введена у правову систему держави, натомість застосовуються категорії «державні фінанси» та «місцеві фінанси». Поділ фінансів на державні та місцеві набув особливого юридичного, соціального значення в Україні з прийняттям Конституції 1996 р., оскільки ОМС виведено зі складу органів державної влади (ст. 140) та визначено їхню матеріальну та фінансову основу (ст. 142). Але в українській економічній літературі місцеві фінанси й місцеві бюджети часто розглядаються як складові державних фінансів, хоча останні публікації свідчать про зміну підходів.

[14] Фінанси (державні, корпоративні, міжнародні) : [підручник] /за ред. В.О. Онищенка. Київ : ЦУЛ, 2016. С. 15–16: http://reposit.nupp.edu.ua/handle/PoltNTU/1376.

*Підходи до визначення економічної категорії «державні фінанси», «місцеві фінанси» часто є неоднозначними.* ***Державні фінанси розглядаються як:***

- *центральна ланка фінансової системи, через яку здійснюється вплив фінансів на економічний і соціальний розвиток держави; включає зведений бюджет України, фінанси державного сектору економіки, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, державний кредит, а також резервні й страхові фонди (О. Д. Василик, К. В. Павлюк);*
- *сукупність фондів фінансових ресурсів загальнодержавного призначення як система бюджетів держави, що охоплює: державний та місцеві бюджети, централізовані й децентралізовані фонди цільового призначення (Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд сприяння зайнятості, Фонд конверсії, Валютний фонд, позабюджетні фонди ОМС); фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності; державний кредит; державне особисте та майнове страхування (О. Д. Василик);*
- *центральна підсистема фінансової системи держави, за допомогою якої здійснюється вплив на соціально-економічний розвиток держави (М. І. Карлін);*
- *сфера, за допомогою якої держава впливає на економічний та соціальний розвиток країни (С. І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексєєнко);*
- *система грошових фондів, зосереджених у руках держави і призначених для виконання властивих їй функцій, а також сукупність форм та методів, за допомогою яких ці функції реалізуються (В.Д. Базилевич, Л. О. Баластрик);*
- *сукупність розподільно-перерозподільних відносин, що виникають у процесі формування і використання централізованих фондів грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій (В.М. Опарін);*
- *особлива сфера розподільчих відносин, пов'язана з первинним і вторинним розподілом та використаним ВВП з метою утворення фонду грошових засобів, необхідного для здійснення державою покладених на неї функцій (В. Д. Базилевич);*
- *грошові потоки, що відображають відносини перерозподілу валового внутрішнього продукту і формування державних фінансових ресурсів, у розрізі двох груп: централізованих та децентралізованих (В. С. Загорський, О. Д. Вовчак, І. Р. Чуй).*

***Щодо визначення місцевих фінансів:***

- *сукупність місцевих бюджетів, цільові фонди ОМС, а також фінанси комунальних підприємств; цільове призначення – у забезпеченні ОМС фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань; до функцій і завдань ОМС включені не тільки їхні повноваження як органів влади, а й щодо провадження діяльності підприємств комунальної власності (О. П. Кириленко);*
- *муніципальні фінанси як сукупність місцевих фінансових інститутів (інститут як сукупність правових норм), до складу яких відносять місцеві бюджети, місцеві позабюджетні фінансові фонди, комунальна форма власності, місцеві податки та збори, місцевий кредит, комунальні платежі, фінанси підприємств комунальної форми власності (О. П. Кириленко);*

- *система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих; визначення відповідає загальнопоширеним уявленням про категорію фінансів загалом і, крім того, дає можливість з'ясувати місце у фінансовій системі країни місцевих фінансів та їхній взаємозумовлений зв'язок з інститутом самоврядування (В. Кравченко);*
- *об'єктивна форма економічних відносин, пов'язана з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбуваються формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни (М. Гапонюк, В. Яцюта, А. Буряченко та А. Славкова);*
- *елемент, фінансової системи; складова державних фінансів, що має відносну самостійність; система економічних відносин з приводу формування, розподілу, використання фінансових ресурсів для виконання місцевими органами влади покладених на них власних та делегованих повноважень, підвищення добробуту територіальних громад, соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць (О. М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе ).*

Так, при дослідженні проблем фінансів держави, її доходів і витрат часто використовується словосполучення «державні фінанси», часто як тотожне з поняттям «публічні фінанси» (англ. public перекладається як громадський, суспільний, державний), що найширше розглядається в роботах із фінансового права (публічні фінанси розглядаються як такі, власником яких є держава і територіальні громади; підкреслюється, що саме публічний аспект фінансів проводить межу між публічними і приватними фінансами). Трактування змісту поняття «публічні фінанси» базується переважно на характеристиках його елементів (державні, місцеві фінанси, централізовані фонди соціального страхування, громадські організації тощо) або на критерії права власності (державна або комунальна, суб'єкти господарювання державної або комунальної власності) та акцентуванні уваги на необхідності забезпечення публічності, прозорості діяльності та умов фінансування відповідних структур. У дослідженні, присвяченому становленню та розвитку сучасних публічних фінансів України[15], пропонується розглядати їх у широкому (як фінансову діяльність усіх різновидів публічних союзів – держави, ОМС, громадських організацій, а на глобальному рівні – також міжнародних організацій та фінансових інституцій) і вузькому (до складу публічних віднесено державні й місцеві фінанси, в організації яких, попри їхню взаємопов'язаність, домінують принципи автономності та незалежності) значеннях. Найчастіше публічні фінанси розглядаються як сукупність економічних відносин щодо формування

[15] Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: ґенеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 125.

доходів, здійснення витрат, спрямованих на виконання функцій органів загального державного управління на центральному, місцевому рівнях; за такими складниками, як сукупність державного бюджету, місцевих бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування[16].

Поелементне визначення державних фінансів застосовується в офіційних документах. Так, згідно зі Стратегією розвитку системи управління державними фінансами[17] «***до складу системи управління державними фінансами входить низка елементів, зокрема державний бюджет, місцеві бюджети, позабюджетні фонди, фінанси державного корпоративного сектору***». За методологією Міжнародного валютного фонду (GFSM 2014) до ***сектору загального державного управління включаються державний бюджет України, місцеві бюджети та фонди загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування.*** За класифікацією інституційних секторів економіки України, сектор загального державного управління (далі – ЗДУ)[18] об'єднує юридичні особи, для котрих основною діяльністю є виконання функцій законодавчої, виконавчої або судової влади відносно інших інституційних одиниць у межах певної території. Вони мають повноваження збирати податки та інші обов'язкові платежі, а також витрачати їх відповідно до урядової політики. Публічні (державні) фінанси не тотожні фінансам державного сектору економіки, оскільки останній, крім органів ЗДУ, включає також фінанси підприємств державної (або комунальної) власності, які не належать до органів влади, а є суб'єктами господарювання. Одним із підходів до структурування сектору ЗДУ є групування за ознакою суб'єктності[19]: бюджетні суб'єкти, суб'єкти соціального забезпечення,

[16] Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини: навч. посіб. Київ: ДП Інформ.-аналіт. агентство, 2019. 304 с.

[17] Стратегія розвитку системи управління державними фінансами : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774 (втратила чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80#Text.

[18] Сектор ЗДУ охоплює органи державного управління центрального, регіонального й місцевого рівня, установи, які фінансуються з державного чи місцевих бюджетів і створені для надання неринкових послуг індивідуального характеру за такими видами діяльності, як охорона здоров'я та соціальна допомога, освіта, діяльність у сфері відпочинку і розваг, культури та спорту, а також послуг колективного характеру в державному управлінні, підтримці порядку і безпеки, обороні, науці та науковому обслуговуванні, шляховому господарстві, обслуговуванні сільського господарства тощо. Ресурси цих одиниць формуються переважно за рахунок податків і відрахувань, сплачуваних одиницями, які належать до інших секторів, а також за рахунок доходів від власності. Див: Державний комітет статистики України. Класифікація інституційних секторів економіки України (п.S.13) 18.04.2005 № 96. Наказ «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку валового регіонального продукту виробничим методом» (Метод.рек., п.2.1) 04.06.2004 № 351.

[19] Розвиток фінансів державного сектору економіки України / за ред. О. М. Іваницької, В. П. Кудряшова. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2016. С. 13–15. URL: https://afu.kiev.ua/getfile.php?page_id=461&num=2.

некомерційні організації у складі сектору, інші позабюджетні суб'єкти. Головним критерієм визначення поняття «публічні фінанси» має бути фінансове забезпечення виконання органами влади різних рівнів функцій держави у широкому розумінні, що розподілені між окремими одиницями системи органів ЗДУ. Основні економічні функції органів ЗДУ: виконання зобов'язань щодо забезпечення суспільства товарами і послугами на неринковій основі для їхнього колективного або індивідуального споживання; здійснення перерозподілу доходів і майна за допомогою трансфертних платежів. Діяльність органів ЗДУ переважно фінансується за рахунок податків або інших обов'язкових платежів (у певні періоди можливе фінансування за рахунок запозичень). Діяльність та фінансування органів ЗДУ слід відокремлювати від діяльності та фінансових ресурсів підприємств державної або комунальної власності. Суб'єкти господарювання державної, комунальної власності не виконують функцій публічної влади, підпорядковуються нормам приватного права, а їхня діяльність провадиться на ринкових засадах.

З огляду на викладене констатуємо: ***публічні фінанси є сукупністю фінансових інститутів сектору ЗДУ (державний бюджет України, місцеві бюджети і фонди загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування).*** Уряд, формуючи стратегічні документи з питань управління фінансовою системою країни, акцентує увагу саме на реформуванні інституцій, які відносять до сфери публічних фінансів. Ключовим документом у цьому контексті є Стратегії розвитку (2013р.) та реформування (2017, 2019, 2021 рр.)[20] системи управління державними фінансами. Цільові настанови, завдання, заходи Стратегій визначалися з огляду на стан розвитку системи управління фінансами; на проблеми, які потребують невідкладного розв'язання; на бажання підвищити ефективність функціонування системи управління публічними фінансами та їхніми складниками. Усі ці питання перебувають у межах змістовності бюджетного менеджменту (як сукупності взаємопов'язаних дій, рішень, прийомів, методів, інструментів, спрямованих на управління бюджетними ресурсами й бюджетними відносинами, що виникають у процесі руху бюджетних потоків, зважаючи на досягнення встановлених цілей соціально-економічного розвитку).

[20] Стратегія розвитку системи управління державними фінансами : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р (втратила чинність за розпорядженням від 08.02.2017 № 142-р); Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р (із доповненнями 2021 р.); Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1805-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text.

Організація реалізації Стратегії розвитку системи управління публічними фінансами включає, по-перше, запровадження стратегічного планування та середньострокового бюджетування (що передбачає розподіл бюджетних ресурсів згідно з пріоритетами розвитку на три роки, а також розроблення чітких цілей розвитку на п'ять років та ключових показників ефективності для оцінки імплементації Стратегії), по-друге, запровадження дієвої системи планування та оцінювання виконання державного (місцевого) бюджету за результатами (що дасть змогу підвищити ефективність бюджетних видатків шляхом зміни підходів: від витрачання коштів на утримання бюджетних установ до надання якісних державних суспільних послуг). Важливим залишається питання підвищення якості й ефективності адміністрування податків, зборів та належного рівня дотримання податкового законодавства. Подальша підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом розподілу повноважень та ресурсів між рівнями влади сприятиме зміцненню фінансової самостійності ОМС. Результатами реалізації заходів мають стати скорочення дефіциту сектору ЗДУ і зниження темпів приросту державного боргу в середньостроковій перспективі й утримання їх на прийнятному рівні; підвищення якості надання публічних послуг та ефективності державних інвестицій при забезпеченні раціональнішого використання ресурсів.

З огляду на загальноприйнятий алгоритм управлінських дій (виявлення проблеми, аналіз та оцінювання ситуації, формування моделі ситуації (бажаної) у майбутньому, розроблення управлінських рішень та їхня формалізація в документах, організація виконання управлінських рішень з можливими коригуваннями, контроль виконання, узагальнення результатів та формулювання нових завдань) спробуємо проаналізувати бюджетні рішення в контексті системи управління публічними фінансами.

***Вимагали подальшого вдосконалення*** такі сфери управління публічними фінансами: система стратегічного планування (з огляду на відсутність та/або слабкий зв'язок між стратегічним, бюджетним плануванням і плануванням державних інвестицій); середньострокове бюджетне планування (щодо заходів повноцінного впровадження); бюджетне планування (неналежна якість планових документів розпорядників бюджетних коштів, що призводить до частих перерозподілів та їхнього неефективного використання); управління ліквідністю, з урахуванням строкатості рівня залишків коштів єдиного казначейського рахунку в процесі виконання державного бюджету; розподіл бюджетних повноважень (відсутність чіткого розподілу між органами виконавчої влади та ОМС); транспарентність фінансових потоків на місцевому рівні (недостатня прозорість і підзвітність стосовно використання коштів місцевих бюджетів); аналіз впливу управлінської дії (з огляду на формальний

підхід розробників нормативно-правових актів до здійснення фінансово-економічних розрахунків їхнього впливу на надходження та втрати бюджетів); людський потенціал (обмежена кадрова спроможність щодо реалізації реформи на центральному та місцевому рівні); інституціональна спроможність (недостатня інституційна і управлінська підзвітність).

Фіскальна консолідація та відповідальна бюджетно-податкова політика дали змогу Україні протягом 2015–3021 років знизити рівень дефіциту сектору ЗДУ з 4,6 % ВВП (2014 р.) до 2 % ВВП (2019 р.) та 1,5 % (2021р. ), зменшити боргове навантаження з 80,9 % ВВП у 2016 р. до 50,3 % ВВП у 2019 р. та 48,9 % у 2021р. Досягнута протягом останніх років макроекономічна стабільність і вжиті надзвичайні фіскальні заходи зумовили для України контрольований рух у цей складний період. Реагування на масштабні виклики, які постали у вигляді триваючої російської агресії, поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та початку глобальної економічної кризи, вимагало додаткових ресурсів, більш ефективного й результативного управління публічними фінансами. З метою реалізації європейського курсу України, забезпечення подальшого економічного зростання в середньостроковій перспективі планувалися заходи щодо повернення до виваженої бюджетно-податкової політики, підвищення ефективності видатків та податкового адміністрування, зменшення ролі держави в економіці, покращання інвестиційного клімату з огляду на соціальний та екологічний вимір. Але з 24 лютого 2022 р. під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників цілеспрямованості публічних фінансів кардинально змінилися. Наразі головною метою є збереження суверенітету та незалежності держави, а всі інші (макроекономічна стабільність, стабілізація державної заборгованості, ефективність видатків та фіскального адміністрування, бюджетна децентралізація, ліквідність тощо) є підпорядкованими головній.

***Результати реформування системи управління публічними фінансами протягом 2017–2020 років.***

За результатами оцінки стану управління публічними фінансами експертами Світового банку за підтримки ЄС відповідно до міжнародно визнаної методології Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), яка проведена у 2019 р., відзначено поступовий прогрес України в таких компонентах системи управління, як запровадження середньострокового бюджетного планування, імплементація міжнародних стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі, удосконалення інструментів макроекономічного та бюджетного прогнозування, підвищення рівня прозорості в управлінні державними фінансами шляхом створення порталу «Відкритий бюджет», управління фіскальними ризиками та поступове впровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі.

*Створено законодавче підґрунтя для комплексних реформ у бюджетній сфері з внесенням у грудні 2018 р. змін до БКУ, які передбачають:*

- *упровадження середньострокового бюджетного планування та, зокрема, Бюджетної декларації як стратегічного документа бюджетного планування;*
- *забезпечення представлення міністрами та іншими керівниками центральних органів виконавчої влади цілей державної політики у відповідних сферах та звітування про їхні досягнення під час розгляду Бюджетної декларації у Верховній Раді України;*
- *унормування процесу управління фіскальними ризиками та включення їхньої оцінки до складу Бюджетної декларації і матеріалів, що додаються до проєкту закону про Державний бюджет України;*
- *введення в дію нових бюджетних правил, а саме: дефіцит державного бюджету не може перевищувати 3 % ВВП і не може бути більшим за відповідний обсяг дефіциту в Бюджетній декларації, а граничний обсяг надання держгарантій не може перевищувати 3 % планових доходів загального фонду держбюджету;*
- *запровадження принципово нового інструменту проведення оцінки ефективності та результативності використання коштів державного бюджету – огляду витрат.*

*Запроваджено опублікування інформації за результатами оцінки широкого спектра фіскальних ризиків, які можуть впливати на показники бюджету, включно з ризиками, пов'язаними з макроекономічною ситуацією, державним боргом та державними гарантіями, діяльністю державних підприємств, системою пенсійного забезпечення. Оглядами витрат охоплено вже близько 25 % всіх видатків та кредитів з державного бюджету. Триває реформа бюджетної децентралізації, а саме: після завершення у 2020 р. процесу реформування системи адміністративно-територіального устрою України змінами до БКУ запроваджено дворівневу систему взаємовідносин державного та місцевих бюджетів; наприкінці 2017 р. на місцевому рівні введено новий інструмент середньострокового бюджетного планування – прогноз місцевого бюджету; з метою спрощення підготовки бюджетних документів впроваджено інформаційно-аналітичну систему "LOGICA", яка спрямована на автоматизацію процесу складання бюджетних документів, обробки даних та обміну інформацією, що підвищує аналітичну спроможність управління публічними фінансами на місцевому рівні. Для підвищення економічної ефективності й результативності видатків державного бюджету з урахуванням гендерного аспекту Міністерством фінансів за участю Шведського агентства міжнародного розвитку протягом 2014–2020 рр. реалізовано найбільший у світі проєкт з упровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі на державному й місцевому рівні (у 2020 р. 43 бюджетні програми головних розпорядників коштів державного бюджету і 1075 паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів містили гендерний аспект, що давало змогу поєднувати фінансовий та соціальний виміри бюджетування).*

Основні досягнення у податковій сфері: трансформація органів, які реалізують державну податкову та митну політику (у 2019 р. утворення Державної податкової та Державної митної служб з організаційною структурою за функціональним принципом; з 2021 р. забезпечено їхнє функціонування у форматі єдиних юридичних осіб для оптимізації основних робочих процесів);

організаційні зміни в мобілізації податків (відшкодування податку на додану вартість (ПДВ) у автоматичному режимі за єдиним електронним реєстром; механізм зупинення реєстрації податкових накладних з ознаками фіктивності; перелік онлайн-послуг для платників податків, доступних в електронному кабінеті; єдиний реєстр індивідуальних податкових консультацій); заходи наближення податкового законодавства України до законодавства ЄС[21].

Основні досягнення в митній сфері: запуск програми авторизованих економічних операторів (АЕО) із метою спрощення митних формальностей для підприємств з високим ступенем довіри; створення умов для приєднання до Конвенції про процедуру спільного транзиту та Нової комп'ютеризованої системи транзиту, що дає можливість митним органам запровадити обмін інформацією з 35 країнами в режимі реального часу, зменшити затримки вантажів на державному кордоні; повноцінне функціонування сервісу «Єдине вікно» на митниці, що є одним із важливих антикорупційних кроків, який мінімізує людський фактор та стимулює контролюючі органи до запровадження європейського підходу здійснення митного контролю; початок масштабної цифрової трансформації Державної митної служби.

Завдяки реалізації виваженої фіскальної політики протягом 2017–2019 рр. відношення державного боргу до ВВП зменшилося з 61,5 % у 2017 р. до 52,3 % у 2018 р. та до 44,3 % у 2019 р. Через збільшення дефіциту державного бюджету у 2020 р. у зв'язку зі зниженням негативних наслідків гострої респіраторної хвороби COVID-19, відношення державного боргу до ВВП на кінець 2020 р. зросло до 53,9 %. За 2019–2020 рр. частку державного боргу, номінованого в національній валюті, збільшено з 33,4 до 39 %; міжнародні кредитні рейтинги України підвищено всіма міжнародними рейтинговими агентствами. Завдяки відкриттю доступу для іноземних інвесторів до українських державних цінних паперів обсяг інвестицій нерезидентів у облігації внутрішньої державної позики зріс протягом 2019 р. у 18,5 раза, що дало змогу послідовно знижувати вартість запозичень та продовжувати строки обігу боргових інструментів. З метою

[21] Щодо ПДВ, то висновком Європейської комісії підтверджено відповідність змін фіскального законодавства до Директиви Ради ЄС про спільну систему ПДВ 2006/112/ЄС від 28.11.2006. Норми стосовно імплементації 11 із 15 кроків Плану заходів протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування (План дій BEPS) стали складником Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» від 16.01.2020 № 466-IX. Запроваджено концепцію «розумної економічної причини» (ділової мети), що передбачає проведення аналізу економічної доцільності здійснення операцій та наявності в них ділової мети (операцій з придбання/реалізації товарів, нерезидентів – нерезидентам у низькоподаткових юрисдикціях і операцій з нерезидентами щодо роялті та контрольованих операцій у межах трансфертного ціноутворення) у Законі України «Про внесення змін до ПКУ та інших законів України щодо забезпечення збору даних та інформації, необхідних для декларування окремих об'єктів оподаткування» від 17.12.2020 № 1117-IX. З метою поліпшення виконання податкових правил ратифіковано Угоду між Урядом України та Урядом США для забезпечення обміну інформацією з податковими органами (Закон України від 29.10.2019 № 229-IX).

подальшого вдосконалення управління державним та гарантованим державою боргом прийнято рішення про впровадження агентської моделі й утворення Боргового агентства.

Значні зміни відбулися в організації процесів обліку, контролю, аудиту та забезпеченні транспарентності публічних фінансів. У сфері бухгалтерського обліку в державному секторі розпочато реалізацію Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності, запроваджено 20 національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в держсекторі, впроваджено автоматизовану систему електронної звітності Казначейства «Є-Звітність», опубліковано загальну фінансову звітність суб'єктів державного сектору (за підсумками 2018 р.). Зміни функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю були зосередженні на методологічному забезпеченні процесів: зміни до норм БКУ та урядових актів, які сприяють наближенню методології до міжнародних стандартів, зокрема моделі COSO; зміни до порядку проведення контрольних процедур та аудитів. За результатами функціональної оцінки ефективності діяльності Рахункової палати, з урахуванням рекомендацій міжнародних партнерів, розроблено та затверджено Стратегію розвитку Рахункової палати на 2019–2024 рр. Щодо відкритості та доступності інформації: впроваджено в експлуатацію (2020 р.) Державний вебпортал бюджету для громадян (openbudget.gov.ua); запроваджено інструмент проведення аналізу бюджетних показників, розроблений на основі методології Світового банку (BOOST), а також аналітичні панелі (дашборди), які дають змогу порівнювати й аналізувати бюджетні видатки закладів освіти; публічний доступ через вебпортал IFIs projects до даних реєстру проєктів економічного і соціального розвитку країни, які реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій. Відповідно, Україна увійшла до групи держав з доступом до істотної інформації щодо бюджету (покращання позиції у рейтингу Індексу відкритості бюджету (Open Budget Index) – з 39-ї (2017 р.) до 26-ї (2019 р.) позиції[22].

[22] Невідворотність диджиталізації (цифровізації) у системі управління публічними фінансами було закладено у 2015 р. оновленням ст. 28 БКУ та ст. 5, 101 Закону «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939. Також важливими кроками є положення Стратегії управління державними фінансами (починаючи з 2017 р.) та концептуальне рішення Уряду щодо створення механізмів, які уможливлюють прозорість у бюджетній сфері (Концепція створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» : затв. розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 92-р.). Заходами з підвищення прозорості державного та місцевих бюджетів є надання інформації про бюджет статусу відкритих даних (формат публічної інформації, що уможливлює їхню автоматизовану обробку спеціальними електронними засобами, є вільною та безоплатною у доступі та подальшому використанні), оприлюднення інформації на єдиному вебпорталі відкритих даних (https://data.gov.ua/), на доповнення до обов'язкової норми щодо розміщення на офіційних сайтах головних розпорядників бюджетних кошті та забезпечення доступу до неї. Для громадян, нефахівців у галузі публічних фінансів, також створено Державний вебпортал бюджету для громадян (ІАС «Прозорий бюджет» https://openbudget.gov.ua/).

Досягнення протягом 2017–2020 рр. позитивних результатів у реформуванні більшості складників системи управління публічними фінансами створило міцне підґрунтя для продовження виконання встановлених завдань і визначення нових пріоритетів, націлених на вдосконалення системи управління та реагування на нові виклики. ***Побудову сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації і витрачання державних коштів*** визначено як ***мету Стратегії на 2022–2025 роки***. Результатом її реалізації повинна стати ефективніша система управління публічними фінансами, яка разом з реформованою системою державного управління сприятиме сталому соціально-економічному розвитку держави, конкурентоспроможності економіки та динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема спільний ринок держав – членів ЄС. Стратегія управління публічними фінансами передбачає формування відповідних заходів за напрямами: дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни в середньостроковій перспективі; підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики; забезпечення ефективного виконання бюджету; підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами тощо.

**Таблиця А.1**

**Стратегічні цілі системи управління публічними фінансами та показники їхнього досягнення**

***Ціль 1. Дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі***

| *Мета* | *Завдання, заходи* | *Результативні індикатори* |
|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| | ***Податкова система*** | |
| Побудова сучасної справедливої податкової системи, що забезпечує рівність усіх платників податків перед законом та зменшення витрат і часу платників податків на податкове адміністрування | *Напрями заходів:*<br>– підвищення ефективності податкового адміністрування та якості обслуговування платників податків;<br>– розширення бази оподаткування згідно плану концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику (розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.07.2019 № 542-р).<br>*Завдання:*<br>– впровадження електронних податкових перевірок (е-аудит); | Частка судових справ з податкових спорів, вирішених судами на користь органів ДПС, у загальній кількості судових спорів (базове значення 59,2 %, проєкт 2025 р. – 52,8 %).<br>Рівень задоволеності платників податків |

**Продовження таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | – створення ефективної комплексної системи управління ризиками для забезпечення ризик-орієнтованого підходу до платників податків;<br>– підвищення рівня інституційної спроможності служби у частині виявлення та запобігання загрозам зовнішнього й внутрішнього втручання в роботу баз даних та інформаційних ресурсів адміністрування податків;<br>– спрощення та диджиталізація податкового адміністрування;<br>– покращання обміну інформацією у податкових цілях між компетентними органами України та іноземних держав для боротьби з агресивним податковим плануванням, подальшого впровадження Плану дій BEPS із метою протидії виведенню прибутку з України | послугами ДПС за результатами періодичних опитувань (максимум – 6 балів) (базове значення – 4,21, проєкт 2025 р. – 4,8). Час, витрачений платниками податків на подання звітності та сплату податків (базове значення – 328 год на рік, проєкт 2025 р. – 250 год) |
| | ***Митна система*** | |
| Сприяння міжнародній торгівлі й безпеці шляхом подальшого зниження рівня незаконного переміщення товарів через митний кордон України і грошових та часових витрат для доброчесного бізнесу на проходження митних процедур | *Напрями заходів:*<br>– посилення інституційної спроможності митних органів;<br>– удосконалення системи митного контролю, гармонізація митних процедур та сприяння міжнародній торгівлі згідно з планом заходів із реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику (розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 № 569).<br>*Завдання:*<br>– впровадження інституту авторизованого економічного оператора (АЕО);<br>– запровадження правил СОТ щодо вимірювання та опублікування даних про середній час випуску товарів (інструмент – дослідження часу випуску Всесвітньої митної організації);<br>– приєднання до Конвенції про процедуру спільного транзиту в 2022–2023 рр.;<br>– автоматизація митних формальностей та стандартизованих оперативних завдань, розвиток автоматизованої системи управління ризиками;<br>– модернізація системи контролю за визначенням митної вартості та створення єдиної довідкової бази даних цінової інформації;<br>– постмитний контроль (з метою запобігання незаконному ввезенню товарів без сплати податків) і митний аудит | Часові витрати для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на проходження митних процедур (середній час митного оформлення товарів, щодо яких автоматизованою системою аналізу та управління ризиками не генерувався перелік митних формальностей) у режимі:<br>експорту (базове значення – 50 хв, проєкт 2025 р. – 39 хв);<br>імпорту (базове значення – 99 хв, проєкт 2025 р. – 77 хв);<br>транзиту (базове значення – 33 хв, проєкт 2025 р. – 22 хв) |

**Продовження таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | ***Управління фіскальними ризиками та державними активами*** | |
| Завчасне виявлення фіскальних ризиків та вжиття заходів для уникнення та/або мінімізації їхнього впливу на бюджет | *Напрями заходів:*<br>– проведення комплексної оцінки фіскальних ризиків та визначення їхнього впливу на державний бюджет;<br>– забезпечення проведення ефективного моніторингу фіскальних ризиків та їхньої мінімізації;<br>– підвищення інституційної спроможності Міністерства фінансів та інших органів державної влади щодо управління фіскальними ризиками;<br>– запровадження управління фіскальними ризиками місцевих бюджетів.<br>*Завдання:*<br>– забезпечити відображення результатів комплексної оцінки фіскальних ризиків як у середньостроковій, так і в річній бюджетній документації з поступовим розширенням спектра ризиків відповідно до Кодексу фіскальної прозорості МВФ;<br>– затвердити за погодженням з Мінфіном плани дій щодо мінімізації найбільших фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю суб'єктів господарювання держсектору;<br>– формування, ведення, модернізація Єдиного реєстру об'єктів державної власності (ФДМУ), зокрема шляхом створення на єдиній ІТ-платформі централізованого інформаційного порталу для обліку активів держави;<br>– створення правової та методологічної бази для запровадження управління фіскальними ризиками місцевих бюджетів | Відображення фіскальних ризиків, що матеріалізувалися, у реєстрі фіскальних ризиків, очікуване значення – 100 %.<br>Відхилення між фактичними та плановими показниками надходжень частини чистого прибутку і дивідендів до державного бюджету внаслідок матеріалізації фіскальних ризиків (базове значення – 2,1%, проєкт 2025р. – 5 %) |
| | ***Управління боргом*** | |
| Забезпечення боргової стійкості та підвищення ефективності управління державним, гарантованим державою і місцевим боргом | *Напрями заходів:*<br>– забезпечення функціонування Боргового агентства;<br>– розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів;<br>– удосконалення інструментів та механізмів надання державних гарантій, насамперед для підтримки малого, середнього бізнесу;<br>– підвищення спроможності ОМС у сфері управління боргом;<br>– збільшення частки довгострокового пільгового фінансування. | Відношення державного боргу до ВВП (базове значення – 53,9 %, проєкт 2025р. – 45 % ВВП).<br>Частка довгострокового пільгового фінансування, залученого від МФО та іноземних держав для реалізації |

**Продовження таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | *Завдання:*<br>– посилення інституційної спроможності управління боргом через ефективне функціонування Боргового агентства (оцінювання й управління ризиками зовнішнього та внутрішнього середовища, що створюють загрозу стійкості державного боргу, збільшують навантаження на держбюджет);<br>– розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів для підвищення ліквідності облігацій внутрішньої державної позики;<br>– функціонування інституту первинних дилерів та посилення їхньої ролі на вторинному ринку;<br>– розширення спектра боргових інструментів та здійснення активних операцій з держборгом;<br>– використання державних гарантій з одночасним посиленням відповідних захисних інструментів;<br>– підвищення спроможності ОМС у сфері управління боргом через удосконалення механізмів контролю за місцевими запозиченнями та гарантіями;<br>– залучення довгострокового пільгового фінансування, зокрема в межах програм співпраці з МФО | інвестиційних проєктів, у загальному обсязі державного боргу (базове значення – 5,9 %, проєкт 2025 р. – 7 %) |
| | ***Управління ліквідністю*** | |
| Підвищення прогнозованості та доступності коштів для виконання державних функцій | *Напрями заходів:*<br>– покращання якості прогнозування руху коштів на рахунках Казначейства;<br>– удосконалення інструментів управління ліквідністю відповідно до Концепції з управління ліквідністю на 2020–2023 роки (затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.11.2020 № 1375 ).<br>*Завдання:*<br>– формалізація процесу прогнозування руху коштів на єдиному казначейському рахунку та валютних рахунках Казначейства відповідно до затвердженої Міністерством фінансів методики;<br>– запровадження процедури планування розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів строків та обсягів здійснення витрат;<br>– розроблення календаря платежів для забезпечення їхнього ефективного моніторингу;<br>– створення інформаційної системи прогнозування руху коштів – «е-ліквідність»;<br>– запровадження інструментів управління коштами (розміщення тимчасово вільних коштів, здійснення операцій РЕПО, викуп державних цінних паперів та узгодження строків значних надходжень і витрат державного бюджету) | Відношення суми абсолютних значень відхилень помісячних прогнозів до обсягу вихідних потоків з єдиного казначейського рахунку (базове значення – 8 %, проєкт 2025 р. – 5%).<br>Відношення бюджетної заборгованості до фактичних видатків загального фонду державного бюджету (базове значення 3,8 %, проєкт 2025 р. – 1 %) |

**Продовження таблиці А.1**

***Ціль 2. Підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики***

| *Мета* | *Завдання, заходи* | *Результативні індикатори* |
|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| ***Макроекономічне і бюджетне прогнозування та стратегічне планування*** | | |
| Розбудова системи державного стратегічного планування, елементи якої є взаємоузгодженими, базуються на достовірних результатах макроекономічного та бюджетного прогнозування й орієнтовані на досягнення цілей, визначених на довгостроковий період і підтриманих суспільством | *Напрями заходів:*<br>– законодавче врегулювання функціонування цілісної системи державного прогнозування та стратегічного планування економічного і соціального розвитку;<br>– розбудова системи державного прогнозування і стратегічного планування економічного й соціального розвитку в межах імплементації законодавства щодо державного прогнозування та стратегічного планування економічного і соціального розвитку;<br>– подальша деполітизація процесів макроекономічного і бюджетного прогнозування та стратегічного планування;<br>– удосконалення інструментів та підвищення спроможності у сферах макроекономічного і бюджетного прогнозування та стратегічного планування.<br>*Завдання:*<br>– розробити законопроєкт щодо розбудови системи державного прогнозування та стратегічного планування економічного і соціального розвитку, спрямованого на забезпечення цілісності, взаємоузгодженості та ієрархічності документів стратегічного планування, а також на деполітизацію процесів їхнього розроблення і підвищення рівня відповідальності за результати виконання; | Частка головних розпорядників бюджетних коштів, які щороку актуалізують і публікують плани своєї діяльності на середньостроковий період (проєкт 2025 р. – 100 %).<br>Частка головних розпорядників бюджетних коштів, які щороку забезпечують публічне представлення звітів про виконання планів своєї діяльності на середньостроковий період (проєкт 2025 р. – 100 %)<br>Відхилення між прогнозними та фактичними показниками номінального ВВП (базове значення – 5 %, проєкт 2025р. – 3 %).<br>Відхилення між прогнозними та фактичними показниками податкових доходів зведеного бюджету (базове значення – 5 %, проєкт 2025 р. – 3 %) |

**Продовження таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | – упорядкувати питання розроблення, виконання, проведення моніторингу та оцінювання виконання документів стратегічного планування, затвердити необхідні методичні рекомендації для учасників таких процесів;<br>– запровадження незалежного зовнішнього оцінювання макроекономічних та бюджетних прогнозів, політичних ініціатив і документів системи державного стратегічного планування Радою незалежних експертів | |
| ***Середньострокове бюджетне планування*** | | |
| Забезпечення передбачуваності та збалансованості бюджетно-податкової політики на середньострокову перспективу та посилення стратегічного підходу до бюджетного планування | *Напрями заходів*:<br>– створення надійних середньострокових рамок для планування держбюджету;<br>– посилення фінансово-економічної обґрунтованості рішень Уряду;<br>– підвищення рівня бюджетної дисципліни та якості бюджетного планування;<br>– розвиток середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні.<br>*Завдання:*<br>– підвищення якості та забезпечення оприлюднення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів на середньостроковий період, на основі яких формуються бюджетні запити;<br>– розроблення плану заходів для посилення фінансово-економічної обґрунтованості рішень Уряду та системи моніторингу наслідків реалізації державної політики протягом наступних років, з обов'язковими консультаціями з Міністерством фінансів; | Відхилення бюджетних показників на плановий рік, передбачених Бюджетною декларацією, від відповідних показників, затверджених Бюджетною декларацією попереднього року (проєкт 2023 р. – не більше 10 %; проєкт 2025 р. – не більше 5 %) |

**Продовження таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | – запровадження практики зміни граничних обсягів фінансування головних розпорядників за умови обґрунтування заходів у вигляді нових політичних ініціатив у межах урядової програми;<br>– скорочення кількості головних розпорядників бюджетних коштів згідно з критеріями формування органом державної політики у відповідній сфері, наявності спеціального статусу або обґрунтованої потреби в незалежності фінансового забезпечення;<br>– забезпечення уніфікованого планування бюджетних видатків на оплату праці в межах реалізації Концепції реформування системи оплати праці державних службовців (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 № 622);<br>– нормативне врегулювання середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні (інструкції, типові форми необхідних документів) | |
| | ***Програмно-цільовий метод*** | |
| Підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів і якості надання послуг державою | *Напрями заходів:*<br>– оптимізація бюджетних програм та посилення їхньої відповідності цілям державної політики;<br>– регулярне проведення оглядів витрат державного бюджету;<br>– ефективний моніторинг результативності;<br>– удосконалення програмно-цільового методу на місцевому рівні, включно із застосуванням гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі. | Частка видатків та надання кредитів із державного бюджету, охоплених оглядами витрат у відповідному році (базове значення – 11,9 %, проєкт 2025р. – не менше 5 %).<br>Частка головних розпорядників коштів державного бюджету, які переглянули свої бюджетні програми відповідно до нових підходів (проєкт 2023 р. – 30 %, проєкт 2025 р. – 100 %) |

**Продовження таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | – Завдання:<br>– проведення оглядів витрат держбюджету та їхньої інтеграції в бюджетний процес, що збільшить ефективність та якість публічних послуг;<br>– виявлення можливості для перерозподілу фінансових ресурсів відповідно до пріоритетів державної політики;<br>– формування бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету згідно з їхніми стратегічними цілями;<br>– підвищення результативності процесу верифікації та моніторингу державних виплат для посилення їхньої адресності;<br>– проведення оцінки ефективності бюджетних програм із публікацією результатів;<br>– удосконалення нормативного забезпечення на місцевому рівні (типові форми бюджетного запиту, інструкції та ін.);<br>– посилення підзвітності головних розпорядників бюджетних коштів та підвищення прозорості бюджетів з питань урахування потреб соціальних груп, зокрема і за гендерною ознакою | |
| ***Міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація*** | | |
| Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад та вдосконалення міжбюджетних відносин з урахуванням нової моделі територіальної організації влади України й оновлених повноважень органів виконавчої влади та ОМС | *Напрями заходів:*<br>– чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та ОМС;<br>– збільшення власних фінансових ресурсів ОМС;<br>– удосконалення механізму фінансового забезпечення видаткових повноважень, які передаються державою на виконання органам місцевого самоврядування та виконавчої влади; | Зміна фактичного показника обсягу трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам за звітний період до затвердженого планового показника (базовий рівень – 0,6 % (0 %), проєкт 2025 р. – не більше 1 %). |

**Продовження таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | – посилення фінансової прозорості та підзвітності ОМС.<br>– Завдання:<br>– розмежування повноважень між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування за принципом субсидіарності шляхом проведення відповідних консультацій із всеукраїнськими асоціаціями ОМС;<br>– внесення змін до системи бюджетного вирівнювання з урахуванням оновлених повноважень ОМС;<br>– зміцнення власної ресурсної бази місцевого самоврядування (нові підходи до зарахування податку на доходи фізичних осіб, стимули для ОМС щодо встановлення та збору місцевих податків, механізми обміну інформацією між органами самоврядування та податковими службами;<br>– оновлення соціальних стандартів і нормативів надання гарантованих державою послуг у сфері освіти, охорони здоров'я та соціального захисту;<br>– визначення чітких показників ефективності відповідної бюджетної програми фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;<br>– перегляд повноважень органів, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства на місцевому рівні | Частка доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) у зведеному бюджеті України (базове значення – 22,6 %, проєкт 2025р. – 26 %) |

**Продовження таблиці А.1**

## *Ціль 3. Забезпечення ефективного виконання державного та місцевих бюджетів*

| *Мета* | *Завдання, заходи* | *Результативні індикатори* |
|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| | ***Система публічних закупівель*** | |
| Ефективне функціонування системи публічних закупівель, що є запорукою раціонального використання державних коштів та розвитку конкурентоспроможної економіки | *Напрями заходів:*<br>– удосконалення порядку проведення моніторингу публічних закупівель та покращання доступу до відповідних джерел інформації;<br>– удосконалення методологічних підходів до здійснення контролю у сфері публічних закупівель.<br>*Завдання:*<br>– забезпечення доступності публічних закупівель для стимулювання діяльності малого та середнього бізнесу завдяки спрощенню процесу шляхом автоматизації закупівельних процесів та професіоналізації сфери публічних закупівель;<br>– підвищення ефективності моніторингу публічних закупівель, що сприятиме ефективному й прозорому процесу, створенню конкурентного середовища і запобіганню проявам корупції;<br>– удосконалення системи автоматичних індикаторів ризиків на основі даних електронної системи закупівель та інших відкритих джерел інформації; запровадження методологічних підходів щодо здійснення контролю у сфері публічних закупівель, пропонованих експертами | Частка проведених органом державного фінансового контролю моніторингів процедур закупівель на підставі автоматичних ризик-індикаторів у загальній кількості проведених моніторингів (базове значення – 11 %, проєкт 2025р. – 75 %).<br>Підвищення середнього показника участі в конкурентних процедурах закупівель (базове значення – 2,79 учасника, проєкт 2025 р. – 2,85 учасника).<br>Підвищення середнього показника участі в спрощених закупівлях (базове значення – 1,9 учасника, проєкт 2025 р. – 2 учасники).<br>Зменшення частки скасованих процедур закупівлі (базове значення – 26 %, проєкт 2025 р. – 23 %) |
| | ***Управління державними інвестиціями*** | |
| Забезпечення планування державних інвестицій на основі стратегічних пріоритетів і середньострокової бюджетної перспективи та здійснення прозорого й економічно обґрунтованого відбору інвестиційних проєктів | *Напрями заходів*:<br>– стратегічне планування державних інвестицій на середньострокову перспективу;<br>– гармонізація підходів до оцінювання та відбору пропозицій щодо фінансування інвестпроєктів;<br>– підвищення спроможності галузевих міністерств в управлінні державними інвестиціями;<br>– посилення моніторингу та підвищення прозорості реалізації інвестиційних проєктів;<br>– удосконалення підходів до управління інвестиційними проєктами, що фінансуються з місцевих бюджетів. | Покращання якості підготовки державних інвестпроєктів (частка проєктів, які відповідають визначеним критеріям, у загальній кількості поданих державних інвестпроєктів) (базове значення – 87 %, проєкт 2025 р. – 100 %). |

**Продовження таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | *Завдання:*<br>– запровадження стратегічного планування державних інвестицій;<br>– створення методологічної бази для підготовки та оцінки державного інвестпроєкту, з урахуванням його масштабності та умов реалізації;<br>– посилення механізмів оцінювання перспективних планів на засадах чіткої відповідальності за якість експертизи інвестпроєктів, фінансованих за рахунок державних капітальних вкладень;<br>упровадження централізованої системи моніторингу великомасштабних державних інвестпроєктів на основі фінансових та інших кількісних показників для виявлення проєктів із високим ризиком проблем під час їхньої реалізації, ужиття необхідних заходів щодо зниження ризиків, проведення моніторингу їхньої реалізації | Вибірка державних капітальних вкладень, передбачених для реалізації державних інвестроєктів (базове значення – 98 % плану, проєкт 2025 р. – 98 %) |
| ***Бухгалтерський облік у державному секторі*** | | |
| Підвищення якості, повноти та достовірності даних, на основі яких приймаються управлінські рішення у сфері державних фінансів | *Напрями заходів:*<br>– удосконалення національних положень (стандартів) бухобліку в держсекторі;<br>– модернізація організаційних засад та якості виконання функцій бухгалтерських служб у державному секторі;<br>– підвищення якості інформації про загальний майновий стан і результати діяльності суб'єктів державного сектору та бюджетів;<br>– удосконалення розкриття в бухгалтерському обліку інформації про виконання державного і місцевих бюджетів.<br>*Завдання:*<br>– розкриття основних відмінностей між національними та міжнародними стандартами фінансової звітності й удосконалення методології її підготовки для підвищення якості інформації про загальний майновий стан та результати діяльності суб'єктів державного сектору і бюджетів;<br>– проведення тренінгів та підвищення кваліфікації, формування нової організаційної структури служб | Частка удосконалених Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі відповідно до IPSAS (базове значення – 20 %, проєкт 2025 р. – 70 %) |

**Продовження таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| ***Казначейське обслуговування бюджетних коштів*** | | |
| Забезпечення ефективності та прозорості у виконанні бюджету | *Напрями заходів:*<br>– посилення інституційної спроможності Казначейства;<br>– удосконалення процедур казначейського обслуговування бюджетних коштів та відповідних форм звітності.<br>*Завдання:*<br>– оптимізація процедури казначейського обслуговування коштів, форм звітності;<br>– удосконалення управління коштами єдиного казначейського рахунку;<br>– диджиталізація розрахунково-касового обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів для підвищення ефективності, прозорості, мінімізації впливу людського фактора | Рівень підключення учасників бюджетного процесу до системи дистанційного обслуговування Казначейства (базове значення – 80 %, проєкт 2025 р. – 100 %) |
| ***Система державного внутрішнього фінансового контролю*** | | |
| Посилення управлінської підзвітності на всіх рівнях державного сектору, підвищення ефективності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах | *Напрями заходів:*<br>– упровадження внутрішнього контролю, спрямованого на посилення відповідальності керівників за управління і розвиток загалом;<br>– посилення ефективності, спроможності та незалежності внутрішнього аудиту;<br>– підвищення інституційної спроможності центрального підрозділу гармонізації Міністерства фінансів.<br>*Завдання:*<br>– практичне застосування результатів внутрішнього фінансового контролю, рекомендації щодо його оптимальної організації, включно з ефективним управлінням ризиками;<br>– застосування зовнішніх оцінок якості внутрішнього аудиту (на відміну від оцінки відповідності законодавству) для посилення ефективності;<br>– упровадження навчальних програм, уведення національної сертифікації внутрішніх аудиторів, створення інтерактивного порталу для автоматизації процесів та обміну інформацією;<br>– визначення моделі здійснення контрольних повноважень щодо місцевих бюджетів | Рівень упровадження державними органами рекомендацій за результатами внутрішніх аудитів (повністю або частково) (базове значення – 85 %, проєкт 2025 р. – 95 %).<br>Рівень упровадження державними органами рекомендацій центрального підрозділу гармонізації Міністерства фінансів (2021 р. – 40 %, проєкт 2025 р. – 60 %) |

**Продовження таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | ***Державний фінансовий контроль*** | |
| Удосконалення системи державного фінансового контролю, яка сприятиме ефективному державному управлінню, виявлятиме й попереджатиме порушення вимог законодавства та неефективне використання фінансових і матеріальних ресурсів на державному та місцевому рівні | *Напрями заходів:*<br>– посилення державного фінансового контролю в найбільш ризикових сферах;<br>– забезпечення ефективної міжвідомчої взаємодії в межах здійснення фінансового контролю;<br>– посилення інституційної спроможності органів Державної аудиторської служби на центральному, місцевому рівні.<br>*Завдання:*<br>– посилення аналітичних спроможностей для концентрації на високоризикових операціях і відповідної організації інспектування;<br>– удосконалення організаційних та методологічних підходів здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства у частині місцевих бюджетів;<br>– покращання комунікації з Рахунковою палатою, внутрішніми аудиторами, контролюючими та правоохоронними органами | Кількість інспектувань, за якими виявлено втрати фінансових ресурсів, у загальній кількості проведених інспектувань, відібраних на підставі ризик-орієнтованого відбору (базове значення – 70 %, проект 2021 р. – 95 %) |
| | ***Незалежний зовнішній фінансовий контроль (аудит)*** | |
| Посилення ролі та підвищення ефективності зовнішнього фінансового контролю відповідно до стандартів INTOSAI | *Напрями заходів:*<br>– максимальне наближення методології та практики проведення аудитів до стандартів INTOSAI;<br>– посилення консультативної (експертної) ролі Рахункової палати як вищого органу аудиту в Україні.<br>*Завдання:*<br>– імплементація міжнародних стандартів, що вимагає системного вдосконалення законодавства, поліпшення взаємодії Рахункової палати із зацікавленими сторонами;<br>– охоплення аудитом найважливіших сфер діяльності держави шляхом проведення ризик-орієнтованої оцінки у сфері управління публічними коштами та державним майном;<br>– забезпечення конструктивної взаємодії із суспільством для підвищення довіри до органів державної влади загалом та Рахункової палати зокрема | Кількість проведених аудитів відповідності (проєкт 2025р. – 3 од.). Оцінка показника PI31 «Вивчення аудиторських звітів законодавчим органом влади» Звіту про ефективність управління державними фінансами (PEFA) за напрямами «Слухання про результати аудитів» та «Рекомендації законодавчого органу влади» (базове значення – С, проєкт 2025 р. – А) |

**Продовження таблиці А.1**

## *Ціль 4. Підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні публічними фінансами*

| *Мета* | *Завдання, заходи* | *Результативні індикатори* |
|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| ***Прозорість бюджету та участь громадян у бюджетному процесі*** | | |
| Підвищення прозорості та доступності інформації про бюджет і розширення можливостей для її аналізу | *Напрями заходів:*<br>– забезпечення відповідності міжнародним стандартам щодо прозорості бюджету;<br>– забезпечення відкритості й доступності інформації про місцеві бюджети.<br>*Завдання:*<br>– розширення обсягу інформації, що підлягає публікації у машинозчитуваному форматі, включно з бюджетними запитами, паспортами бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів та звітами про їхнє виконання;<br>– розвиток та просування Державного вебпорталу бюджету для громадян;<br>– уніфікація і стандартизація шляхів та заходів оприлюднення інформації щодо місцевих бюджетів | Кількість балів України в рейтингу Open Budget Index (OBI) (базове значення 2019 р. – 63 бали зі 100, проєкт 2025 р. – не менше 67 балів) |
| ***Інформаційні технології в управлінні державними фінансами*** | | |
| Побудова сучасної й ефективної системи управління інформаційними технологіями для забезпечення підтримки і подальшого цифрового розвитку ефективної та прозорої системи управління | *Напрями заходів:*<br>– упровадження єдиних ІТ-стандартів, розбудова Єдиної ІТ-системи управління публічними фінансами;<br>– перехід на впровадження електронних послуг – сервісної моделі надання ІТ-послуг, орієнтованої на користувача;<br>– реалізація проєктів у межах завдань Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій, цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 № 1467);<br>– унеможливлення впливу людського фактора на автоматичну обробку інформації;<br>– збереження та підсилення кадрового потенціалу;<br>– захист інформації, яка обробляється в Єдиній інформаційно-комунікаційній системі управління публічними фінансами | Частка регламентованих інформаційних потоків, які передаються між Міністерством фінансів та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Урядом через Міністра фінансів, у загальній кількості таких потоків (базове значення – 30 %, проєкт 2025 р. – 70 %) |

**Продовження таблиці А.1**

***Ціль 5. Розвиток управління людськими ресурсами у сфері державних фінансів***

| *Мета* | *Завдання, заходи* | *Результативні індикатори* |
|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| Посилення кадрового потенціалу для ефективного формування та реалізації державної політики у сфері державних фінансів | *Напрями заходів:*<br>– запровадження стратегічного підходу та підвищення ефективності управління людськими ресурсами у сфері державних фінансів;<br>– підвищення рівня професійної компетентності фахівців.<br>*Завдання:*<br>– створення єдиної платформи професійного розвитку та комунікації у сфері управління публічними фінансами;<br>– розроблення стратегії управління людськими ресурсами Міністерства фінансів і центральних органів виконавчої влади;<br>– упровадження методів управління людськими ресурсами (на основі компетенцій), що забезпечить якісний відбір, результативну систему навчання, розвитку та оцінювання персоналу;<br>– створення науково-освітнього хабу з підготовки кадрів для сфери публічних фінансів (програми дуальної освіти на базі закладу вищої освіти; платформи для дистанційного навчання; інституціалізація професійно-комунікативної спроможності | Частка державних службовців, які підвищили рівень професійної компетентності, у загальній кількості державних службовців апарату Міністерства фінансів (базове значення – 18 %, проєкт 2025р. – 30 %) |

*Успішність виконання визначених управлінських завдань залежить, зокрема, від таких факторів:*

- нестабільна макроекономічна ситуація, що впливає на надійність середньострокових прогнозів та, як наслідок, на можливість упровадження середньострокового бюджетного планування;
- часті зміни у політичних процесах держави, у системі виконавчої влади, пріоритетах діяльності Уряду і відповідного розподілу ресурсів;
- непередбачуваність змін у законодавстві, що призводить до необхідності частого перегляду умов функціонування економіки;
- відсутність політичного консенсусу стосовно шляхів розбудови системи державного стратегічного планування та повноважень учасників

стратегічного планування, що може призвести до неприйняття відповідного законодавчого акта;

- неінтегрованість у систему державного стратегічного планування або низька якість галузевих стратегій та середньострокових планів діяльності головних розпорядників коштів, недостатня спроможність міністерств у здійсненні середньострокового бюджетного планування;
- брак політичного консенсусу щодо визначення повноважень та розподілу фінансових і матеріальних ресурсів територіальних громад;
- зниження якості управління на рівні ОМС унаслідок недостатнього рівня компетенції службовців місцевого самоврядування порівняно з розширенням їхніх повноважень;
- неможливість забезпечення зниження рівня державного боргу через нестабільну макроекономічну ситуацію та зміни ринкової кон'юнктури, зростання потреб фінансування бюджету, внаслідок збільшення видатків, спричинених повномасштабною російською агресією;
- інституційний опір змінам у практиках управління публічними фінансами;
- відставання розвитку спроможностей органів влади від темпу інституційних реформ;
- неможливість проведення необхідної технічної модернізації через недостатній обсяг фінансування тощо.

# РОЗДІЛ 2

# ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПРИЙНЯТТЯ БЮДЖЕТНИХ РІШЕНЬ

**2.1. Питання державних фінансів в економічних теоріях: від камералістів до неолібералів та неоконсерваторів.**
**2.2. Бюджетні рішення в теоріях сучасного інституціоналізму.**
**2.3. Вітчизняна практика прийняття бюджетних рішень.**
**2.4. Фінансова стійкість бюджетної системи як мотивація бюджетних рішень.**

## 2.1. Питання державних фінансів в економічних теоріях: від камералістів до неолібералів та неоконсерваторів

Теоретичні основи прийняття бюджетних рішень мають великий вплив на формування прозорої системи державного управління. Через механізм формування бюджетних надходжень, здійснення видатків держава впливає на суспільне виробництво, стимулюючи зростання вартості виробленого в країні ВВП, зайнятості населення, підтримання відповідного рівня споживання і накопичення та/або залучення фінансових ресурсів.

Державні фінанси як наука репрезентують суму знань про обґрунтування необхідності, способи, методи мобілізації певних сум грошових коштів та напрями, способи їхнього використання для забезпечення успішного функціонування держави; процесу впорядкування знань, фактів, перебігу, закономірностей, що дає уявлення про причинно-наслідкові зв'язки під час формування, розподілу та перерозподілу сукупного продукту. Об'єктивним ідеалом державних фінансів можна вважати таку організацію способів мобілізації фінансових ресурсів, коли держава ефективно виконує свої функції, а при переході коштів від підприємств, домашніх господарств не погіршується їхнє економічне становище.

Питання державних фінансів прямо чи опосередковано є предметом досліджень майже всіх економічних учень, концепцій, теорій. Варто підкреслити, що теорії державних фінансів постійно еволюціонують, оскільки змінюється сама держава. Також слід підкреслити, що між зазначеними нижче теоріями існує зв'язок (доповнення, протиставлення, заперечення, подальший розвиток тощо). Так, фінансова наука спирається на фундаментальну теорію

бюджету, яку почали розробляти В. Петті, А. Сміт, Д. Рікардо, розвинули Дж. М. Кейнс, Дж. Кларк, А. Маршалл, Ф. Модільяні, Дж. Стігліц, В. Ойкен, М. Фрідман, Дж. Б'юкенен, К. Ерроу, Б. Фрей.

Сучасні теорії формують окремі сегменти фінансової науки. При цьому їх можна згрупувати у вигляді ***двох базових блоків***: у одному містяться *теорії, що досліджують процес прийняття колективних рішень у державі,* у другому – *ті, які базуються на економіці добробуту*. У першому випадку йдеться про фінансову науку, орієнтовану на суспільний вибір, у другому – на економіку добробуту (рис. 2.1). Але в обох напрямах фінансової науки до об'єкта аналізу застосовується модель економічно раціональної поведінки індивіда (хоча з різним ступенем послідовності). Саме цим вони й відрізняються від «старих» наукових концепцій.

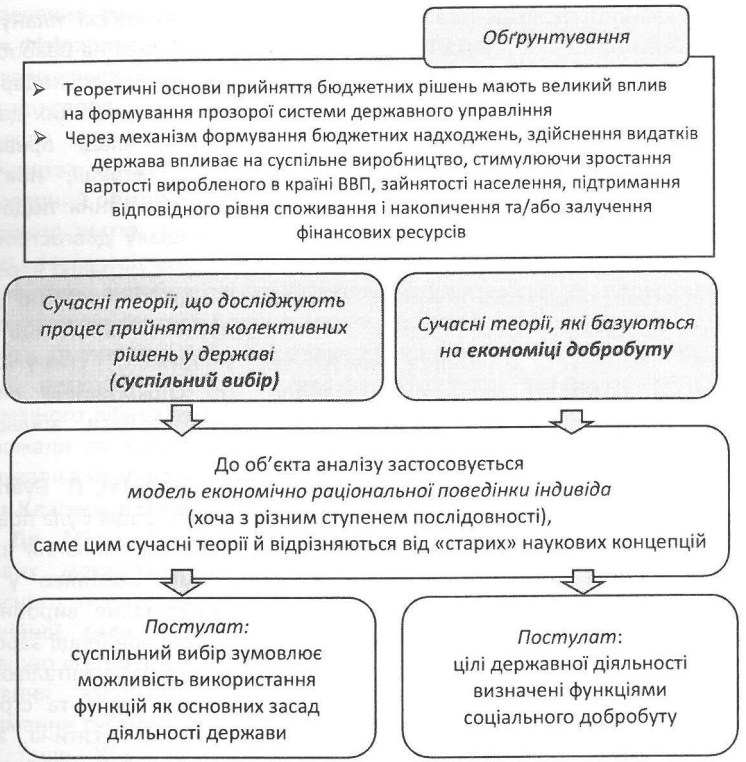



**Рис. 2.1.** Основні теорії прийняття бюджетних рішень

Крім того, дещо по-різному в обох напрямах оцінюється діяльність держави. У фінансовій науці, спрямованій на економіку добробуту, як правило, обстоюється думка про те, що цілі державної діяльності визначені функціями соціального добробуту. У фінансовій науці, орієнтованій на суспільний вибір, надається можливість використання цих функцій як основних засад діяльності держави. Останніми роками актуальність проблеми державної фінансової політики істотно підвищилась.

Наведемо окремі положення щодо прийняття бюджетних рішень у межах державних фінансів у різних економічних ученнях, концепціях, теоріях.

• **Камералісти – Д. фон Джусті, Д. Бехер, Й. фон Зонненфельс** (XVII–XVIII ст., німецького й австрійського походження). Провели систематизований аналіз державного господарства, розглядали державу як об'єкт планування, вважаючи його основною функцією управління, зосередилися на розробленні, вивченні урядових інструкцій для управління державним господарством. Погляди визначалися тогочасними інституційними умовами, за яких держава і народ беззаперечно підпорядковувались абсолютній владі правителів, яка обмежувалася наданням населенню можливості міграції, пов'язаної з незначними витратами. На їхню думку, під час використання податкових джерел доцільно керуватися ідеєю збереження потенціалу довгострокового економічного розвитку, якого можна досягти, стимулюючи міграцію населення шляхом пільгової податкової політики. У довгостроковому періоді це давало можливість одержати більше податків, ніж за одноразової конфіскації майна громадян. Визначали державні видатки як інструмент стимулювання економічного розвитку, наприклад, вважали, що спрямування видатків на створення інфраструктури в подальшому має сприяти збільшенню державних доходів.

• **Ранні класики політичної економії – В. Петті (Англія), П. Буагільбер (Франція),** 1620–1720-ті рр. У Великобританії та Франції міграція була пов'язана з істотними індивідуальними витратами. Як наслідок, зловживання владою в цих країнах перетворилося на державну проблему, особливо у сфері фіскальної експлуатації населення. Досліджуючи матеріальне виробництво, В. Петті сформулював положення трудової теорії вартості, концепції заробітної плати як ціни праці, теорії земельної ренти (диференціальної, капіталізованої). Вивчав проблеми оподаткування і фінансів, розкрив джерела та структуру податків (земельний податок, мито, подушний податок, десятина, акциз), державного бюджету. Аналізуючи цільові видатки держави, В. Петті виокремив їх у такі статті, як оборона, управління, будівництво доріг, мостів, утримання шкіл та інтернатів, допомога сиротам, інвалідам тощо.

Економічні погляди П. Буагільбера формувалися на тлі глибокої соціально-економічної кризи у Франції внаслідок протекціоністської економічної політики Ж. Б. Кольбера, що ґрунтувалася на принципах меркантилізму та втручання держави в економічні процеси. Розглядаючи багатство нації, застосував поняття національного доходу, науковець запровадив макроекономічний підхід. Є фундатором трудової теорії вартості, наголошуючи на необхідності рівноваги ринкової економіки, трактував мінові відносини як замкнуте коло купівлі-продажу. Приділяв увагу податковій політиці, підкреслюючи, що доцільними є тільки ті податки, які сприяють розвитку економіки. Питання взаємозв'язку видатків та доходів, їхньої збалансованості пропонував вирішувати через збільшення оподаткування забезпечених громадян.

• **Фізіократи – Ф. Кене, А. Тюрго, В. Мірабо (Франція),** 1756–1778 рр. Піддавали нищівній критиці меркантилізм, політику протекціонізму, обстоюючи принципи свободи підприємництва і невтручання держави в економічне життя; перенесли центр уваги досліджень багатства зі сфери обігу до сфери виробництва (джерелом утворення багатства чи вартості є виробництво, а не товарний обмін). Сформулювали положення про природну закономірність суспільного життя, розвиток економіки за об'єктивними законами (перший варіант раціоналістичної теорії суспільного прогресу); про роль капіталу в суспільному виробництві та відтворенні (основи теорії корисності, згідно з якою основою вартості блага є його корисність); про господарський кругообіг продукту та пропорційність суспільного відтворення; про спадний характер віддачі ресурсів (капіталу); про необхідність утвердження принципів економічного лібералізму. З огляду на наявні в той час парламентські гарантії не вважали за потрібне розвивати нову теорію держави, хоча ставилися до держави з недовірою, їхні погляди були спрямовані насамперед до ринку.

• **Класики політичної економії – А. Сміт** (1723–1790), **Д. Рікардо** (1772–1823), **Дж. Мілль.** А. Сміт сформував теорію економічного розвитку на основі ринкових механізмів, які постійно пристосовують виробництво товарів до дійсного попиту на них; показав роль і значення особистого інтересу як рушійної сили економічного прогресу за умови вільної конкуренції. Відповідно до теорії класиків фінансові ресурси слід спрямовувати виключно на виконання загальнодержавних завдань: оборону країни; судочинство; підтримання суспільного порядку; створення суспільної інфраструктури; сферу освіти тощо. Усе це має сприяти розвиткові ринку як найефективнішому важелю, економічному розвитку країни і підвищенню рівня добробуту її населення. У сфері оподаткування держава має керуватися принципом

відповідності механізму справляння податків ринковим умовам. Надання окремим індивідам державних послуг має фінансуватися через систему зборів і платежів залежно від користі, яку отримують громадяни. Витрати, пов'язані зі споживанням звичайних товарів та наданням послуг, повинні покривати громадяни відповідно до їхньої платоспроможності. Державні видатки, підвищуючи рівень доходів у приватному секторі економіки, у такий спосіб визначають корисність державних послуг. Тому, згідно із твердженнями А. Сміта, оподаткування за принципом платоспроможності трансформується в оподаткування за корисністю (принцип еквівалентності). А. Сміт уважав несправедливим фінансування державою видатків, які є корисними тільки для певної території, тому наполягав, щоб місцеві видатки покривалися з місцевих, провінційних, а не з державних доходів.

Дж. Мілль висунув тезу про оподаткування за принципом платоспроможності, згідно з якою прибутки громадян мають обкладатися так, щоб кожний із них ніс сумісний з його доходами податковий тягар, тобто дотримувалась умова втрати однакової корисності (проте чіткого пояснення поняття втрати корисності науковець не надає).

Проблеми формування державних доходів, зокрема фінансування державних видатків за рахунок податкових і позичкових ресурсів, сфера поширення податків у межах теорії розподілу доходів, були предметом досліджень Д. Рікардо.

• **Марксистська (пролетарська) політична економія – К. Маркс, Ф. Енгельс** (друга половина XIX ст.). Серед основних позицій теорії К. Маркса слід окреслити такі: обґрунтування концепції історичної єдності людства на шляху еволюції соціально-економічних формацій; розвиток теорії суспільного відтворення та циклічного розвитку економіки, що набула відображення в сучасних інвестиційних теоріях циклу; глибокий аналіз товарного виробництва і грошового обігу, збагачення трудової теорії вартості, сутності грошей і грошових функцій; глибоке дослідження капіталізму, що виявило низку важливих рис ринкової економічної системи; загальні положення наукового комунізму (характерні ознаки: утвердження суспільної власності; рівність усіх трудящих стосовно засобів виробництва; відсутність товарного виробництва, грошей, конкуренції на ринку; відсутність експлуатації, колективізм; планове, безкризове господарство; повне соціальне забезпечення за рахунок суспільних фінансових ресурсів тощо).

• **Неокласична теорія – А. Маршалл** (Великобританія), **Дж. Кларк** (США), **В. Парето** (Італія), **А. Пігу** (Великобританія) (друга половина XIX ст. – перша половина XX ст.) Неокласична теорія, використовуючи маржинальний аналіз,

досліджує поведінку окремого суб'єкта господарювання. Методологія містить: еволюціонізм, синтетичний підхід, функціональний аналіз, кількісні методи дослідження, принцип зрівноваженості, вільного ціноутворення.

А. Маршалл розробив власну теорію ринкової рівноваги, концепцію еластичності попиту, теорію пропозиції, теорію доходів. Представники неокласичної течії вважали, що вартість та ціну товару необхідно розраховувати, спираючись не на використаний на виробництво цього товару фактор праці, як вимагали класики (теорія трудової вартості), а на суб'єктивну корисність, пов'язану зі споживанням цього товару (теорія граничної корисності). Ця теорія істотно вплинула на подальший розвиток світової фінансової науки. На основі моделі попиту і пропозиції А. Маршалл вивів гіпотезу про вплив зміни податкових ставок на рівень цін та обсягів пропозиції товару на ринку. Теорія ***оптимального оподаткування*** привела вчених до дуже цікавих результатів, зокрема, у ній розглядається випадок, коли за запланованої певної суми податкових доходів вирішується питання про оптимальний розподіл тягаря оподаткування між окремими благами, факторами виробництва або індивідами. Однак її висновки дещо абстрактні, оскільки не враховують можливості впливу правил оподаткування на політику уряду у сфері видатків. Ця теорія сприяла подальшому розвитку теорії оподаткування за економіки добробуту і теорії перекладення податкового тягаря.

В. Парето досліджував проблеми загальної економічної рівноваги. Виходячи з маржиналістських ідей економічного аналізу, сформулював поняття суспільної максимальної корисності (***оптимум Парето*** – розподіл ресурсів вважається оптимальним, якщо не можна поліпшити становище якогось одного раціонального суб'єкта, не погіршуючи становища інших), що покладено в основу економіки добробуту.

А. Пігу – засновник надзвичайно важливої для сучасної фінансової науки концепції зовнішніх (побічних) ефектів. Концепція А. Пігу полягає в тому, що зовнішні ефекти виникають, якщо виробництво чи споживання індивідом певного блага пов'язане з позитивним або негативним побічним впливом на третіх осіб. Центральне місце в економічній теорії добробуту (1920 р.) А. Пігу посідає концепція національного дивіденду (доходу) або чистого доходу суспільства, що розглядається як безліч товарів та послуг, наданих за гроші. Але на рівень добробуту впливають не тільки розмір національного доходу, а й інші елементи якості життя, які не мають грошового виміру. Визнаючи роль держави у вирішенні соціальних питань, А. Пігу був прихильником вільної конкуренції в економіці, виступав проти державного регулювання цін і розподілу ресурсів.

• **Кейнсіанська економічна теорія – Дж. М. Кейнс (1883–1946), А. Лернер.** Економічна криза 1929–1933 рр. зумовила появу концепцій щодо економічної, фінансової політики та ролі держави у фінансовій політиці. Теорія Дж. М. Кейнса розглядає економіку у фазі депресії і високого рівня безробіття. На думку вченого, у ринковій економіці немає механізму саморегуляції, що забезпечив би її вихід з кризи, тому він запропонував ідею державного регулювання економіки через зміну статей державного бюджету. Останній розглядався як найважливіший інструмент державної політики. Рекомендації щодо фінансової політики стосувалися: 1) податкових ставок, які державі пропонувалося підвищувати і за рахунок залучених коштів фінансувати нерентабельні підприємства, що спряло би зменшенню рівня безробіття, зниженню соціальної напруженості в суспільстві; 2) державних витрат (державні закупівлі й трансфертні платежі), які, на думку Дж. М. Кейнса, стимулюють сукупний попит. Це витрати на оборону, будівництво та утримання доріг, наукових центрів тощо. Отже, державні закупівлі сприяють формуванню національного доходу, що розширює попит на товари, а сукупний попит так само стимулює сукупну пропозицію. Державні закупівлі зумовлюють перерозподіл ресурсів від приватного до суспільного споживання товарів, вони дають громадянам можливість користуватися суспільними товарами. Підвищення державних витрат спричиняє збільшення дефіциту державного бюджету. Але сам дефіцит розглядається як чинник підвищення сукупного попиту і виробництва. Крім того, має місце дія ефектів мультиплікатора, акселератора.

Кейнсіанська модель регулювання економіки передбачає широке використання бюджетно-фінансових та кредитно-фінансових регуляторів для стабілізації економічної кон'юнктури, послаблення циклічних коливань, підвищення і підтримання високого рівня зайнятості. Вона базується на таких постулатах: сукупний попит залежить від різноманіття економічних рішень, як приватних, так і суспільних; зміни сукупного попиту як очікуваного, так і непередбачуваного, мають найбільший короткотерміновий вплив на реальні обсяги виробництва, зайнятість, замість впливу на ціни; товарні ринки та ринки праці реагують на коливання ціни і рівня заробітної плати; рівень безробіття є надто високим і змінюється під впливом економічних циклів; стабілізаційна політика держави зменшує коливання економічних циклів; подолання бідності є важливішим, ніж зниження інфляції. Цю модель було покладено в основу економічної політики держав із розвинутою економікою понад два післявоєнних десятиріччя. Проте на початку 70-х років XX ст. спостерігається невідповідність між можливостями державного регулювання й об'єктивними

умовами, що склалися. Насамперед стали різко знижуватися темпи економічного розвитку. Водночас ***кейнсіанська модель розрахована лише для умов високих темпів збільшення ВВП і національного доходу.*** Саме такі умови уможливлюють перерозподіл через бюджет національного доходу та ВВП, який при цьому не справляє негативного впливу на процес нагромадження капіталу. Застосування в економічній політиці кейнсіанських методів і рекомендацій виходу з кризи в цей період тільки посилювало інфляцію. Під дією постійних криз кардинально перебудувалася система державного регулювання.

Видатним представником кейнсіанської течії був А. Лернер, котрий висунув концепцію «функціональних фінансів». Сутність її полягає в тому, що, по-перше, метою оподаткування не повинне бути лише акумулювання ресурсів, а по-друге, державні видатки не мають орієнтуватися на рівень податкових надходжень. Згідно з цією концепцією бюджетний дефіцит слід покривати за рахунок податкових або емісійних ресурсів. Згодом ця концепція сприймалася вже як утопія, оскільки в довгостроковому періоді майже неможливо було підтримувати повну зайнятість населення, дозуючи державні доходи і видатки. Разом із правилами збалансованості бюджету змінилися й інституціональні умови: пріоритет інтересів індивідів і груп почав домінувати над інтересами держави. Завдяки цьому стали можливими «видатки, незалежні від доходів», що істотно вплинуло на поведінку індивідів як у державному секторі, так і на ринку.

• **Неокейнсіанці – Е. Хансен, С. Гарріс, Дж. М. Кларк**. Усі вони вважали за доцільне підвищити податки з доходів домашніх господарств (населення) до 25 % і більше, розширити обсяги внутрішніх позик держави та грошову емісію для збільшення державних витрат й у такий спосіб сукупного попиту. Очікуване при цьому посилення інфляції та дефіциту державного бюджету не розглядали як проблематичне. Пропонували замінити перманентне (безперервне) регулювання приватних і державних інвестицій маневруванням державними витратами залежно від економічної кон'юнктури. Так, у періоди піднесення економіки інвестиції рекомендувалось обмежувати, а у періоди зниження темпів зростання чи спаду – збільшувати, попри можливий бюджетний дефіцит.

• **Посткейнсіанці – П. Сраффа (1960), Ф. Модільяні (1964), Дж. Стігліц (2001), Дж. Акерлоф (2001)**. Посткейнсіанство є альтернативним неокласичній теорії. Причини появи – криза кейнсіанської економічної теорії і політики (замість реального економічного зростання кейнсіанська політика породжувала інфляцію) та нові явища ринкової економіки (інтелектуалізація, віртуалізація,

модернізація виробництва на основі наукомістких та ресурсозберігаючих технологій, енергетична й екологічна криза, глобалізація, нестабільність економічного розвитку і стагфляція). Оскільки в сучасній економіці вільної конкуренції немає, а монополія, завдяки державному втручанню, відійшла, то найбільш характерною є недосконала конкуренція (монополістична конкуренція та олігополія), отже, регулювання потребує розподілу доходів великих корпорацій. Ф. Модільяні та П. Самуельсон виступали за змішану економічну політику, тобто із застосуванням як фінансово-бюджетних (суто кейнсіанських), так і грошово-кредитних важелів державного регулювання.

Дж. Стігліц увів до економічного аналізу поняття пошуку інформації, довів, що існування асиметричної інформації є провалом ринку і вимагає суттєвого державного регулювання (через фінансові та монетарні чинники). Тобто доцільність проведення державних видатків, насамперед зумовлюється асиметричністю інформації про відповідні послуги.

• **Неоліберальна концепція.** Базова настанова неоліберальних поглядів на економіку полягає у твердженні, що центральний уряд є демократичним і своїм втручанням здатен збалансувати ринок. При цьому використовуються основні постулати лібералізму: у довгостроковій перспективі ринок урівноважується самостійно; згідно з теорією раціональних очікувань втручання держави в економіку провокує депресії та спади; пропозиція формує власний попит; за теорією раціонального вибору демократичний уряд може розраховувати на керований електорат. Неоліберальні погляди щодо бюджету узагальнюються так: залежно від обраної фінансової політики (грошово-кредитної, податково-бюджетної) і можливостей бюджет використовується як інструмент впливу на економічний розвиток держави та, відповідно, формується з надлишком (профіцит), дефіцитом або балансується.

– *Концепція нового індустріального суспільства, теорія конвергенції – Дж. К. Гелбрейт (1967, США).* Джон Кеннет Гелбрейт був одним із учасників «мозкового тресту» Дж. Ф. Кеннеді, а також працював в адміністраціях президентів Ф. Рузвельта, Г. Трумена та Л. Джонсона. Гелбрейт був упевнений у необхідності запровадження урядового планування в економічній сфері, оскільки некерований ринок спричиняє сильне соціальне розшарування, яке стає чинником дестабілізації економіки. На думку науковця, «суспільство споживання» у процесі розвитку спричиняє економічний дисбаланс, спрямовуючи надто багато ресурсів на виробництво споживчих товарів і недостатньо – на суспільні потреби та інфраструктуру (освіту, медичне забезпечення, розбудову міст, громадський транспорт). Він критикував монетаристів та їхнє твердження, що державні витрати не здатні знизити

безробіття, а бідність не є проблемою приватного багатства. Науковець вказує, що саме велика прірва між бідністю у публічному секторі та багатством у приватному секторі зумовлює кризові явища в економіці, які виявляються несприятливими і для приватного сектора. Тож завданням держави є перерозподіл коштів економіки на виробництво публічного продукту, як-от: освіта, медичний захист, міська інфраструктура[23].

– *Теорія соціального ринкового господарства – В. Ойкен (1947), А. Мюллер-Армак (1947) (Німеччина).* Наслідуючи традицію класичного лібералізму, розвивали ідею індивідуальної свободи, яка ґрунтується на повазі до приватної власності, її підтримці та заохоченні, але, на відміну від класиків ліберальної ідеології, визнавали необхідність активної ролі держави в господарських процесах. Теорія соціального ринкового господарства (господарство, де принцип свободи ринку поєднується з принципом соціального вирівнювання) базується на положеннях: 1) забезпечення відкритості ринку, вільної конкуренції без монополістичних обмежень; 2) свобода всіх господарських угод між суб'єктами; 3) приватна власність як основа свободи конкуренції, угод; 4) повна відповідальність підприємців за результати діяльності. Спеціальна економічна політика має містити: 1) антимонопольне законодавство; 2) контроль розподілу національного доходу для упередження надмірної соціальної диференціації; 3) активну кон'юнктурну політику, стабілізацію цін, забезпечення економічної рівноваги та активного платіжного балансу; 4) створення широкого кола власників (зокрема через приватизацію). Формула соціально орієнтованої економіки в демократичній державі для Ойкена – це активне, але розумне втручання держави в економіку, насамперед у соціальну сферу, з дотриманням фундаментальних принципів ринкової економіки. Отже, економічний та політичний порядки мають підтримувати один одного, а не домінувати або керувати один одним. Мюллер-Армак наголошував на тому, що під соціально-ринковим господарством він розуміє не впровадження «спонтанного порядку», тобто абсолютизацію та ідеалізацію ринкових відносин, а цілеспрямований свідомий «синтез», гарантований правовою державою, соціальною справедливістю, стратегічну модель суспільного й економічного розвитку ринку, коли досягнення ринкової економіки з усіма її перевагами стають надбанням усіх представників суспільства. Основна відмінність між теоріями Ойкена та Мюллер-Армака полягала в розумінні соціальної справедливості. Ойкен вважав показником соціальної справедливості такий розподіл доходів, що автоматично складається за умови

[23] Кирилюк Ф. М. Новітня політологія : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2009. С. 462.

досконалої конкуренції, тоді як Мюллер-Армак визнавав, що держава має забезпечити активну політику, базовану на принципах соціальної компенсації, яку пропонував здійснювати на основі прогресивного оподаткування багатих і перерозподілу коштів через державні соціальні виплати на користь найбільш збіднілих верств населення[24].

– *Теорія сформованого суспільства – Л. Ерхард (1956, Німеччина).* Теорія сформованого суспільства як продовження теорії соціального ринкового господарства акцентує увагу на державній структурній політиці, антициклічному регулюванні, державній соціальній політиці (держава має виокремлювати кошти на соціальні послуги, але останні повинні обмежуватися певними рамками та не порушувати рівноваги). Концепція соціальної ринкової економіки окреслювалася Ерхардом значно ширше, ніж економічна модель, а саме: як база для глобальних суспільних перетворень, формування вільної людини з високим рівнем відповідальності за своє життя і життя близьких їй осіб. Відправним пунктом у концепції Ерхарда було уявлення про особливу природу відносин індивіда та держави, особи і суспільства. Державна політика повинна орієнтуватися на створення «рамкових умов», тобто такого політико-правового, економічного і соціального порядку, який може забезпечити індивідові можливість вільного розвитку в поєднанні із соціальною взаємодопомогою. У такий спосіб ідеї Ерхарда стали співзвучними ідеологічним концепціям, які виходили з необхідності пошуку «третього шляху» суспільного розвитку на противагу жорсткому індивідуалізму чи колективізму та спиралася на цінності соціальної солідарності й доповнювалася окремими базовими категоріями ліберального прогресу, зокрема свободи як основного ціннісного орієнтира розвитку суспільства. Істотним елементом соціального ринкового господарства стала активна соціальна політика держави. Ерхард вважав, що вільне ринкове господарство само собою є соціальним з огляду на забезпечення високого життєвого рівня, та все ж потребує додаткових соціальних заходів. Соціальна допомога держави обґрунтовувалася на засадах принципів солідаризму та субсидіарності, містила соціальне страхування, соціальне забезпечення, державне регулювання сфери трудових відносин[25].

• **Неоконсервативна концепція (сучасний монетаризм).**

Неоконсерватизм поставив під сумнів популярну протягом кількох десятиріч кейнсіанську політику, а також саму діяльність «соціальної держави», здійснив спробу подолати ліберальний підхід до розширення державного регулювання

[24] Історія економіки та економічної думки : підручник / за ред. В. В. Козюка, Л. А. Родіонової. Тернопіль: THEY, 2015. С.542. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/26360/1/Istoria_ekon_dymku.pdf.

[25] Історія політичної думки : підручник: у 2 т. / за заг. ред. Н. М. Хоми. 2-ге вид., перероб. і доповн. Львів : Новий Світ–2000, 2017. Т. 2: XX – початок XXI ст. С. 310–315.

соціально-економічного життя. В основу економічного курсу було покладено монетаристську модель Чиказької школи (М. Фрідман), а також так звану економіку ринку (Дж. Гілдер, Ф. Гаєк), котрі орієнтували на звільнення приватного бізнесу від надмірного державного втручання, усебічне стимулювання ринкових відносин, приватного підприємництва (теорія спонтанного характеру ринкового господарства)[26]. Його виникнення було зумовлено новою соціально-економічною ситуацією, що склалася у країнах Західної Європи, США в 70-х роках XX ст. В економічній політиці неоконсерваторів отримала відображення викликана технологічною революцією на зламі 70–80-х років об'єктивна потреба у глибоких, які виходили за національні межі, структурних змінах суспільного виробництва, що вимагали звільнення економіки від жорсткого державного регулювання, полегшення податкового пресу, заохочення підприємницької ініціативи, прагнення деблокувати розвиток економіки від гіпертрофованого державного втручання, які неоконсервативні уряди втілили в гасла «дебюрократизації», «дерегулювання», «денаціоналізації», «приватизації»

– *Теорія грошей та економічного циклу – М. Фрідман (1962, США).* У післявоєнні роки в середовищі американських економістів відбувалися пошуки адекватної моделі монетаристського регулювання економіки, найбільш вдалою з яких стала модель Чиказької школи, (Р. Коуз, Дж. Стіглер, М. Фрідман, Ф. Найт, Г. Беккер, Р. Фогель, Дж. Вайнер). Виступаючи опонентами Дж. М. Кейнса щодо причин економічної кризи, представники школи пропонували обмежити державне регулювання економіки контролюванням грошової маси, завдяки чому цей напрям неолібералізму отримав назву *монетаризм*. Фрідман досліджував співвідношення між економічною та політичною свободою (економічна свобода має бути вихідною точкою для урядування, оскільки в ній полягає принцип спільної вигоди від взаємодії між суб'єктами на ринку). Держава в ліберальному суспільстві має розробляти закони, визначати порядок взаємодії суб'єктів та охороняти право власності, як і справляти вплив на монополії і нейтралізувати зовнішні чинники, що впливають на економіку, керувати грошима (курс валют повинен бути вільним плаваючим, обмежень у міжнародній торгівлі не повинно бути). Фрідман висловлювався проти розширення соціальних видатків держави, яка через систему оподаткування отримує кошти з економічних суб'єктів, коли її основною функцією є забезпечення постійного економічного зростання (в умовах демократії кожна людина має здобути базову освіту, але професійна

[26] Історія економіки та економічної думки : підруч. за ред. В. В. Козюка, Л. А. Родіонової. Тернопіль: ТНЕУ, 2015. 792 с. С.459. URL : http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/ 316497/26360/1/Istoria_ekon_dymku.pdf

та технічна освіта не повинні оплачуватись державою, освіта має здобуватись на конкурентних засадах як у публічних, так і в приватних закладах). Учений стверджував, що існує три альтернативи монополії: публічна, приватна монополія та державне регулювання (монополії можуть виникати з різних джерел, але державний вплив є всеосяжним, і це, на думку Фрідмана, слід зупинити). Він категорично не приймав доктрину «соціальної відповідальності» (правила, що зобов'язують корпорації опікуватися суспільством, а не прибутком, не є прийнятними для капіталістичної системи й у підсумку можуть лише призвести до тоталітаризму)[27].

Монетаризм, неоліберальний за своєю суттю, є альтернативою кейнсіанської концепції. Трансформація моделі державного регулювання полягала у відмові від впливу на сукупний попит (дерегулювання економіки), акцент було перенесено на сукупну пропозицію і використання непрямих методів впливу на нього (через монетарну систему). Це відобразилось у зниженні максимальних податкових ставок (від 50–55 до 28–35 %), зменшенні видатків державного бюджету, антиінфляційному регулюванні, частковій приватизації державної власності. Монетаризм якнайкраще відповідав консервативній хвилі у політиці. Зростання масштабів діяльності держави, її втручання у виробництво та розподіл Фрідман розцінював як загрозу для суспільства, сповзання до соціалізму, введення колективного економічного планування, узурпацію свободи прийняття рішень окремими індивідами. Науковець наголошував, що урядова діяльність має жорстко обмежуватися законодавчими функціями. Неоконсервативна економічна політика США, Великобританії, Канади у 80–90-х роках XX ст. базувалася саме на принципах монетаризму.

– *Консервативна модель суспільного розвитку («рейганоміка»).* У 80-х роках XX ст. відбулося організаційне оформлення консервативної моделі суспільного розвитку. Р. Рейган (40-й президент США, 1981–1989), спираючись на теоретичні рекомендації неоконсервативних ідеологів, запевняв, що має намір згорнути економічну функцію держави, дерегулювати господарський процес, вивільнити приватне підприємництво від бюрократичних пут, надати необмежену свободу дії саморегульованим стихійно ринковим конкретним механізмам. Основний пункт рейганівської програми оздоровлення економіки («економіки пропозиції») полягав у тому, щоб заходами бюджетного регулювання стимулювати приватну підприємницьку ініціативу, збільшити пропозицію та домогтися збалансованості бюджету. З огляду на це стихійний ринковий механізм збалансує економіку краще, ніж держава. Одночасно

[27] Юхименко П.І. Теорія монетаризму : навч. посіб. Київ : Кондор, 2008. 378 с. С.225.

скорочувалися державні асигнування на соціальні потреби. Економічна програма, прийнята Конгресом у 1981 р., спиралася на «п'ять китів»: 1) істотне обмеження зростання федеральних витрат, насамперед за рахунок скорочення збільшення соціальних програм; 2) протягом трьох років загальне зниження ставок прибуткового податку на 23 % і надання великих податкових пільг, знижок корпораціям; 3) реформоване скорочення та скасування регулювання економіки; 4) проведення обмежувальної кредитно-грошової політики, спрямованої на ослаблення інфляції; 5) забезпечення послідовної стратегії економічної політики. Сутність неоконсервативного напряму подолання кризових процесів полягала у двох головних настановах: 1) зміна пропорцій розподілу національного доходу на користь підприємницького прибутку; 2) зняття перешкод на шляху вільного підприємництва, від якого залежить відновлення економічної рівноваги. Перше завдання неоконсерватори запропонували та почали розв'язувати за допомогою податкової політики, економії на соціальних видатках державного бюджету, зміні ситуації на ринку робочої сили на користь підприємців, друге – через ліквідацію державної регламентації шляхом скасування контролю за цінами та заробітною платою, часткову реприватизацію націоналізованих компаній. Відновлений у такий спосіб механізм ринкового регулювання мав, на думку неоконсерваторів, самостійно вирішувати всі структурні проблеми сучасного західного суспільства. Теоретичний базис неоконсервативної економічної стратегії сформувався через з'єднання різнорідних консервативних теорій, провідну роль з-поміж яких відіграв монетаризм.

– *Теорія економіки пропозицій – А. Лаффер, Р. Мандел, Дж. Гілдер (1999, США).* У цій теорії сформульовано такі принципи: зменшення масштабів державного втручання в економіку та скорочення державних витрат; послаблення впливу держави на приватне підприємництво; стимулювання інструментами грошово-кредитного регулювання темпу зростання грошової маси та ліквідація інфляції; зниження ставок податків із доходів фізичних осіб та прибутку юридичних осіб за межу граничних, що сприятиме збільшенню попиту на товари та послуги (блага) і водночас стимулюватиме розширення їхньої пропозиції; часткова приватизація державного сектору економіки.

Згідно з цією теорією політика держави має забезпечити умови для нагромадження капіталу і підвищення продуктивності праці, зважаючи на перешкоди, що створюються високим рівнем податків та інфляції (перший обмежує капіталовкладення, а друга призводить до подорожчання кредитів, що ускладнює фінансування розвитку економіки). Саме тому пропонується вживати антиінфляційні заходи, використовуючи рекомендації монетаристів

і надаючи податкові пільги підприємницькому сектору. У бюджетній політиці зниження податкових ставок призведе до скорочення дохідної частини бюджету та збільшення його дефіциту, до зростання державного боргу. Тож подальшими заходами цієї політики є скорочення державних витрат, відмова від використання бюджету як інструменту впливу на попит і від здійснення широкомасштабних соціальних програм. Перевищення граничних податкових ставок поступово знижуватиме стимули до праці, підприємництва, заощаджень, інвестицій, а в результаті – зменшаться пропозиція товарів, послуг, а отже, й доходи державного бюджету. Для збільшення податкових надходжень до бюджету необхідно знизити податкові ставки до межі граничних[28] (***закон Лаффера*** в теорії про ефект закономірності впливу податкових ставок на податкові надходження). Прихильники «економіки пропозицій» відродили тезу про те, що пропозиція сама породжує попит, варто лише створити умови для її зростання – через зниження податків, насамперед на доходи корпорацій і великого капіталу. Ці аргументи стали загальним і для прихильників «теорії пропозиції», і для монетаристів.

А. Лаффер, відомий як консультант Р. Рейгана та М. Тетчер, у вересні 2015 р. став радником Міністра фінансів України Н. Яресько з податкових питань.

– *Теорія «мінімальної держави» – Р. Нозік (США).* Роберт Нозік дотримувався ідеї лібертаризму (ідейно-політична течія, основною рисою якої є прагнення свободи волі та повне заперечення детермінізму) та продовжував переосмислення ліберальної концепції держави і демократії. У праці «Анархія, держава та утопія» (1974) Нозік обґрунтував концепцію «мінімальної держави», пропонуючи аргументи на користь її обмеження вузькими функціями захисту від насильства, шахрайства, крадіжок, примусу до здійснення комерційних угод тощо та дотримуючись логіки «мінімальної держави», запропонованої класичними лібералами (А. Смітом, Дж. Локком). У мінімальній державі Нозіка допускається оподаткування, за умови, що всі зібрані податки витрачаються лише на судову, правоохоронну, оборонну та загальну адміністративну діяльність держави. Саме в такій державі можлива свобода, оскільки, на думку Нозіка, вона не лише є повністю виправданою, а й здатна пробудити натхнення. Нозік спирається на класичні локківські постулати, з яких випливає, що мета держави полягає в захисті життя та власності громадян (від насильства, крадіжок тощо). Держава не повинна примушувати одних громадян допомагати іншим, забороняти будь-які види дій людей заради їхнього блага чи

[28] Михайлова Т. Ф., Піскунова О. В., Заікін А. А. Моделювання залежності зведеного бюджету України від агрегованої податкової ставки. *Вісник Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту*. 2008, № 24. С. 163–166. DOI: 10.15802/stp2008/14911;
URL: http://eadnurt.diit.edu.ua/jspui/handle/123456789/381

захисту. Індивід, фундаментальними правами якого є права на фізичну безпеку, свободу та невідчужувану власність, може розбагатіти чи розоритися – усе залежить лише від нього самого, від його здібностей, зусиль, талану врешті-решт. «Мінімальна держава», на думку Нозіка, має переваги перед анархією, оскільки остання не дає гарантій захисту індивідуальних прав. Вона має більше шансів на узаконення, ніж держава перерозподільного типу, яка передбачає застосування примусу до якоїсь частини громадян[29].

## 2.2. Бюджетні рішення в теоріях сучасного інституціоналізму

**Теорія прав власності та трансакційних витрат – Р. Коуз (1961).** Рональд Коуз займався проблемами державного втручання в економічне життя, насамперед державної власності та державної монополії, проблемами зовнішніх ефектів (вплив результатів господарської діяльності на об'єкти, не пов'язані з цією діяльністю), мінімізацією величини сукупних витрат держави. Теорему Р. Коуза викладено в його статті «Проблема соціальних витрат», у якій розглядається питання зовнішніх ефектів (екстерналій), тобто побічних результатів будь-якої діяльності, що стосуються не безпосередніх її учасників, а третіх осіб. Такі зовнішні екстерналії можуть бути негативними (наприклад, суб'єкт господарювання не вживає заходи з екологічного захисту довкілля, у такий спосіб знижуючи свої витрати, що включаються до ціни, але при цьому витрати з охорони довкілля чи компенсація негативних наслідків його забруднення перекладаються на населення) або позитивними (наприклад, мінімальні послуги з охорони здоров'я отримують усі члени суспільства незалежно від рівня участі в суспільному виробництві).

***Теорема Коуза***: «якщо право власності чітко визначене й трансакційних витрат немає, то розміщення ресурсів (структура виробництва) буде незмінним та ефективним, незалежно від змін у розподілі прав власності», тобто жодних зовнішніх ефектів не виникає і відпадає необхідність державного втручання в економіку, зокрема за допомогою державних фінансів[30]. Отже, висувається парадоксальне положення: за відсутності витрат щодо укладання угод структура виробництва залишається такою самою незалежно від того, хто яким ресурсом володіє. Англійський економіст доводив, що державний вплив на економіку має бути мінімальним, не бюджетним, оскільки держава завжди

[29] Нозік Р. Розподільна справедливість. *Сучасна політична філософія*: антологія / пер. з англ., упоряд. Я Кіш. – Київ: Основи, 1998. 575с. С. 239 – 276

[30] Ковальчук В. М., Лазарович М. В., Сарай М. І. Історія економіки та економічної думки : навч. посіб. Київ: Знання, 2008. С. 594.

менш ефективно використовує фінансові ресурси, ніж підприємець. Наразі теорема Коуза вважається одним із найяскравіших досягнень економічної думки другої половини минулого століття: розкриває економічний сенс прав власності; відкидає звинувачення ринку в «провалах»; виявляє ключове значення трансакційних витрат; показує, що посилання на зовнішні ефекти (екстерналії) – недостатня підстава для державного втручання. У разі низьких трансакційних витрат воно зайве, а у випадку високих – далеко не завжди економічно виправдане. Оскільки дії держави поєднані з позитивними трансакційними витратами, то результат «лікування» може виявитися гіршим від самої «хвороби». Приватні власники, які є основними платниками податків, зацікавлені в ефективному їхньому використанні державними владними інституціями. Якщо влада робить це неефективно, то приватні власники шляхом виборів мають можливість змінити таких керівників держави, тобто державні інститути повинні функціонувати для задоволення інтересів платників податків, а не навпаки. І все-таки теорема Р. Коуза не дала відповіді на запитання, чи можна безоглядно передати у приватну власність усе, навіть природні ресурси, надра тощо. Оскільки цього не можна зробити в громадянському суспільстві, держава повинна взяти на себе регулювання певних взаємовідносин між суб'єктами в цих сферах. Насамперед ідеться про боротьбу за збереження довкілля, зменшення безробіття і бідності тощо. Для вирішення цих питань держава в громадянському суспільстві використовує ресурси публічних фінансів.

**Теорія суспільних благ, суспільних фінансів – Р. Масґрейв (1959), Р.Самуельсон (1954), Т. Гроувз (1973).** У теорії суспільних благ велика увага приділялася властивостям суспільних благ. Було запропоновано умови визначення оптимального обсягу їхньої пропозиції, а згодом розроблено механізм реалізації преференцій індивідами за рахунок співгромадян. Проте через негативні зовнішні ефекти індивіди змушені сплачувати державі спеціальний податок. За таких обставин вже можна було не приховувати свої преференції, хоча залишались інші проблеми, наприклад збалансованість бюджету. Р. Масґрейв (автор найвідомішого підручника з теорії суспільних фінансів) досліджував суспільні блага і сформулював концепцію бажаних благ, під якими розуміють добробут, що є об'єктом уподобань не лише певних індивідів, а й інших економічних суб'єктів, зокрема держави; останні, виходячи з власних інтересів, впливають на уподобання індивідів. Концепція бажаних благ ставить під сумнів принцип методологічного індивідуалізму, яким керуються більшість економістів у своїх теоретичних концептах: якщо індивід не в змозі сформулювати «правильні» уподобання і за нього це роблять інші

(індивіди, групи індивідів, держава), то постає питання, чи існують взагалі власні уподобання індивідів. Предметом зацікавленості Масґрейва стала побудова нормативної моделі того, який вигляд має мати суспільний сектор, що функціонує належним чином. Отже, запропонована науковцем тріада функцій держави (розміщення, розподіл, стабілізація) визнана класичною, оскільки цей підхід став рамковим для багатьох дослідників суспільних фінансів. Найбільшим доробком є сформульовані ***положення теорії фіскального федералізму***, яка намагається пояснити поділ функцій оподаткування та здійснення видатків між рівнями влади. З позитивного погляду, вона є аналізом реальної практики функціонування держави за умови її багаторівневості. Теорія фіскального федералізму, формуючи відповіді на запитання, дає змогу підвищувати ефективність функціонування державних інституцій, а саме: як розподілити функції управління, щоб держава загалом функціонувала з максимальною ефективністю; наскільки великим, з огляду на це, має бути субнаціональний рівень влади та управління; як слід забезпечити його фінансування; наскільки центру необхідно контролювати діяльність підпорядкованих йому органів влади, щоб не втратити важелів загальної економічної політики. Одним із функціональних напрямів теорії є трансферти. Досліджуючи базові схеми державної трансфертної політики, з'ясувавши, який вплив кожна зі схем може справляти на місцеві фінанси, Масгрейв розглядав державу як економічного агента з позиції оптимальності її функціонування (держава є суспільним інститутом, що загалом задовільно забезпечує потреби індивідів у суспільних благах, а певні вади можна виправити шляхом упровадження наукових рекомендацій, зокрема теорії фіскального федералізму)[31].

**Теорія сфери поширення податків – А. Гарбергер (1962).** У теорії сфери поширення податків досліджувалося, хто несе реальний тягар оподаткування. У середині 60-х років XX ст. було досліджено проблему сфери поширення податків у межах моделі загальної рівноваги. Об'єктом цих досліджень був вплив ефектів доходу та заміщення при стягненні акцизів чи податків на фактори виробництва, а також сфера їхнього поширення. Як відомо, питання перекладання податків в умовах досконалої конкуренції на окремому ринку досліджував **А. Маршалл.** Цінову еластичність попиту чи пропозиції було застосовано для оцінювання ринкової сили. Отже, чим менша одна цінова еластичність порівняно з іншою, тим менше можливостей щодо адаптації

[31] Бюкенен Дж. М., Масгрейв Р. А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / пер.з англ. А. Іщенка. Київ : КМ Академія, 2004. С. 9. URL: https://www.ipas.org.ua/index.php/library/monographs/297-bjuken-masgrejv-suspilni-finansi-i-suspilnij-vibir-dva-protilezhnih-bachennja-derzhavi-2004.

покупця до змін ринкових умов унаслідок справляння податку і тим більшою буде їхня частка у податкових платежах. Еластичність являє собою масштаб виміру можливостей ухилення від оподаткування учасників ринкових відносин. Можливості перекладання податку на покупця зростають зі збільшенням співвідношення еластичності попиту до еластичності пропозиції. Зважаючи на значну кількість альтернативних можливостей або ринків, якими можуть скористуватися індивіди, А. Гарбергер проводив дослідження на економічній моделі досконалої конкуренції в межах загальної рівноваги, до якої ввів низку спрощень, як-от: національне господарство виробляє два продукти, існує два фактори виробництва (капітал і праця); домогосподарствам властиві ідентичні й однорідні функції корисності обох товарів; досліджується сфера поширення податків на факторні доходи. З огляду на різні ставки оподаткування, науковець проєктував наслідки їх стягнення та адаптаційні дії індивідів. Його висновки, зокрема, що застосування селективного податку на фактори виробництва може втілитися в різний рівень оподаткування цих факторів, неодноразово піддавалися гострій критиці й переосмислювалися настільки, що наразі цей аналіз актуальний, скоріше за все, самими науковими підходами.

**Теорія конституції та правил прийняття рішень – Дж. Б'юкенен (1962), Г. Таллок (1962), К. Ерроу (1972).** Автори конституційної економічної теорії та правил прийняття рішень перенесли теорію одностайності на економіко-політичний рівень, взявши за вихідний пункт дослідження переваги й труднощі, пов'язані із застосуванням наявних правил прийняття рішень. Дж. Б'юкенен, Г. Таллок у праці «Розрахунок згоди», проаналізували процес ухвалення економічних рішень змішаними методами економічних і політичних наук, що започаткувало розроблення теорії суспільного вибору. Умови одностайності спонукають учасників процесу до ухвалення рішення про суспільний проєкт, можливості так довго дискутувати і так модифікувати інструменти його фінансування, щоб було досягнуто одностайність. При цьому можуть виникнути рішення, про які ніхто й гадки не мав перед початком обговорення. Звичайно, зважаючи на можливість стратегічної поведінки учасників голосування, одностайність досягається не завжди. Тому неможливо не порушити принцип повної одностайності. На практиці, як правило, обмежуються умовою часткової одностайності, наприклад при досягненні 75, 80 або 90 % голосів. Лише за єдності інтересів користувачів державних послуг, носіїв рішень і платників податків відповідальні за прийняття рішень особи об'єктивно враховуватимуть усі «за» і «проти».

***Теорема неможливості К. Ерроу.*** Кеннет Ерроу (разом із Джоном Гіксом) «за новаторський внесок у загальну теорію рівноваги і теорію добробуту» став

лауреатом Нобелівської премії з економіки (1972 р.). ***Теорема про неможливість колективного вибору*** свідчить про недосконаліть демократичних виборів, доводить, що жодна процедура колективного вибору не може оптимально віддзеркалити індивідуальні переваги виборців. Зокрема, коректне визначення переможця під час демократичних виборів не завжди можливе. Ерроу оперував економічними категоріями, такими, наприклад, як індивідуальна та колективна корисність, незважаючи на політологічний предмет дослідження. У роботі «Суспільний вибір та індивідуальні переваги» Ерроу наголошував, що конкурентоспроможна економіка ефективна в умовах рівноваги ринку; стверджував, що ефективний розподіл може бути досягнутий, якщо уряд використовує одноразові податки, а потім дає змогу ринку працювати до рівноваги; перерозподіляти доходи уряд повинен безпосередньо (використовуючи податки як інструмент), а не через регулювання цін, яке може перешкоджати функціонуванню вільного ринку. На основі математичної моделі Ерроу довів згубність прямого втручання держави у функціонування ринкового механізму, наприклад у вигляді контролю над цінами, спрямованого на перерозподіл доходу[32].

**Економічна теорія демократії – Е. Даунс (1957, США), В. Нордхауз (1975), Б. Фрей (1976).** Особливість економічної теорії демократії полягає в тому, що в ній встановлюється чіткий взаємозв'язок інститутів демократії та фінансової політики уряду. Політики задовольняють преференції груп виборців не тому, що вважають їх пріоритетними, а лише через прагнення до влади. За певних умов виборець, котрий займає середню позицію, впливає на процес виборів і фінансову політику уряду. У **теорії «медіанного виборця» Ентоні Даунс** доводив, що отримати найбільшу кількість голосів виборців може політична партія, яка найближче розміщена до центру на осі «ліві – праві». Тому партії намагатимуться адаптувати свої програми до вимог «медіанного виборця». Науковець запропонував модель поведінки раціональної людини, яка зумовлює її електоральний вибір. Базова ідея цієї концепції полягає в тому, що кожен громадянин голосує за ту партію, яка, на думку вченого, забезпечить йому більше вигід, ніж будь-яка інша[33]. Модель Даунса передбачала залучення трьох дійових осіб: 1) виборця з його власною функцією корисності; 2) егоїстичного політика, котрий прагне максимізувати голоси виборців і розробляє політичне рішення; 3) корисливого чиновника, що реалізує

[32] Лауреати Нобелівської премії. URL: http://nobel.knute.edu.ua/index.php/nobelivski-laureati/kennet-dzhozef-errou.

[33] Downs A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. URL: http://www.rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/Downs%201957.pdf.

це рішення на практиці. Відомо, що у виборчих перегонах, коли є більше двох кандидатів, виборець спочатку визначає «більше зло», а потім голосує за кандидата, який, найімовірніше, переможе те «більше зло». Голосування за «менше зло» з двох кандидатів найкраще описує стратегію виборців. Даунс стверджував, що чиновники будь-якого рівня частково керуються власною вигодою, але окремі з них керуються лише особистими інтересами. Законодавче обслуговування інтересів меншості за рахунок більшості підкріплено логікою колективної дії. Невеликі, однорідні групи з чітко вираженими інтересами здебільшого ефективніше чинять політичний тиск і надають політичну підтримку (голоси), ніж великі групи, чиї інтереси є більш дифузними.

**Логіка колективних дій М. Олсона (1965, США)**. Спираючись на теорію суспільного вибору, Менкур Олсон розробив власну теорію колективних дій, із позиції якої досліджував взаємодії політики й економіки. У праці «Логіка колективних дій: суспільні блага і теорія груп» Олсон припустив, що лише «окремий і вибірковий» мотив стимулюватиме раціонального індивіда в латентній групі діяти запропонованим у групі способом. Він стверджував, що члени великих груп не поступатимуться заради досягнення спільних інтересів, якщо не мотивовані особистою вигодою (економічною, соціальною тощо). Зазначимо, що Олсон розрізняв поведінку індивідів у великих і малих групах. У невеликих групах індивіди можуть діяти заради досягнення спільної мети, натомість великі групи не працюватимуть задля цього, якщо їхні окремі представники недостатньо мотивовані. Операціоналізуючи теорію суспільного вибору, відповідно до якої раціональні індивіди роблять вибір, який принесе бажаний результат, Олсон визнає, що користування колективними благами вигідне всім індивідам як членам великих груп, але вони не хочуть докладати зусиль до їхнього виробництва. Крім того, він застосував поняття «безбілетник» для позначення індивідів, котрі використовують суспільні блага, вироблені завдяки зусиллям інших людей.

Відомо, що одна з визначальних характеристик суспільного блага – кожен отримує з цього користь, тому стратегія «безбілетника» в будь-якому разі виграшна для індивіда, але невигідна для групи, якщо всі її представники оберуть саме цю стратегію. Олсон стверджував, що мобілізувати групу для просування спільних інтересів може бути складно. Селективні стимули спонукають раціонального індивіда діяти запропонованим у групі способом. Американський економіст поділяв селективні стимули на негативні (примус, санкції, соціальний тиск) і позитивні (заохочення). Наприклад, профспілки, обмежуючи використання стратегії «безбілетника», досягають спільної мети

переважно примусовим членством і через застосування позитивних стимулів (пільги, соціальне забезпечення). Останнє є прямим стимулом, аби залишитися членом групи. Держава, приміром, прагне вирішувати проблему «безбілетника» шляхом оподаткування громадян для фінансування суспільних благ і послуг. Олсон також зазначав, що окремі групи людей, скажімо, фермери, виробники сталі та профспілки, мають стимул для формування лобістських груп і політики впливу на свою користь. Проте така політика протекціоністська й заважатиме економічному зростанню, позаяк вигоди від неї сконцентровані та поширюватимуться на всіх членів групи, тобто опір громадськості до них буде не суттєвим[34].

**Теорія державних підприємств (державного сектору) – В. Баумоль (1970), Д. Бредфорд (1970).** Теорія державних підприємств базується на так званому правилі ціни за граничними витратами, згідно з яким ціни на продукцію державних підприємств (послуги в державному секторі економіки) повинні узгоджуватися з граничними витратами. У такому разі буде витримано критерій рівності між платежами індивідів та отримуваними ними державними послугами, а отже, діятиме принцип еквівалентності. Ефект підвищення заробітної плати на робочих місцях без підвищення продуктивності праці у відповідь на підвищення заробітної плати на інших робочих місцях, де продуктивність праці зросла, називають «хворобою цін» Баумоля. Зважаючи на залежність між попитом на послуги державного сектору економіки, вартістю послуг та доходом, економіст підкреслював, що зростання державних витрат буде суттєвішим у сферах діяльності, де попит на продукцію (послуги) найбільш еластичний за доходами та найменш еластичний за ціною. Якщо цінова еластичність попиту на послуги державного сектору є низькою, продуктивність праці зростає лише у приватному секторі, а тиск ринку праці стимулює вирівнювання оплати праці незалежно від сектору економіки, то видатки державного сектору (сектору державного управління, сектору публічних послуг) збільшуватимуться відносно витрат приватного сектору.

**Теорія фінансової децентралізації – Ч. Тібу (1961), В. Оутс (1972).** Основоположником теорії фінансової децентралізації є американський економіст Чарльз Тібу («Чиста теорія локальних витрат» (1956); «Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання» (1961)), який, здійснивши аналіз ефективності структури розподілу податкових повноважень між рівнями влади, дійшов висновку про необхідність утримання субнаціональних органів влади за рахунок

[34] Олсон М. Логіка колективної дії : суспільні блага і теорія груп / пер. з англ., післямова С. В. Слухай. Київ : Лібра, 2004. 271 с.

оподаткування економічних одиниць із високим ступенем мобільності. На переконання вченого, саме фіскальна децентралізація дає змогу регіональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними послугами, зважаючи, до того ж, на відповідність публічних видатків індивідуальним уподобанням чи потребам споживачів. Ч. Тібу зазначав, що фіскальна децентралізація підвищує рівень конкуренції серед місцевих органів влади, забезпечує зростання ефективності діяльності, оскільки ОМС мають точнішу інформацію про потреби своїх резидентів на відміну від центральної влади[35]. Науковець розглядає муніципалітети як структури, що пропонують різні кошики муніципальних послуг за різними цінами (податковими ставками). Оскільки жителі мають різні потреби, неоднакові можливості сплати податків, вони (за Ч. Тібу) переходитимуть із одного муніципального утворення до іншого у пошуку максимальної корисності суспільних послуг, які їм надаватимуться, за мінімальних податкових платежів. Завдяки цьому процесу формуватиметься рівновага надання муніципальних послуг у співвідношенні до потреб населення, що сприятиме групуванню людей у громади зі збалансованими потребами.

Розвиваючи ідеї фіскальної децентралізації, англійський учений Воллес Оутс звертає увагу передусім на те, що децентралізація видатків має формуватися на основі ефекту асиметричності інформації – оскільки центральні органи влади не в змозі мати достовірну та повну інформацію про уподобання жителів окремих територій та про особливості виробництва суспільних благ на місцях, функції виробництва таких бюджетних послуг мають бути передані на місцевий рівень. А фінансування субнаціональних бюджетів, наскільки це можливо, має проводитися за рахунок податків, якими оподатковуються жителі конкретного регіону, тобто важливо, аби видатки мали регіональний характер, а їхні побічні ефекти для інших регіонів були мінімальними. Головним здобутком науковця («Фіскальна децентралізація» (1972)) є «теорема децентралізації»: якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то прийняття рішень щодо локального суспільного блага або ефективніше зацентралізацію, або принаймні не поступається їй з погляду ефективності. Централізація та пов'язана з нею стандартизація дуже часто дають змогу не тільки зменшити адміністративні витрати, а й зробити дешевшим безпосередньо виробництво одиниці суспільного блага. Децентралізація

[35] Фінансове забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізаційних та євроінтеграційних процесів: монографія / за ред. Варцаби В.І. Ужгород: Видавництво УжНУ Говерла, 2018. 431 с. С.229 URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/32608/1202018.pdf

державного сектору економіки доречна, коли сприяє ефективнішому виконанню його функцій. В економічній теорії прийнято розглядати локальні й загальнодержавні суспільні блага, виробництво яких і є однією з головних функцій держави. Надання суспільних благ на локальному рівні ефективніше за самостійного ухвалення рішень органами місцевого та регіонального управління.

**Теорія суспільного вибору – Джемс Б'юкенен (1986).** За дослідження договірних і конституційних засад теорії прийняття економічних і політичних рішень науковцю було присуджено Нобелівську премію[36]. Теорія суспільного вибору вивчає питання оподаткування, державних витрат у контексті надання суспільних благ. Теорію суспільного вибору часто називають «новою політичною економією», оскільки вона вивчає політичний механізм формування макроекономічних рішень. Основне твердження полягає в тому, що методи аналізу ринкової поведінки індивіда універсальні. Вони з успіхом можуть бути застосовані до будь-якої галузі, де людина повинна зробити вибір. В умовах обмеженості ресурсів кожен із нас постає перед вибором однієї з наявних альтернатив. Суспільний вибір ґрунтується на тих самих принципах, які використовують економісти, аналізуючи дії людей на ринку, і застосовує їх до дій людей у розробленні колективних рішень. Через свій скептицизм щодо нібито доброякісної природи влади теорію суспільного вибору іноді розглядають як консервативну або лібертаріанську гілку економіки, на відміну від більш «ліберальної» гілки – кейнсіанської економіки. Теорія суспільного вибору заперечує кейнсіанське припущення, що уряд ефективно виправляє недоліки ринку. Її представники не дотримуються жодної політичної чи ідеологічної позиції. Побудову математичних моделей і застосування теорії ігор щодо стратегій голосування використовують, аби зрозуміти, як розв'язати політичні конфлікти. Суспільний вибір розглядається як здоровий глузд, а не романтичний погляд на політику.

Дж. Б'юкенен сформулював три положення, на які спирається теорія суспільного вибору: 1) методологічний індивідуалізм: люди діють у політичній сфері, маючи особисті зацікавлення, немає межі між бізнесом і політикою. Теорія суспільного вибору вивчає різні способи і методи, за допомогою яких люди використовують урядові інститути у власних інтересах, і викриває міф про державу, у якої немає жодних інших цілей, крім турботи про суспільні інтереси. Раціональні політики підтримують насамперед програми, які сприяють зростанню їхнього престижу та підвищують шанси здобути перемогу на чергових виборах. Отже, ця теорія намагається послідовно провести принципи індивідуалізму, поширивши їх на всі види діяльності, зокрема

[36] Лауреати Нобелівської премії. URL: http://nobel.knute.edu.ua.

й на державну службу; 2) концепція «економічної людини»: людина в ринковій економіці ототожнює свої переваги із товаром і прагне приймати рішення, які максимізують значення її корисної функції. Раціональність поведінки означає, що всі громадяни – від виборців до президента – керуються при формуванні рішень передусім економічним принципом: порівнюють вигоди і втрати від дій унаслідок прийнятих рішень; 3) концепція політики як процесу обміну: політичний ринок розглядають за аналогією з товарним. Держава – ринок особливого типу, де його учасники мають незвичайні права власності: виборці можуть вибирати представників до вищих органів держави, депутати – ухвалювати закони, чиновники – стежити за їхнім виконанням. Виборців і політиків трактують як індивідів, котрі обмінюються голосами і передвиборними обіцянками. Отже, держава – поле конкуренції людей за вплив на прийняття рішень, доступ до розподілу ресурсів, місця в ієрархічній драбині. Також Дж. Б'юкенен розрізняє функції та роль держави: держава-захисник (забезпечує гру за конституційними правилами, але не визначає їх), держава-виробник (постачає суспільству неринкові соціальні блага, які приватні ринки забезпечують погано чи не забезпечують взагалі). Загалом для Б'юкенена політика – складна система обміну між індивідами, у якій останні колективно прагнуть до досягнення власних цілей, оскільки не можуть реалізувати їх шляхом звичайного ринкового обміну; система, де немає інших інтересів, окрім індивідуальних. На ринку люди обмінюються товарами, а в політиці — погоджуються сплачувати податки в обмін на суспільні блага[37]. Науковець досліджував неконтрольоване зростання держави, експропріацію прав індивідів, неконтрольоване збільшення видатків держави. За словами Дж. Б'юкенена, у політичній сфері державні посадовці, чиновники, депутати не завжди керуються міркуваннями суто суспільного блага. Швидше, навпаки, як звичайний економічний індивід вони прагнутимуть до максимізації власної вигоди, послідовної реалізації індивідуальних інтересів, зокрема на державній службі та у виборних органах. Наприклад, в обмін на голоси на виборах майбутні політичні діячі обіцяють ухвалення вигідних законів, зменшення ставки оподаткування, підвищення соціальних стандартів тощо[38].

Теорія суспільного вибору є окремим напрямом теорії раціональної поведінки та досліджує взаємозалежності політичних і економічних явищ, з'ясовує принципи економічного регулювання розвитку з урахуванням політичних процесів у суспільстві. Основні питання теорії: використання державних фінансів; процес голосування та його вплив на державне управління; економічна діяльність уряду. Суспільний вибір – процес прийняття

[37] Бюкенен Дж. М., Масгрейв Р. А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / пер.з англ. А. Іщенка. Київ : КМ Академія, 2004. С. 75–80. URL: https://www.ipas.org.ua/index.php/library/monographs/297-bjuken-masgrejv-suspilni-finansi-i-suspilnij-vibir-dva-protilezhnih-bachennja-derzhavi-2004.

[38] Сучасні економічні теорії: навч. посіб. / за ред. В.М. Фещенко. Київ: КНЕУ, 2012. С. 306.

владою рішень про використання державних видатків під впливом виборців. Громадянське суспільство – суспільство, усі відносини між членами якого регламентуються законом, а окремі члени мають рівні права брати участь у розробленні рішень що стосуються держави, їхньої власної долі, зокрема державних та місцевих органів влади, шляхом голосування на референдумах та виборах. Теорією суспільного вибору ***доведено, що в умовах представницької демократії (у громадянському суспільстві) у процесі прийняття законодавчих та політичних рішень кожен депутат виходить із власних переваг (у кращому випадку – з переваг власних виборців).*** Через державні фінанси здійснюється фінансування суспільних благ, тобто благ колективного користування, які мають позаринковий характер (національна безпека, освіта, охорона здоров'я, забезпечення судочинства). У громадянському суспільстві до основних функцій державних органів належать: розподіл обмежених фінансових ресурсів між приватним і державним секторами; фіскальна функція формування бюджетних ресурсів; розподіл та перерозподіл бюджетних ресурсів у межах державного сектору економіки. ***При вирішенні питань фінансування суспільних благ виникають проблеми вибору благ, які мають надаватися державою, та визначення обсягу їхнього надання.*** У процесі ухвалення колективних рішень щодо державних видатків шляхом голосування невідомими є альтернативи як зменшення певних видатків (збільшення інших видатків і яких саме, зниження податків або зменшення заборгованості), так і зростання чи зменшення бюджетних доходів. Унаслідок таких особливостей прийняття колективних рішень виникає можливість отримати вигоду з державних видатків, переклавши відповідні витрати на інших (у формі вищих податків або скорочення інших бюджетних видатків), при цьому може спостерігатися ***логролінг*** (ситуація, коли одна група депутатів голосує за законопроєкт іншої групи в обмін на певні заохочення тощо). Отже, особливості прийняття рішень, зокрема бюджетних, в умовах представницької демократії завжди приховують у собі небезпеку невиправданого збільшення державних видатків (за визначенням Дж. Б'юкенена, «***загроза Левіафана***»). Часто фінансовий дефіцит використовується політиками також як засіб купівлі голосів виборців, оскільки зростання державних видатків, з огляду на непопулярність цього заходу, стає найважливішим інструментом отримання політичної підтримки. За результатами низки досліджень щодо прийняття бюджетних рішень зроблено висновок: якби бюджет формувався в умовах прямої демократії, тобто попит на суспільні блага визначався динамікою чисельності населення, доходами усередненого виборця, його попитом на послуги держави,

**Теорія суспільного вибору Дж. Б'юкенена (1986)**

- Є напрямом теорії раціональної поведінки
- досліджує взаємозалежності політичних та економічних явищ
- з'ясовує принципи економічного регулювання розвитку з огляду на політичні процеси

***Основні питання теорії***

- Використання державних фінансів
- Процес голосування та його вплив на державне управління
- Економічна діяльність уряду

***Теоретичне підґрунтя***

- Методологічний індивідуалізм
- Концепція «людини економічної»
- Концепція політики як обміну

***Роль держави***

- Держава-захисник (забезпечує діяльність за конституційними правилами, але не визначає їх)
- держава-виробник (постачає суспільству неринкові соціальні блага, які приватні ринки забезпечують неналежним чином чи не забезпечують узагалі)
- держава-домінант (неконтрольоване зростання держави, експропріація прав індивідів, неконтрольоване збільшення видатків держави)

***Суспільний вибір***

Процес прийняття владою рішень про використання державних видатків під впливом виборців

***Громадянське суспільство***

Суспільство, усі відносини між членами якого регламентуються законом, а окремі його члени мають рівні права брати участь у розробленні рішень що стосуються держави, їхньої власної долі, зокрема, державних та місцевих органів влади шляхом голосування на референдумах та виборах

***Теорією суспільного вибору доведено:***

В умовах представницької демократії (у громадянському суспільстві) у процесі прийняття законодавчих та політичних рішень кожен ***депутат виходить із власних переваг*** (у кращому випадку – з переваг власних виборців)

За представницької демократії особливості прийняття бюджетних рішень завжди приховують ***небезпеку невиправданого збільшення державних видатків*** (***«загроза Левіафана»***)

Унаслідок особливостей прийняття колективних рішень виникає ***можливість отримати вигоду з державних видатків***, переклавши відповідні витрати на інших учасників, при цьому може спостерігатися ***логролінг***

***Дефіцит використовується політиками як засіб купівлі голосів виборців***, оскільки збільшення державних видатків, з огляду на непопулярність зростання податків, стає інструментом отримання політичної підтримки

***Зростання фактичних державних витрат пояснюється правилами прийняття політичних рішень*** ( якщо бюджет формувався б в умовах прямої демократії, то зростання державних витрат було б нижчим, ніж фактично)

**Рис. 2.2.** Бюджетні рішення у теорії суспільного вибору

то збільшення державних витрат було б нижчим, ніж насправді. Тобто зростання фактичних державних витрат, зокрема бюджетних видатків, дефіциту, пояснюється правилами прийняття політичних рішень. Поведінка чиновників державного сектору перебуває в центрі уваги теорії суспільного вибору, оскільки вони повинні працювати в інтересах суспільства, утілюючи в життя політику уряду, такою мірою ефективно, наскільки це можливо. Однак бюрократи мотивовані іншими чинниками, як-от: зарплата, хороший офіс, суспільна репутація, влада чи визнання. Теоретики суспільного договору ставили запитання: «Як далеко можуть піти політики та державні службовці задля власних інтересів?». Відповідь на нього надзвичайно тривожна, оскільки історія доводить, що для просування власної кар'єри, вони можуть піддати тортурам, голоду та смерті тисячі громадян. Прикладами цього є політика А. Гітлера, Й. Сталіна, В. Путіна, які закатували мільйони людей задля задоволення прагнення до влади та багатства. Соціальні явища, які вивчає теорія суспільного вибору, зосереджені навколо проблем осіб у групах, які стикаються з вибором – робити те, що найкраще для себе, чи для групи. Ці явища отримали підтвердження у теоретичних конструкціях: «дилема ув'язненого», «колективний вибір», «раціональний вибір» і «парадокс виборця».

Щодо питань про необхідність встановлення обмежень на дії держави, то Дж. Б'юкенен зазначає, що держава внаслідок своєї природи є недосконалим суспільним інститутом, тому її дії можуть у певних випадках шкодити інтересам індивідів, які утворюють суспільство. Держава для вченого подібна до Левіафана, який узурпує суспільну владу з метою задоволення потреб тих, хто перебуває при владі. Логічний висновок: для отримання максимального суспільного ефекту від держави як інституту необхідно запровадити такі обмеження на її діяльність, які дали б змогу повніше врахувати уподобання громадян і зрештою перетворити державу на засіб для обслуговування потреб індивідів, а не власних інтересів (перегукується з позицією Ж.-Ж. Руссо про державу як результат суспільного договору).

**Система державного бюджетування,** досліджена **Р. Лі, Р. Джонсоном, П. Джусом, Дж. Гослінгом,** розглядає процес прийняття бюджетних рішень в умовах демократичної системи США. Бюджетування як складова бюджетного процесу розглядається як «серце процесу демократії», оскільки у бюджеті як фінансовому документі викладено політичні уподобання всіх сторін, що брали участь у дебатах політичних інституцій країни. Основою прийняття раціональних рішень є проходження певних етапів: визначення мети та пріоритетності; виявлення всіх альтернатив, що можуть сприяти реалізації

мети; вибір критеріїв, за якими можна оцінити кожну з альтернатив; вибір альтернативи, що більше відповідає обраним критеріям. Запропоновані теоретичні настанови враховували, що бюджетна політика має розроблятися на основі обраної бюджетної стратегії та бюджетних пріоритетів з урахуванням обмеженості можливостей людини у використанні всіх відомостей, які можуть бути зібраними, проаналізованими з метою подальшого прийняття рішень[39].

**Теорія партисипаторної демократії (демократії участі) Й. Масуда, Б. Барбера, Ф. Ціцермана, Дж. Менсбридж, Дж. Вольфа, Н. Боббіо** наближена до уявлень про демократію як владу народу, що здійснюється ним безпосередньо. Вона набула поширення під впливом критики репрезентативної демократії, спирається на концепції неолібералів та соціал-демократів. Відкидаючи погляди про нездатність мас до конструктивних політичних дій, прихильники демократії участі ведуть активний пошук каналів ефективного залучення громадян до процесу прийняття політичних, передусім бюджетних, рішень, а також до їхньої підготовки та здійснення, тобто в усьому політичному процесі.

Основними положеннями теорії є повернення до класичних ідеалів демократії, що передбачає активну участь громадян в обговоренні та ухваленні рішень із головних питань суспільного життя (рис. 2.3). Теорія розглядає демократію як універсальний принцип організації всіх сфер державного життя і суспільних відносин. Ключовим принципом є твердження, що рівного права на свободу та саморозвиток можна досягти лише в «учасницькому суспільстві», яке виховує почуття дієвості, учить інтересу до спільних проблем та допомагає становленню обізнаного громадянства, здатного проявляти постійну зацікавленість у процесі урядування.

До головних інститутів, здатних забезпечити належний рівень залучення громадян до процесу прийняття політичних рішень, належать референдуми таплебісцити. Серед інших механізмів партисипаторної демократії можна назвати: різноманітні форми реалізації громадських ініціатив (наприклад, локальні проєкти, що фінансуються з бюджету участі на місцевому рівні), громадські слухання, громадські експертизи, громадське лобіювання. Теоретики партисипації ставлять своєю метою всебічну демократизацію всіх сфер суспільного життя, самореалізацію особистості, соціальну емансипацію, що в сукупності забезпечує максимальне врахування інтересів народу під час прийняття рішень, збільшує його активність у суспільному житті, легітимізує

[39] Савчук Н. В. Детермінантність прийняття бюджетних рішень у контексті розвитку економічних систем. *ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Функціональна економіка. Вчені записки.* 2012. № 14. С. 114–119.
URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/2202/Cavshyk.pdf?sequence=1.

владу в очах народу, виступає засобом контролю за діяльністю влади, зменшує ступінь відриву депутатів від виборців, підвищує стабільність системи державної влади[40].

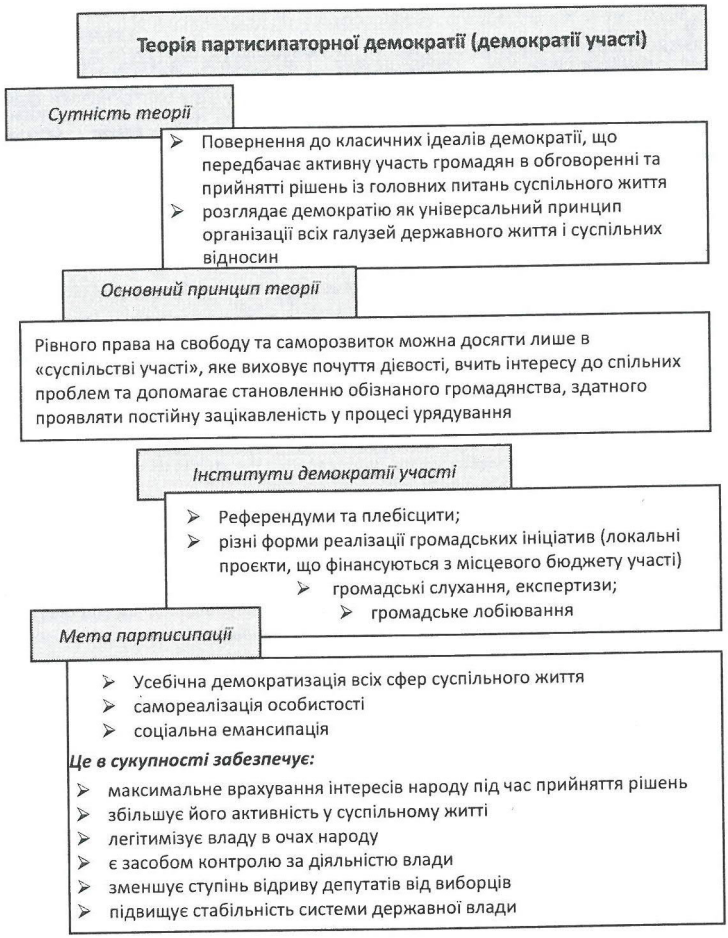



**Рис. 2.3.** Бюджетні рішення в теорії партисипаторної демократії

[40] Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

**Глобалізаційні процеси в контексті бюджетних рішень.** Глобалізація створює безпрецедентні можливості для багатьох країн, але паралельно породжує проблеми, актуальні для всього людства[41]. Незважаючи на рекордні темпи зростання глобальної економіки, невирішеною залишається проблема бідності; у розвинутих країнах – швидкого старіння населення (внаслідок скорочення народжуваності, підвищення стандартів життя, зокрема його тривалості). Старіння населення загострює проблему довгострокової факторної забезпеченості виробництва та руйнує фінансові основи соціального страхування. Водночас це стимулює розвинуті країни до застосування технологій, що замінюють працю, тим самим поглиблюючи розрив у рівнях технологічного розвитку між заможними та найбіднішими країнами, загострючи проблему нерівномірного розподілу доходів між країнами. Найвиразніше глобалізація втілюється у сфері економіки. Світові валютно-фінансові кризи також є наслідками глобалізації, з якими ототожнюються виклики національним економікам.

***Основні ознаки глобалізації в економічній сфері:***

- ✓ *інформаційна революція (глобальність проявляється в комунікаційних системах, наприклад у можливостях інтернету);*
- ✓ *економічна революція (що втілюється в таких елементах: лібералізація торгівлі; плаваючі обмінні курси; прискорений розвиток сфери послуг; здешевлення енергії (зокрема атомна енергія)); зменшення регулюючої ролі держави в національній економіці);*
- ✓ *регіоналізація світової економіки (поряд із глобалізацією міжнародних економічних відносин поширюється утворення регіональних інтеграційних угруповань (ЄС тощо));*
- ✓ *поляризація (глобалізація поглиблює прірву в економічних рівнях високорозвинутих таменш розвинутих країн )*

[41] Феномен глобальності ще до поширення терміна «глобалізація» почали активно досліджувати в межах доктрини сталого розвитку та засідань Римського клубу. Основна проблематика торкається питань можливості підтримання довгострокового економічного зростання в контексті обмеженості природних ресурсів та невідтворюваності значної їхньої частки. Феномен глобальності має складник конфліктності: кожна країна з низькими доходами прагне до швидкого економічного зростання навіть усупереч глобальним обмеженням у вигляді збереження невідтворюваних ресурсів. Тому важливим аспектом глобального погляду на проблему меж економічного зростання є обґрунтування необхідності запровадження наднаціональних регуляторів динаміки ВВП та супутніх антропогенних зрушень. Національні політичні органи не здатні вирішити цю проблему, оскільки представляють егоїстичні інтереси своїх виборців, які більше мотивуються вузькими національними проблемами. Глобальне бачення планетарного розвитку, сформульоване в межах доктрини сталого розвитку та діяльності Римського клубу, формує передумови для трансформації у бік створення єдиної глобальної цивілізації та переходу до моделі *глобального суспільства* як антитези моделі «нація-суспільство-держава».

***Основною проблемою глобальних макрофінансових потрясінь є те, що вони вражають багато країн та практично всю фінансову систему світу одразу.*** Масштабна криза в одній із країн, інтегрованих з глобальною економікою, запускає хвилі нестабільності по всьому світу та швидко регіоналізується. Це пов'язано з: глобальною фінансовою інтеграцією; різким обмеженням доступу до фінансування; падінням обсягів міжнародної торгівлі. ***Ознаками глобальної фінансової нестабільності є зростання коливань валютних курсів та масштабні девальвації окремих валют щодо долара США чи євро.*** Серед причин вищої вразливості країн з низькими доходами до змін валютного курсу слід виокремити такі: інфляція доволі чутлива до девальвації; експортно-імпортна діяльність вразлива до змін валютного курсу; доларизація зобов'язань у країнах із низькими доходами виникає внаслідок неспроможності запозичувати на тривалий термін у власній валюті під низькі відсотки; коливання світових цін.

***Випадки глобальної макрофінансової нестабільності***

*✓ 1973–1975 рр. – воєнний конфлікт на Близькому Сході («Війна Судного дня»), наслідками якого стала відмова арабських країн – членів ОПЕК постачати нафту до Великобританії, США, Японії, Канади; видобуток нафти скоротився, а ціни зросли майже в чотири рази; результат – спад промислового виробництва, банкрутство підприємств, безробіття, страйки тощо.*

*✓ 1982 р. – криза міжнародної ліквідності на тлі перевиробництва та проблеми збуту товарів;*

*✓ 1986–1987 рр. – стрімкі ревальвація та зниження курсу долара США;*

*✓ 1987 р. – обвал акцій на Нью-Йоркській фондовій біржі ( майже на 23 %), який вплинув на зниження ділової активності у світі та призвів до падіння обсягів міжнародних потоків капіталу;*

*✓ 1989 р. – обвал японського ринку нерухомості (наслідки цієї кризи японська економіка відчувала понад 15 років, а 1990-ті роки вважаються втраченим десятиліттям);*

*✓ 1992–1993 рр. – криза європейської валютної системи (внаслідок несподіваної зміни монетарного курсу Бундесбанку ФРН у 1990 р. система обмежених коливань валютних курсів опинилася під загрозою, що посилювало відцентрові тенденції євроінтеграції);*

*✓ 1994 р. – мексиканська криза (значні короткострокові запозичення в доларах США уряду Мексики призвели до невпевненості в його спроможності погашати боргові зобов'язання. За надання істотної за обсягом допомоги (США, ЄС, МВФ) наслідки кризи вдалося подолати);*

*✓ 1997–1998–1999 рр. – азійська криза (девальвація національної валюти Тайваню на 50 %, Японії на 228 %), що переросла в російський технічний дефолт та продовжилась у вигляді кризи бразильського реала. Ця криза відобразила ситуацію, коли навіть за умов здорової макроекономічної політики надмірні запозичення приватного сектору можуть стати детонатором глобального потрясіння; підтвердила, наскільки обмежена гнучкість валютних курсів може бути несумісною зі зростаючою мобільністю капіталів і стала поворотним пунктом розвитку глобалізації. Як реакція на кризу більшість країн з ринками, що формуються, розпочали агресивне нагромадження валютних резервів для запобігання валютно-фінансовим потрясінням та переорієнтувались на підтримання профіцитних платіжних балансів. У цей період кризи пережили Україна, Румунія, Туреччина;*

✓ *2000 р. – криза ринку високотехнологічних компаній США, обвал фондового ринку розвинутих країн, банкрутство інвестиційних фондів. Завдяки швидким, скоординованим діям провідних центробанків (підтримання низьких відсоткових ставок) вдалося подолати негативні очікування, але це спричинило проблеми фінансового сектору в майбутньому;*

✓ *2001 р. – аргентинський дефолт. Погіршення платіжного балансу (через неконтрольовану фіскальну експансію субнаціональних органів влади, прив'язки до зростаючого курсу долара США та падіння курсу бразильського реала), відплив капіталів та фінансова криза швидко унеможливили обслуговування зовнішніх боргів (падіння курсу миттєво збільшило зовнішній борг і внутрішні доларизовані зобов'язання у рази). Глобальний фінансовий ринок відреагував стрибком відсоткових ставок та спонтанним падінням обсягів потоків капіталу;*

✓ *2007–2009 рр. – глобальна фінансова криза. Падіння іпотечного ринку США, крах американських інвестиційних банків, обвал індексів фондового ринку США спричинили кризу ліквідності, яка охопила весь світ. ВВП більшості країн світу зазнав падіння, глобальна торгівля знизилась на третину, більшість валютних курсів відреагували зниженням щодо курсу долара США, капіталізація світового ринку акцій знизилась у понад двічі, а частка проблемних боргів перевищила третину. Антикризовими діями щодо підтримки фінансового сектору, стимулювання споживання були такі: зниження відсоткових ставок, розширення переліку цінних паперів, що приймаються центробанками як застави, викуп проблемних боргів, прямі субсидії споживачам та виробникам, рекапіталізація фінансових установ. Ця фінансова криза продемонструвала фундаментальну вразливість глобальної економіки до коливань в обсягах глобальної ліквідності та панівне значення фінансового сектору в генеруванні ділових циклів.*

✓ *2020 р. — глобальна фінансова криза. Поштовхом до падіння світового фондового ринку став коронавірус SARS-CoV-2, що вразив Китай, а потім і решту світу. У січні 2020 р. МВФ припустив, що на світ чекає нова Велика депресія, оскільки спостерігається тренд, подібний до ситуації 1920-х років, які закінчилися крахом ринків у 1929 р.; причинами кризи є економічна нерівність між державами, розрив у доходах населення і нестабільність фінансового сектору. Єврокомісія повідомила, що очікує на спад ВВП єврозони на 7,75 % у 2020 р. До 23 квітня 80 країн світу звернулися до МВФ за економічною допомогою, щоб уникнути дефолту. Світ поринав як і у 2009 р., і у 2020 р. у рецесію (період тривалістю пів року, протягом якого замість приросту добробуту, виробництва та ділової активності в економіці відбувалося падіння).*

У середині 1990-х років Світовий банк, озброєний ідеями про екологізацію сталого розвитку та переконливими доказами неспроможності національно-центричної моделі забезпечувати розв'язання глобальних проблем, виступив з доктриною глобальних суспільних благ. Її підґрунтям є екстраполяція на глобальний рівень відомої з теорії публічних фінансів *доктрини суспільних благ – продуктів діяльності суспільного сектору економіки, необхідність яких випливає з неспроможності та небажання ринку їх забезпечувати, але потребу в них відчуває все суспільство.* Аналогічно у глобальних суспільних благах відчуває потребу весь світ, проте, на відміну від суспільних благ у межах країни, не існує глобальної форми

фіскального примусу для створення джерел їх фінансування. Попри це, ***концепція глобальних суспільних благ*** займає чітку позицію як одна з важливих теоретичних складових глобальних досліджень, особливо тих, які стосуються *розроблення колективних політичних рішень, мотивації участі всіх країн у розв'язанні нагальних світових проблем, делегування міжнародним організаціям мандату на вирішення тих чи інших проблем, зонування їхніх компетенцій та меж відповідальності, визначення джерел фінансування або посилення акцентів на необхідності добровільної участі країн світу у такому фінансуванні*. Найбільш рельєфно доктрина глобальних суспільних благ змальовує проблеми зовнішніх ефектів та ефектів переливу політики окремих країн або випадки, коли неврегульовані міжнародним правом питання стають причиною прояву недосконалої роботи ринкового механізму. Невипадково, ***глобальними суспільними благами визнаються уникнення різких і масштабних кліматичних змін, екологічний баланс світу, збереження рідкісної флори і фауни, культурної спадщини.*** Також ***глобальними суспільними благами визнаються забезпечення глобальної фінансової стабільності (убезпечення світу від глобальних фінансових потрясінь і подолання їхніх наслідків) та подолання проблеми бідності***[42].

## 2.3. Вітчизняна практика прийняття бюджетних рішень

З погляду макроекономічної стабільності, переходу до сталого економічного зростання, забезпечення стійкості фінансової, бюджетної системи перед українською фінансовою наукою стоять завдання дослідження проблем ефективного та відповідального управління державними фінансами, а саме: масштаби державних видатків; роль держави в економічній та соціальній сферах; взаємозв'язок державних видатків і темпів економічного зростання; стійкість, стабільність бюджетів; прозорість фінансової системи; ефективність та результативність бюджетних видатків; ефективний фінансовий контроль та аудит; звітність, моніторинг.

***Відомо, що головне правове призначення бюджету полягає у фінансовому забезпеченні виконання функцій публічної влади.*** Оскільки бюджет затверджується представницькими органами (радами), то в них виникає можливість здійснювати контроль за діями всіх органів влади, які отримують фінансування з бюджету. Реалізація цього призначення можлива

[42] Історія економіки та економічної думки : підручник / за ред. В. В. Козюка, Л. А. Родіонової. Тернопіль: ТНЕУ, 2015. С. 655. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/ 316497/26360/1/Istoria_ekon_dymku.pdf.

повною мірою лише у випадку, коли представницький орган є справжнім органом державної влади, наділеним правом затвердження бюджету, після чого останній набуває форми закону (норми, обов'язкові до виконання).

Теоретичні аспекти проблематики прийняття бюджетних рішень мають великий вплив на формування прозорої системи державного фінансування розвитку національної економіки та забезпечення фінансової стійкості системи. Формування бюджетних рішень згідно із поставленими завданнями у межах визначених цілей має сприяти розв'язанню наявних проблем у бюджетній та фінансовій сфері (рис. 2.2).

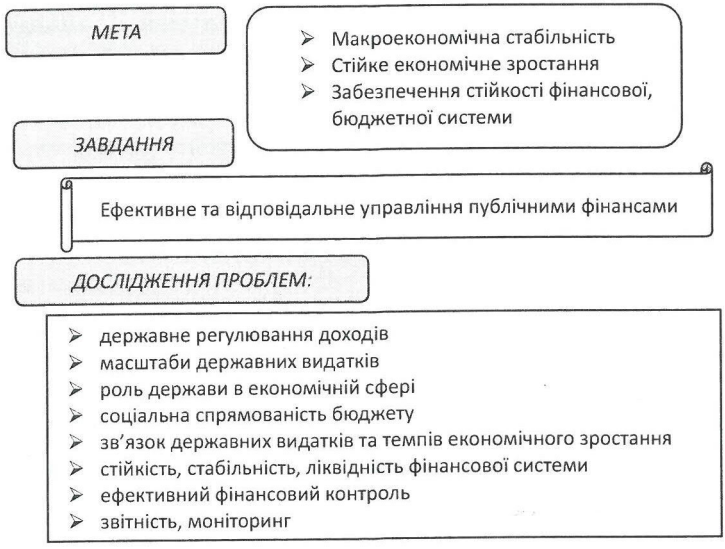



**Рис. 2.4.** Складники сучасної практики прийняття бюджетних рішень

В Україні щороку під час підготовки державного бюджету йдеться про збільшення його дохідної частини, при цьому основними аргументами є: необхідність виконання соціальних зобов'язань держави відповідно до соціальних стандартів; фінансування соціальних програм, уже передбачених чинним законодавством; проведення модернізації, структурної перебудови економіки держави. Відповідність ресурсів і зобов'язань держави цілям визначеної соціально-економічної політики та розв'язання поставлених завдань виключно в межах коштів, які в у розпорядженні уряду, можна розглядати як ключову передумову сталого функціонування бюджетної системи.

Механізми прийняття бюджетних рішень обумовлюються, зокрема і формою народовладдя, запровадженою в суспільстві. Ці рішення за представницької демократії (за якої право ухвалювати рішення громада реалізує через обраних представників, зобов'язаних відстоювати інтереси виборців) завжди характеризуються ризиком невиправданого збільшення державних видатків, а їхня якість визначається наявністю необхідної інформації та стимулів, які впливають на формування доконечних рішень.

Бюджетні рішення в умовах прямої демократії (за якої основні рішення схвалюються безпосередньо всіма громадянами на референдумах) формуються особисто електоратом, а обсяг державних витрат визначається попитом на державні послуги медіанного виборця. Прийняття бюджетних рішень за прямої демократії має особливості: між виборцями неможлива змова з огляду на їхню значну кількість; усі особи, котрі ухвалюють рішення, є одночасно споживачами суспільних благ і платниками податків; встановлюються загальні правила розподілу витрат на фінансування суспільних благ, правила не змінюють під час обговорення конкретних проєктів; проєкти, що потребують державного фінансування, обговорюються окремо, їхнє об'єднання не допускається (чим унеможливлюється змова); голосування відбувається простою більшістю голосів; у голосуванні беруть участь усі, хто має на це право. Прийняття бюджетних рішень в умовах прямої демократії орієнтоване на попит та часто нехтує можливостями його задоволення (видатки, визначені під час прямого голосування можуть у десятки разів перевищувати можливості бюджету). Бюджетні рішення за представницької демократії часто формуються під впливом популістських настроїв.

> Метою обговорення та затвердження закону про державний бюджет є встановлення згоди між Урядом та Верховною Радою щодо необхідності й доцільності видатків, їхнього розміру в умовах визначених фінансових можливостей держави.

Щодо вітчизняної практики зазначимо, то окремі чинні законодавчі акти містять норми щодо фінансування відповідних суспільних послуг у певних межах (відповідна частка ВВП або національного доходу) без огляду на фінансові можливості держави та без узгодження з іншими потребами. Отже, фінансові норми у спеціальних галузевих нормативних актах відображають бажані обсяги фінансування, зважаючи на пріоритетні цілі відповідних галузей національного господарства. Норми та обсяги фінансування розпорядників бюджетних коштів, вказані в Законі України

про Державний бюджет на відповідний рік, відображають результат узгодження інтересів (часто різновекторних) учасників бюджетного процесу щодо розподілу вилученої у фіскальний спосіб частки ВВП. Так, з 2011 р. у законах про Державний бюджет зазначається, що норми та положення окремих статей цих законів застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України виходячи з наявних фінансових ресурсів держбюджету та бюджету Пенсійного фонду України на відповідний рік.

Згідно з БКУ проєкт Державного бюджету України (насамперед щодо розподілу видатків серед головних розпорядників бюджетних коштів) надходить до Верховної Ради України ще до визначення граничних меж бюджету, що породжує чи не щороку численні пропозиції депутатів стосовно «резервів» збільшення доходів для фінансування тих чи інших «необхідних» видатків. Крім того, рішення про дефіцит держбюджету приймається під час другого читання закону про Державний бюджет. За таких умов процес затвердження бюджетного дефіциту не може бути об'єктивним та ефективним, оскільки на рішення депутатів впливають уже відомі їм деталі проєкту бюджетних видатків.

***Норми щодо розмірів бюджетного фінансування окремих потреб (зокрема соціальних зобов'язань держави), що визначено у спеціальних законодавчих актах***

- ✓ *Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»* від 19.11.1992 № 2801-XII встановлено загальну норму фінансування сфери охорони здоров'я – *10 % національного доходу* (ст. 12: «Державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше 10 % національного доходу»). Кошти державного та місцевих бюджетів, призначені на охорону здоров'я, використовуються, зокрема, для забезпечення медичної та реабілітаційної допомоги населенню, фінансування державних цільових, місцевих програм охорони здоров'я тощо. Медична допомога надається безоплатно за рахунок бюджету у закладах, з якими укладено договори про медичне обслуговування населення. Порядок укладення договорів за програмою медичних гарантій та порядок визначення тарифів для оплати медичних послуг і лікарських засобів встановлюються *Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення»* від 19.10.2017 № 2168-VIII, в якому вказано норму фінансування медичних гарантій – *5 % ВВП* (ч. 5 ст. 4: обсяг коштів держбюджету, що спрямовуються на реалізацію програми медичних гарантій, щорічно визначається в законі про бюджет як частка ВВП у розмірі не менше 5 % . Ці видатки є захищеними статтями).
- ✓ *Законом України «Про освіту»* від 05.09.2017 № 2145-VIII зазначено норму фінансування – *7 % ВВП* (ст. 78: «Держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 % ВВП за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством»), хоча попередня редакція закону про освіту передбачала граничні межі фінансування на рівні 10 % національного доходу.

- ✓ *Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність»* у редакції від 26.11.2015 № 848-VIII визначено норму фінансування – 1,7 % ВВП (ч.2 ст. 48: «Держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності у розмірі не менше 1,7 % ВВП України»).
- ✓ *Закон України «Про культуру»* від 01.01.2015 2778-VI у редакції Закону від 29.04.2021№ 1432-IX не містить норми бюджетного фінансування (ч. 3 ст. 26: «Фінансування надання базового набору культурних послуг здійснюється за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів, а також з інших джерел, не заборонених законодавством»), хоча Закон України «Основи законодавства України про культуру» від 14.02.1992 № 2117-XII містив норму фінансування галузі у 8 % національного доходу (ст. 23: «Держава гарантує необхідні асигнування на розвиток культури в розмірі не менше 8 % від національного доходу»).
- ✓ *Законом України «Про оборону»* від 05.10. 2000 № 2020-III до 2008 р. зазначалась норма бюджетного фінансування – не менше 3 % ВВП (ст. 2: «Фінансування потреб національної оборони держави здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України в обсягах, які забезпечують належне виконання завдань оборони, але не менше 3 % запланованого ВВП»), яку змінено на виконання рішення Конституційного Суду України № 10-рп/2008 від 22.05.2008 (чинна ст. 2: «Фінансування потреб національної оборони держави здійснюється за рахунок і в межах коштів, визначених у законі про державний бюджет на відповідний рік»).
- ✓ *Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»* від 17.10.1990 № 400-XII містить норму бюджетного інвестування – 1% ВВП (ст. 5: розмір державних капіталовкладень, що спрямовуються на зміцнення матеріально-технічної бази соціальної сфери села має бути не менше 1 % ВВП).
- ✓ Окремі соціальні зобов'язання, встановлені спеціальним законодавством у певних розмірах, з часом було обмежено з огляду на фінансові можливості бюджету. Так, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 796-XII визначає пільги та компенсаційні виплати (ст. 20–22, 24); Закон України «Про соціальний захист дітей війни» від 18.11.2004 № 2195-IV – пільги, надбавки до пенсій за рахунок коштів держбюджету (ст. 5–7); Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 № 1768-III – розмір допомоги у відношенні до прожиткового мінімуму (від 21 до 100 %) (ст. 5: «*До стабілізації економічного становища в Україні розмір державної соціальної допомоги визначається з урахуванням рівня забезпечення прожиткового мінімуму. Рівень забезпечення прожиткового мінімуму встановлюється виходячи з можливостей держбюджету і затверджується одночасно з прийняттям закону про Державний бюджет України на відповідний рік*»).
- ✓ *Законом України «Про енергетичну ефективність»* від 21.10.2021 № 1818-IX зазначено, що видатки на програми з підвищення енергоефективності мають становити не менше *1 % видаткової частини бюджету щороку.*

За чинним законодавством (ст. 47 Регламенту Верховної Ради України) закон України (зокрема і про внесення до нього змін і доповнень) вважається прийнятими, якщо після обговорення на пленарному засіданні за нього проголосувала більшість від фактичної кількості народних депутатів України,

повноваження яких визнано і не припинено достроково у встановленому законом порядку (у тексті Регламенту – «більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради»)[43]. Така норма відкриває широкі можливості для обміну голосами й формування ситуативної більшості, а також прийняття пакета рішень, яким вносяться зміни, що торкаються інтересів кількох невеликих груп депутатів.

На стадії розроблення проєкту державного бюджету прогноз доходів готується здебільшого фахівцями Міністерства фінансів. У цій роботі, як правило, не беруть участь фахівці інших установ, котрі мають важливу інформацію як про фактичний збір податків та обов'язкових платежів, так і про наслідки змін податкового законодавства (наприклад, співробітники Державної податкової (фіскальної) служби, Державної казначейської служби, митниці, Рахункової палати тощо). Прогнозування бюджетних доходів є, безперечно, складним економічним завданням. Існують об'єктивні труднощі прогнозування надходжень до бюджету, які зумовлено складнощами прогнозування ВВП та фіскальними ризиками, що виникають у реальному секторі економіки. У разі завищення прогнозних значень ВВП, наприклад, через переоцінку реальних темпів економічного розвитку, номінальні бюджетні доходи неминуче підвищуються. Однак перекручення прогнозних оцінок бюджетних надходжень пояснюється не тільки об'єктивними труднощами розроблення таких прогнозів, а й суб'єктивними причинами. Наприклад, Уряд може свідомо надавати песимістичніші оцінки ситуації, аби певною мірою застрахувати себе від непередбачуваних, форсмажорних обставин. Тимчасом депутати, з огляду на бажання збільшувати видатки на виконання своїх передвиборчих обіцянок та/або задоволення особистих інтересів, можуть прагнути обґрунтувати можливості додаткового збільшення доходів.

Від успішного розв'язання питань публічних фінансів залежать стійкість і життєздатність демократичної держави. Задоволення інтересів та потреб громадян є складником ефективної держави. Важливо, щоб сформовані цілі, поставлені завдання реалізувались у межах наявних коштів, а ресурси і зобов'язання країни відповідали політичним цілям.

[43] Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI (із змінами та доповненнями). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text.

*Пропозиції щодо вдосконалення законодавчих норм розгляду та затвердження Державного бюджету України та бюджетного процесу з метою формування жорстких рамок бюджетних видатків*:

- Необхідно внести зміни до БКУ, уточнивши коло питань, які утворюють *предмет розгляду державного бюджету у першому, другому та третьому читаннях.* Предметом першого читання має бути обговорення прогнозу соціально-економічного розвитку країни та затвердження основних характеристик бюджету. До таких характеристик належать: доходи бюджету за статтями бюджетної класифікації; дефіцит держбюджету і джерела його фінансування; загальний обсяг видатків державного бюджету. Видатки держбюджету за розділами функціональної класифікації мають затверджуватися під час розгляду бюджету в другому читанні (у межах загального обсягу видатків державного бюджету, затвердженого у першому читанні). Видатки держбюджету за підрозділами функціональної класифікації і головних розпорядників бюджетних коштів повинні затверджуватися у процесі розгляду державного бюджету в третьому читанні. При цьому загальна сума асигнувань за кожним розділом функціональної класифікації видатків з урахуванням прийнятих поправок не повинна перевищувати суму витрат щодо відповідного розділу, затвердженого у другому читанні. Пропозиції стосовно розподілу витрат за розділами функціональної класифікації, що пропонуються комітетами Верховної Ради, повинні бути взаємопов'язані з переліком законодавчих актів, дія яких скасовується або припиняється на наступний бюджетний рік, у зв'язку з тим, що бюджетом не передбачено кошти на їхню реалізацію.
- Для підвищення *обґрунтованості прогнозу* доходів бюджету й *обмеження впливу суб'єктивних факторів* доцільно доручити його підготовку спеціальній робочій групі. Такий прогноз доходів у розрізі статей класифікації, узгоджений у рамках професіональної робочої групи, має стати основою для розроблення проєкту бюджету.
- Частиною бюджетного процесу мають бути *оцінювання фіскальних ризиків та їхній постійний моніторинг*. Основними факторами ризику є зміни передумов формування прогнозу макропоказників (динаміка ВВП, рівень інфляції, валютний курс тощо), які впливають на зміну бази оподаткування і, відповідно, на бюджетні надходження та видатки. Додаткові доходи, зумовлені зміною макропоказників, доцільно зараховувати до спеціального резерву, який використовується для фінансування непередбачених видатків або викупу боргових зобов'язань держави.

• *Забезпечення транспарентності публічного управління у бюджетній сфері.* Транспарентність є засадничою властивістю політичної влади, що забезпечує розвиток громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, громадянського контролю процедур прийняття рішень органами публічного управління. За представницької демократії якість рішень визначається наявністю необхідної інформації та стимулів, які сприяють її перетворенню на необхідні рішення. Побудова транспарентних відносин стає необхідним атрибутом будь-якої публічно-владної системи, де поєднуються інтереси людей і держави. Дослідження взаємозв'язку між стабільністю функціонування політичних і державно-управлінських систем та якістю, доступністю інформації, що циркулює в них, принесли Дж. Акерлофу, М. Спейсу, Дж. Стігліцу Нобелівську премію та довели, що транспарентність державного управління є умовою стабільності розвитку держави, визначається її інституційним потенціалом для гарантування високої якості системи публічного управління та залежить від вхідних та вихідних потоків інформації. Згідно зі стандартними вимогами МВФ[44], необхідними передумовами для сталого стану системи державних фінансів є:

***Транспарентність має певні атрибутивні ознаки:***

- ✓ *прозорість (рівень обізнаності діями влади);*
- ✓ *відкритість (функціональна властивість влади до демонстрації своєї діяльності);*
- ✓ *гласність (характерна ознака влади, що робить її доступною до громадського обговорення);*
- ✓ *публічність (здатність влади виконувати свої функції перед особами, котрі її обрали);*
- ✓ *підзвітність (обмежувальна риса влади, пов'язана з громадським контролем за її діяльністю).*

- прозорість процесів підготовки бюджету, його виконання і звітності;
- доступність інформації про минулу, поточну й прогнозовану на майбутнє діяльність уряду;
- чіткість механізмів координації, регулювання бюджетної діяльності, відносин між органами державного управління і всією економікою;
- забезпечення гарантій якості бюджетно-податкової інформації та її незалежного контролю.

**До необхідних норм та правил прийняття бюджетних рішень, сформованих під впливом норм та правил суспільного життя, належать:**

- пряме обмеження бюджетних видатків (наприклад, обмеження темпів зростання бюджету, зіставлення темпів зростання державного бюджету та ВВП тощо);

[44] Переглянутий Кодекс належної практики щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері. URL: http://www.imf.org/external/standarts/index.htm.

- встановлення процедурних обмежень під час ухвалення бюджетних рішень (рішення щодо внесення змін до бюджету, збільшення видатків, державної заборгованості мають прийматися більшістю голосів у дві третини депутатів);
- запровадження структурних обмежень (законодавчі акти, які призводять до збільшення державних видатків (підвищення середньої заробітної плати в державному секторі, збільшення пенсій, додаткові соціальні гарантії) мають прийматися тільки за наявності в розпорядженні держави відповідних доходів);
- оцінка фіскальних ризиків (завищення прогнозних значень ВВП через переоцінку реальних темпів економічного розвитку призводить до завищення номінальних бюджетних доходів та прийняття рішень про зростання видатків);
- застосування програмного методу планування видатків, що унеможливлює безконтрольне збільшення видатків протягом строку дії бюджетної програми;
- обов'язковість виконання бюджетних рішень (виконання функцій бюджетом можливе виключно за умови гарантування його обов'язкового характеру).

## 2.4. Фінансова стійкість бюджетної системи як мотивація бюджетних рішень

Сутність поняття стійкості полягає у здатності витримати дію екзогенних та ендогенних факторів, протистояти їм і адаптуватися до них. Як процес стійкість є наслідком взаємозв'язку операцій системи, що взаємодіють, мета яких – генерування факторів рівноваги й створення фундаменту для подальшого розвитку системи. Фінансова стійкість розглядається як безперервний процес, спрямований на тривалу перспективу, що підтримується засобами державного регулювання, і як система, котра зберігає свою фінансову цілісність. Будь-яке визначення стійкості фінансової системи ґрунтується на поняттях довіри до фінансових інститутів країни, їхньої стабільності й ліквідності. *Фінансово стабільна система – система, в якій шоки, що відбуваються або поширюються всередині фінансової системи, пов'язані з ендогенними й екзогенними причинно-наслідковими факторами, істотно не змінюють оптимальних показників планів як держави, так і приватних підприємців.*

**Концепція стійкості бюджетної системи** полягає в можливості уряду на обмеженому часовому періоді досягти заданого рівня державного боргу без зміни поточної бюджетної політики

Узагальнююче розуміння стійкості – це здатність системи зберігати певні властивості та характеристики незмінними (або майже незмінними). Стійкість

для динамічних систем може характеризуватись як фіксованими (конкретними точками), так і змінними параметрами (прив'язкою руху системи до будь-якої площини чи траєкторії ).

Стабільна фінансова (бюджетна як її складник) система повинна мати здатність обмежувати й усувати диспропорції за допомогою механізмів самокоригування, перш ніж вони призведуть до виникнення кризи. Оскільки система перебуває у стані динаміки і перетворення, фінансова стійкість – це певний діапазон, який охоплює безліч показників, що є кількісною характеристикою фінансової стійкості системи. Саме це пов'язує фінансову стійкість системи з фінансовою безпекою, оскільки *метою є протистояння загрозам та поступальний рух уперед*[45].

Для фінансової безпеки важливі не самі показники, а їхні порогові значення. Відомо, що ***порогові значення*** – це граничні величини, недотримання яких перешкоджає нормальному розвитку різних елементів системи, спричиняє формування негативних, руйнівних тенденцій в економічному розвитку. Наближення до гранично допустимої величини свідчить про наростання загроз соціально-економічній стабільності суспільства, а перевищення граничних, або порогових, значень – про входження суспільства до сфери нестабільності й соціальних конфліктів, тобто про підрив безпеки. Система показників, що набули кількісного вираження, дає змогу завчасно сигналізувати про ймовірну небезпеку та вживати заходи для її попередження. Найвищий ступінь безпеки досягається за умови, що весь комплекс показників перебуває в межах допустимих порогових значень, а порогові значення одного показника досягаються не на шкоду іншим.

Запровадження в окремих країнах систем оцінювання фінансової стійкості (financial stability) було спричинено поширенням фінансових криз на початку

[45] ***Безпека й стійкість*** – взаємопов'язані характеристики системи, а поняття «розвиток» є їхнім безпосереднім компонентом. Тому окремі автори трактують безпеку через розвиток. Система розглядатиметься як стійка, якщо в разі збурення незначно відхилятиметься від стану рівноваги, а всі наступні рухи залишатимуться на відносно малій відстані від рівноваги. Але часто для динамічної системи рівновага може мати багатократне вираження. Поширене виникнення багатократної рівноваги в економіці змусило вчених ввести поняття стійкості в процеси адаптації та квазістійкості. Процес адаптації, як вважають, глобально стійкий, якщо для будь-якого початкового стану є точка рівноваги, до котрої система прямує (ця точка не повинна бути тією самою для всіх початкових умов). Квазістійкість характеризується побудовою послідовності точок (від будь-якої початкової точки), що передає послідовність часу, яка прямує до нескінченності, та всі ці точки є точками рівноваги. Безпека – стан об'єкта в системі його зв'язків з огляду на здатність до стійкості (самовиживання) в умовах внутрішніх і зовнішніх загроз, а також дії непередбачуваних і важко прогнозованих факторів. Див.: Онищенко С.В., Маслій О.А., Глушко А.Д., Черв'як А.В. Загрози соціально-економічній безпеці України. Полтава: НУПП,2023. 375 с.

90-х років XX ст., передусім світового масштабу. Впровадження таких систем потребувало створення методичних підходів до оцінювання фінансової стійкості[46].

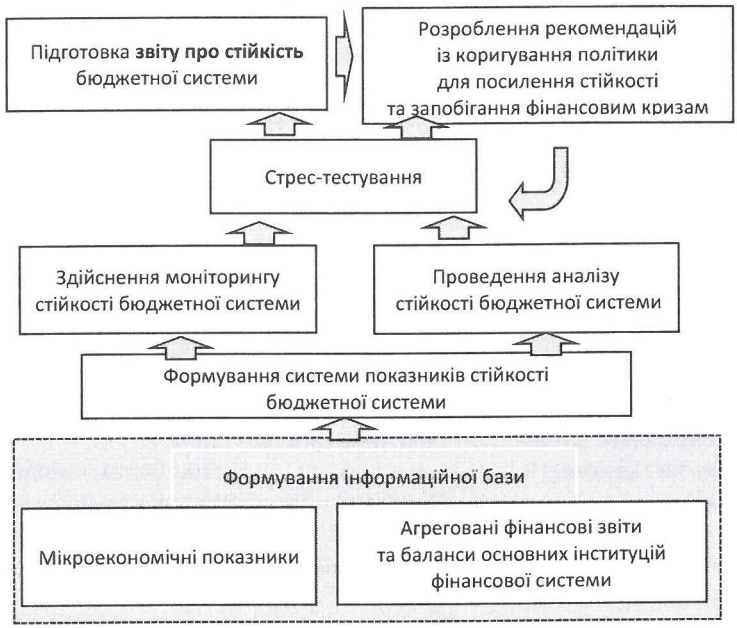



**Рис. 2.5.** Структура процесу оцінювання фінансової стійкості бюджетної системи[47]

Головними ідеологами формування загальносвітових принципів і методів запровадження програм оцінювання стійкості фінансової системи є МВФ і Світовий банк. ***Оцінювання стійкості фінансової системи*** полягає у проведені аналізу можливості фінансової системи забезпечувати врівноважений економічний розвиток в умовах дії тих чи інших внутрішніх і зовнішніх шоків. Технічно аналіз стійкості системи є дослідженням

[46] У межах Програми оцінювання фінансових систем (Financial Sector Assessment Program, FSAP) МВФ та Світовий банк закликають світову спільноту до тіснішої взаємодії у сфері моніторингу стійкості фінансових систем країн. Метою FSAP є сприяння розвитку методичних підходів до оцінювання стійкості фінансової системи, їхнє впровадження в різних країнах та оптимізація умов для підвищення ефективності й узгодженості досліджень національних і міжнародних експертів.

[47] Показники фінансової стійкості : посібник зі складання. Вашингтон: МВФ, 2007. 312 с.

співвідношення її параметрів. Розроблені та запропоновані МВФ для оцінювання стабільності фінансового сектору показники характеризують поточний стан і надійність фінансових установ та їхніх корпоративних індивідуальних контрагентів. Вони містять агреговані дані за групами установ, а також представницькі показники щодо ринків, на яких ті здійснюють свої операції.

***Уряд вважається платоспроможним***, якщо здатен на нескінченному часовому горизонті розплатитися за своїми боргами за рахунок майбутніх первинних профіцитів бюджету.

***Програми оцінювання складаються з таких елементів:***

– аналіз структури, якості та механізмів функціонування фінансової системи;

– оцінювання ступеня важливості фінансового сектору країни;

– визначення механізмів державного управління, що передбачають, з одного боку, обмеження впливу шоків фінансової системи на макроекономічну стабільність, а з іншого – спроможність цієї системи обмежити вплив макроекономічних шоків на кон'юнктуру фінансових ринків;

– оцінювання можливості й ступеня впливу на фінансову систему різних шоків і подальшого впливу ситуації у фінансовому секторі на соціально-економічну систему загалом;

– розроблення напрямів еволюції системи фінансової безпеки країни та запобігання кризам.

Відсутність загальноприйнятого формального визначення поняття стійкості публічних фінансів зумовлено постійним розвитком

*Генеза теоретичних досліджень стійкості державних фінансів започаткована Дж. М. Кейнсом, який, вивчаючи причини труднощів, що зазнала Франція на початку XX ст. під час обслуговування державного боргу, дійшов висновку: проблема платоспроможності уряду виникла при перевищені державним боргом певної частки національного доходу країни, коли стало зрозуміло, що вимоги власників державних боргових облігацій є більшими за рівень, який можуть покрити платники податків (у подальшому перейшли від використання показника національного доходу до застосування показника ВВП).*

*Проводились дослідження стійкості державних фінансів з використанням такого інструменту покриття поточного дефіциту бюджету, як продаж (приватизація) державних активів. Так, В. Буйтер (професор Лондонської школи економіки) вважав бюджетну політику держави стійкою, якщо уряд має можливість у перспективі повернутися до початкового рівня чистої вартості державного майна (government net worth) у відсотках до ВВП. Але, з огляду на те, що ці активи є обмеженими, такі дії не зможуть утримувати розмір державного боргу від зростання нескінченно довго, до того ж це впливатиме на державну політику в цілому.*

та вдосконаленням методології дослідження питання[48]. У сучасних дослідженнях, що стосуються цієї проблеми, увага приділяється визначенню оптимального рівня державного боргу, який може бути обраний за мету бюджетної політики на певний період. Кейнсіанські й неокласичні моделі через недостатню значимість у них державного боргу, а також особливості поведінки економічних агентів не дають змоги одержати конкретні результати. З огляду на дискусійність питання щодо обов'язковості такої умови стійкості державних фінансів, як повернення рівня державного боргу й запасів коштів саме до початкових значень (а не до значень, наприклад, дещо вищих або нижчих від початкових), подальші дослідження виокремили поняття ***стійкості й платоспроможності***[49]. Сучасні моделі, що допускають більшу роль державного боргу й неповноту ринків, побудовані переважно для економіки США. При цьому оцінки оптимального рівня державного боргу в них істотно різняться. Окремі країни, регіональні об'єднання, торговельні союзи нормативно визначили гранично допустимі розміри державного боргу у відсотках до ВВП: Західноафриканський економічний і валютний союз – 70 %, Центральноафриканське валютно-економічне співтовариство – 70, Європейський валютний союз – 60, Андське співтовариство (Болівія, Колумбія, Еквадор, Перу, Венесуела) – 40, Країни Центральної Америки (Аргентина, Бразилія, Парагвай, Уругвай) – 50 %[50]. Концепція стійкості публічних фінансів може вважатися відносно невизначеною, зумовлюється здатністю уряду у відповідні часові проміжки досягти заданого рівня державного боргу, не змінюючи суттєво поточну бюджетну політику.

Потужний вплив на сучасну практику прийняття бюджетних рішень мали наслідки світової фінансово-економічної кризи, що розпочалася у 2007 р. у США. Так, на бюджетній політиці істотно позначаються погіршення у період кризи основних показників публічних фінансів, різке зниження бюджетного

---

[48] Див.: Тимошенко М. В. Фіскальна стійкість: теоретичне обґрунтування та практичні підходи. URL: https://www.pdau.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/5.3/309.pdf.

[49] На відміну від обмеженого періоду на нескінченному часовому горизонті уряд не може мати боргу, що в науковій літературі зветься грою Понці (Ponzi game), за цією базовою схемою працює будь-яка фінансова піраміда. У разі ведення урядом такої гри на нескінченному часовому горизонті за визначеного числа економічних агентів треба було би, щоб як мінімум один агент тримав державні боргові облігації нескінченно довго. У результаті цей агент був би змушений зменшити своє споживання як мінімум в одному періоді, а отже, знизити рівень свого добробуту порівняно із ситуацією, коли він взагалі не мав боргових зобов'язань. Тобто уряд, що спробує вести гру Понці, виявить, що жоден раціональний економічний агент не погодиться стати власником боргових облігацій на нескінченний період. Отже, урядові не вдасться повністю рефінансувати свій борг у кожному періоді. Цю особливість було доведено вченими наприкінці 1990-х років.

[50] Див.: Особливості та пріоритети боргової політики України / А. С. Гальчинський, З. С. Варналій, В. Я. Майстришин та ін. Київ : НІСД, 2004; Єфименко Т. І. Фіскальний простір антикризового регулювання. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління№, 2012. 332 с. URL: https://afu.kiev.ua/getfile.php?page_id=451&num=7

балансу й зростання державного боргу через масштабні бюджетні програми стимулювання економіки. Застосування таких заходів стимулювання негативно відображається на довгостроковій стійкості публічних фінансів і спричиняє загрози оголошення урядами дефолту за своїми зобов'язаннями.

Під час прийняття бюджетних рішень потрібно враховувати їхній вплив на коротко- й довгострокову фінансову стійкість бюджетної системи та фінансової системи загалом. У короткостроковому періоді метою аналізу стійкості є оцінювання коротко- та середньострокової динаміки боргу (наприклад, при оцінюванні Європейською комісією уточнених даних програм стійкості та гармонізації для потреб бюджетного нагляду) або аналіз динаміки обслуговування боргу, включно з обслуговуванням зовнішнього боргу (наприклад, оцінювання дефолтних ризиків, що здійснює МВФ). На фінансову стійкість системи у короткостроковому періоді впливають такі фактори: структура боргу за часом виплати/погашення, валюта деномінації боргу та середні терміни нових зобов'язань. Для зовнішнього боргу діють додаткові фактори, як-от: динаміка обміну валют, експорт та імпорт товарів і послуг в іноземній валюті, чисті прямі іноземні інвестиції. Аналіз стійкості такого типу здебільшого використовується для нових незалежних країн або країн із низьким рівнем доходу. Під час аналізу довгострокової стійкості публічних фінансів період повинен бути значно тривалішим з огляду на необхідність оцінити бюджетний вплив зобов'язань уряду, особливо пенсійних. У багатьох країнах – членах ЄС здійснюються довгострокове прогнозування й аналіз довгострокових бюджетних тенденцій, особливо для потреб оцінювання впливу на бюджет прогнозованих демографічних змін. Крім того, оцінюванням довгострокової стійкості (здебільшого індустріально розвинутих країн) займаються міжнародні організації, такі як МВФ. У процесі оцінювання довгострокової стійкості публічних фінансів зважають на величину бюджетних дисбалансів, показники розриву в стійкості, які визначають розмір постійного бюджетного коригування (тобто постійне скорочення державних видатків, не пов'язаних із віком населення, як частки у ВВП, або постійне зростання державних надходжень як частки у ВВП). При цьому контролюються показники-маркери: досягнення боргом граничної величини в 60 % ВВП відповідно до Маастрихтських критеріїв; виконання тимчасового бюджетного обмеження протягом необмеженого періоду часу[51]. Зосередженість та тій чи іншій умові стійкості пов'язана з вибором варіанта бюджетної політики країни загалом.

[51] Науково-методичні засади статистичного аналізу стійкості державних фінансів / С. С. Гасанов, М. В. Пугачова, Л. О. Ященко та ін. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. С. 96.

***Програма стабільності та зближення (Євросоюз).*** Свого часу Маастрихтський договір став значним кроком уперед у розвитку європейського інтеграційного процесу, зокрема у фінансовій сфері.

*У Маастрихті (Нідерланди) у грудні 1991 р. було погоджено договори, які започаткували Європейський Союз. Вони підписані 7 лютого 1992 р. і ратифіковані 1 листопада 1993 р. всіма державами-членами. Договір про ЄС започаткував нові напрями європейської інтеграції, які передбачали створення економічного валютного та політичного союзів, подальше реформування правового механізму європейських співтовариств. Маастрихтський договір запровадив такі зміни: створення економічного й монетарного союзу; впровадження принципу субсидіарності, згідно з яким у сферах, які не належать до виключної компетенції Співтовариства, воно має право діяти лише настільки, наскільки поставлене завдання не може бути повною мірою вирішене окремими державами-членами (на центральному або місцевому рівні), і тому, зважаючи на його масштаби та результати, буде краще виконане Співтовариством; запровадження принципу пропорційності, за яким усі дії ЄС не повинні виходити за межі необхідного для досягнення цілей установчих договорів; запровадження громадянства ЄС; ухвалення права голосувати й висувати свою кандидатуру на муніципальних виборах та на виборах до Європейського парламенту в державі-члені, де громадянин проживає; право громадянина на дипломатичний та консульський захист; посилення ролі Європейського парламенту через запровадження процедури сумісного прийняття рішень.*

*Важливим аспектом створення ЄВС є питання про критерії вимог до його учасників та їх виконання. Так звані критерії конвергенції було розроблено для того, щоб забезпечити однорідність економічної політики та економічного розвитку з метою створення основи для стабільного євро. Договір визначає такі критерії:*

- ✓ *стабільність цін (країна-кандидат повинна мати рівень інфляції не більше 1,5 % понад середнє значення трьох країн співтовариства, де зафіксоване мінімальне зростання цін);*
- ✓ *відсоткова ставка (довгострокові відсоткові ставки на 10-річні державні облігації не повинні виходити за 200-відсотковий ліміт над середніми ставками тих трьох країн, де вони мінімальні);*
- ✓ *дефіцит (дефіцит державного бюджету має бути меншим за 3 % сукупного національного продукту);*
- ✓ *борг (рівень державного боргу не повинен перевищувати 60 % сукупного національного продукту);*
- ✓ *валютна стабільність(національна валюта не повинна бути девальвована протягом двох останніх років і має залишатися в дозволених межах механізму обмінних курсів).*

Наразі моніторинг бюджету ЄС і регуляторні процедури складні у виконанні, проте доволі прості за базовою ідеєю. Комісія вимагає від країн-учасниць дотримуватись помірного дефіциту національного бюджету (3 % ВВП), контролювати рівень загального державного боргу (60 % ВВП) і забезпечувати сильну бюджетну позицію, яка дасть змогу протистояти економічним шокам. Важливо, що за ситуації, коли більшість країн-учасниць мають власні системи бюджетування, їхні уряди зосереджуються на річному бюджетному циклі.

Бюджетна політика ЄС, навпаки, встановлює середньострокове фінансове планування для місцевих урядів, покращуючи в такий спосіб фіскальну стабільність усього Союзу. Запровадження простих правил підтримується набором інструкцій і визначених процедур. Основні правила описуються такими документами: Процедурою надмірного дефіциту; Пактом стабільності та зростання; Загальними вказівками щодо економічної політики. Стосовно взаємодії між інституціями, то ЄС проводить моніторинг і оцінювання фіскальної діяльності країн-членів, тоді як рішення, рекомендації та санкції належать до компетенції Ради міністрів фінансів та економіки. Базовим інструментом системи бюджетного нагляду й системи бюджетної політики ЄС є Програма стабільності та зближення. Країни-члени регулярно подають національну програму (у пакеті з фінансовою звітністю) Комісії. Програма має містити всебічний аналіз середньострокових цілей бюджетної політики (баланс, борг та ін.). Також документ повинен пояснювати головні економічні припущення, з огляду на які формувалася бюджетна політика, та аналіз того, як зміни у припущеннях можуть вплинути на фіскальні компоненти. Офіційний статус стратегічного планування створює міцне підґрунтя для стійкого розвитку країни у фіскальній сфері. Хоча вимоги (маркери-показники) не є складними, вони чітко обмежують національні уряди у прийнятті сумнівного чи навіть ризикованого фінансового рішення. Крім того, ймовірність застосування санкцій стимулює обґрунтоване та зважене середньострокове фінансове планування.

Аналітичне дослідження динамічних рядів безпекових показників-індикаторів бюджетної системи України з 2014 по 2021 р. надає загальне уявлення про вектор руху сукупності бюджетних безпекових індикаторів: від надкритичних до небезпечних значень; від незадовільних до задовільних (детальніше див. розділ 12, Додаток І до розділу 12). Загалом, рівень боргової та бюджетної безпеки далекий від оптимального (іноді є надкритичним), але його динаміка є позитивною. Активна фаза повномасштабної російської агресії є вагомим чинником збільшення боргового навантаження бюджету України, зниження можливостей рефінансування боргу за рахунок внутрішніх ресурсів і, відповідно, спричиняє необхідність реструктуризації зовнішнього державного боргу. Внаслідок воєнних дій, що тривають, переміщення населення та виробництва, руйнування виробничої й соціальної інфраструктури відбувається катастрофічне падіння ВВП. Скорочення ВВП та отримання істотного обсягу фінансової допомоги з боку країн ЄС, США, Великобританії, міжнародних фінансових інституцій є чинниками збільшення прогнозованого значення державного та гарантованого боргу в Україні. МВФ прогнозує падіння національної економіки та стрімке зростання обсягу державного боргу, який може перевищити національний ВВП. Проєктні показники бюджетної системи на 2023 р., закладені в законі про Державний бюджет такі: платежі

на погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу у 2023 р. становитимуть більше ¼ усіх витрат держбюджету; на обслуговування боргу спрямовуватиметься кожна четверта гривня доходів державного бюджету (за умови збільшенням видатків на обслуговування (на 78,3 %) при зменшенні доходів (на 17,6 %)). Отже, виникла складна ситуація щодо стійкості бюджетної та фінансової системи загалом.

Для відновлення боргової стійкості України та усунення проблем дефіциту фінансування в умовах війни та післявоєнного відновлення доцільно застосувати механізми й інструменти реструктуризації державного боргу, а саме:

– запровадження нової боргової стратегії України, де необхідно передбачити способи полегшення боргового навантаження (замороження, реструктуризації/списання державного боргу) та інструменти оптимізації управління державним боргом з погляду співвідношення вартості обслуговування і ризиків;

– апробація механізмів, які стосуються кредитів МФО та єврооблігаційних позик, зважаючи на політичну підтримку з боку міжнародних партнерів щодо гарантування імунітету від дефолту для Уряду;

– адаптація під українські параметри фінансових інструментів списання боргу HIPC-Initiative та MDR-Initiative (за оцінками експертів, можливий сценарій – списання 80 % заборгованості, що значно зменшить зовнішній борг);

– запровадження механізму МВФ та Світового банку через Фонд стійкості та сталості (Resilience and Sustainability Trust);

– реструктуризація заборгованості за облігаційними позиками із застосуванням знижок до номінальної суми боргу, або поточної дисконтованої вартості боргових виплат (за аналогом із планом Брейді обмін облігацій зовнішньої позики на нові цінні папери з дисконтом у 50–60 % до номіналу первинних облігацій), що дасть змогу Уряду істотно зменшити суму заборгованості за облігаціями зовнішньої позики;

– запровадження боргових свопів в обмін на фінансування цільових програм з охорони довкілля, підвищення стійкості до кліматичних змін.

Можливі варіанти управління боргом з метою досягнення стійкості бюджетної системи у повоєнний час визначено з урахуванням урядових прогнозів щодо дефіциту та державного боргу, основних чинників розбалансування фінансової стійкості бюджетної системи, фінансових ризиків, що ускладнюють завдання забезпечення стійкості бюджетної системи в умовах воєнного стану[52].

[52] Онищенко С. В., Бережна А. Ю., Філонич О. М. Фінансова стійкість бюджетної системи у повоєнний час. *Академічна й університетська наука: результати та перспективи : зб. наук. пр. XV Міжнар. наук.-практ. конф., 6 груд. 2022.* Полтава : Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка», 2022. С. 39–42. URL: http://reposit.nupp.edu.ua/bitstream/PoltNTU/11726/1/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%A1%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0-39-42.pdf.

***Запитання для контролю знань***

1. Провести порівняльний аналіз фінансових теорій, що досліджують процес прийняття колективних рішень у державі.
2. Охарактеризувати основні положення спеціально-економічної політики відповідно до теорії соціального ринкового господарства (В. Ойкена).
3. Пояснити, у чому теорія сформованого суспільства (Л. Ерхард) є продовженням теорії соціального ринкового господарства.
4. Охарактеризувати підходи до прийняття бюджетних рішень у фінансових теоріях , що базуються на економіці добробуту.
5. Визначити основні положення щодо державного регулювання (державних заходів впливу на сукупний попит) у кейнсіанській економічної теорії (Дж. М. Кейнс) та теорії грошей (М. Фрідман).
6. Описати бюджетні рішення в консервативній моделі суспільного розвитку («рейганоміка») з урахуванням теорії економіки пропозиції (А. Лаффер).
7. Визначити відмінності у ставленні до втручання держави в економіку за Р. Коузом та Р. Масґрейвом.
8. Пояснити сутність процесів ухвалення економічних рішень за К. Ерроу (теорія про неможливість колективного рішення) та Е. Даунсом (теорія медіанного виборця).
9. Пояснити основні положення теорії суспільного вибору щодо бюджетних рішень (Дж. Б'юкенен).
10. Охарактеризувати вплив теорії партисипаторної демократії (демократії участі) на процес бюджетного планування на місцевому рівні.
11. Окреслити основні елементи законодавчої процедури в Україні.
12. Пояснити особливості законодавчого врегулювання бюджетних питань.
13. Охарактеризувати загальноприйняті європейські норми та правила прийняття рішень щодо бюджетних видатків.
14. Назвати стандартні умови МВФ щодо забезпечення сталості державних фінансів.
15. Пояснити сутність поняття фінансової стійкості у бюджетній сфері та порівняти з поняттям фінансової безпеки.
16. Охарактеризувати вимоги щодо дотримання фінансової стійкості бюджетів країн – учасниць ЄС.

**Додаток А**

## Основні елементи законодавчої процедури та спеціальні процедури щодо бюджету

Законодавча процедура (законодавчий процес) є порядком здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень, передбачених Конституцією і законами України. Регламент Верховної Ради України (далі – Регламент)[53] є основним законодавчим актом, що фіксує, закріплює, визначає конституційно правовий інститут процедур, які реалізуються в діяльності єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Основними видами законодавчого процесу є конституційний процес і звичайний законодавчий процес. Конституційний процес – це порядок внесення змін до Конституції (відповідно до ст. 154–159 Конституції). ***Звичайний законодавчий процес (законодавча процедура)*** – порядок прийняття, зміни, скасування законів, призупинення їхньої дії.

*Законодавча процедура складається з низки послідовних процедур (стадій):* вияв законодавчої ініціативи, обговорення законопроєкту, прийняття закону, його підписання й оприлюднення (опублікування). Кожна з таких основних стадій також поділяється на окремі етапи, стадії, серед яких розрізняють, зокрема, стосовно першої стадії: розроблення проєктів законів; внесення і відкликання законодавчих пропозицій, законопроєктів, поправок; розгляд законодавчих пропозицій, законопроєктів, поправок у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях; прийняття законів; щодо другої і третьої стадій (розгляд законопроєктів і прийняття законів) – розгляд законопроєктів у трьох читаннях тощо. Завершальна стадія законодавчого процесу містить процедуру підписання законів, опублікування і введення їх у дію.

Суб'єкт, який має право законодавчої ініціативи чи репрезентує орган, що має таке право, вносить на ім'я Верховної Ради законодавчі пропозиції, законопроєкти, поправки (документи законодавчої ініціативи) у письмовій формі за своїм підписом. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України (ст. 89 Регламенту). ***Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проєкту закону про Державний бюджет України.***

Законодавчі пропозиції і проєкти законів вносяться на реєстрацію разом із проєктом постанови, яку пропонується Верховній Раді прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроєкту, пропозицією

[53] Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI (із змінами та доповненнями). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text.

щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою. Остання має містити такі положення: обґрунтування необхідності прийняття законопроєкту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; умотивування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; інші відомості, необхідні для розгляду. Пропозиції (як внесення змін до тексту законопроєкту, зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їхніх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи) вносяться до законопроєкту, що готується до другого читання, у редакції, яка передбачає конкретні зміни, доповнення або виключення певних положень із тексту проєкту. ***У разі внесення законодавчої пропозиції, законопроєкту або поправки, реалізація яких потребує матеріальних чи інших витрат за рахунок державного або місцевих бюджетів, додаються їхнє фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо покриття цих витрат.***

Окремі країни (Франція, Греція, Ірландія) законодавчо заборонили внесення членами парламенту будь-яких проєктів, реалізація яких може призвести до збільшення видатків або зменшення надходжень до бюджету чи публічних фондів, зокрема фондів соціального страхування. Заборона на подання таких законопроєктів депутатами запобігає поданню популістських законопроєктів та дає змогу уряду здійснювати фінансування пріоритетних напрямів політики. У країнах, де таку заборону не встановлено Конституцією або іншим нормативно-правовим актом, зазвичай діють механізми попереднього узгодження фінансової частини законопроєкту з урядом шляхом подання його на експертизу у відповідне міністерство чи на розгляд профільного парламентського комітету з питань бюджету.

Законопроєкт, у якому пропонується зміни до закону (законів), не може поєднуватися зі змінами до Конституції України. Слід зазначити, що він може передбачати внесення змін лише до тексту первинного законодавчого акта (закону, кодексу, основ законодавства тощо), а не до закону про внесення змін до цього законодавчого акта. Крім того, законопроєкт має містити положення щодо порядку набрання ним чинності. Внесені для розгляду Верховної Ради України законодавча пропозиція чи проєкт закону в разі невідповідності вимогам Закону про Регламент та положенням про порядок розроблення проєктів законів і про структуру; виклад, зміст та оформлення проєктів законів з урахуванням висновків комітету з питань регламенту не пізніш як у 15-денний термін, повертаються заступниками Голови або Головою Верховної Ради України їхнім ініціаторам із зазначенням причин повернення. Основні підстави

повернення законодавчих пропозицій чи проєктів законів мають бути передбачені Регламентом.

*Попередній розгляд законопроєктів*, проєктів інших актів у комітетах проводиться згідно зі ст. 93 Регламенту. Кожен законопроєкт після реєстрації для підготовки експертного висновку не пізніше як у п'ятиденний строк направляється Головою Верховної Ради України або його заступником до комітету, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним щодо підготовки і попереднього розгляду законопроєкту, а також до бюджетного комітету (для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, які регулюють бюджетні відносини, та направлення до Кабінету Міністрів України для експертизи), комітету з питань боротьби з корупцією (для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства) та комітету, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроєктів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції. До попереднього розгляду законопроєкту головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Уряду, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку стосовно доцільності його прийняття. Встановлене Конституцією України функціональне призначення комітетів Верховної Ради України передбачає, зокрема, здійснення ними законопроєктної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту. Розгляд законопроєкту у Верховній Раді України без участі відповідного парламентського комітету слід вважати порушенням конституційної процедури розгляду закону в контексті частини першої ст. 152 Конституції України.

*Зняття законопроєктів з розгляду* регулюється ст. 95 Регламенту. Так, законопроєкти, не прийняті парламентом попереднього скликання в першому читанні за основу, вважаються знятими з розгляду й не розглядаються парламентом нового скликання. У разі прийняття Верховною Радою за основу одного з альтернативних законопроєктів інші альтернативні законопроєкти знімаються з розгляду без ухвалення про це окремого рішення. Знятими з розгляду вважаються також відкликані й відхилені законопроєкти

*Включення законопроєктів до порядку денного сесії Верховної Ради* відбувається за нормами ст. 96 Регламенту. Питання про включення законопроєкту до порядку денного сесії розглядається Верховною Радою протягом 30 днів після ухвалення висновку головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії, але не раніше ніж через два дні після надання народним депутатам висновку головного комітету, висновків інших комітетів.

Законопроєкт, підготовлений головним комітетом до першого читання, висновки відповідних комітетів та інші матеріали до нього надаються депутатам в електронному вигляді засобами єдиної автоматизованої системи шляхом розсилання інформаційних листів.

Готуючи законопроєкт до першого читання, головний комітет бере один із текстів законопроєктів за основу або складає інший текст. Альтернативними вважаються законопроєкти, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих самих суспільних відносин. Альтернативний законопроєкт може бути внесено не пізніш як у 14-денний строк після дня надання народним депутатам першого законопроєкту з відповідного питання. Після прийняття законопроєкту в першому читанні внесення альтернативних законопроєктів щодо нього не допускається (ст. 100 Регламенту).

*Експертиза законопроєктів є обов'язковою* (ст. 103 Регламенту); може бути науковою, юридичною чи іншою, причому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування під час розгляду законопроєкту та прийняття рішення стосовно подальшої роботи над ним.

Верховна Рада розглядає законопроєкти на пленарних засіданнях (ст. 102 Регламенту). *Розгляд і прийняття законопроєкту (закону) включають обговорення і схвалення основних положень в основному, обговорення і схвалення постатейно та загалом (за процедурою трьох читань).* Рішення про проведення повторних перших, других читань законопроєктів приймаються не більше двох разів. ***Розгляд і прийняття законопроєкту за процедурою трьох читань передбачають:***

*перше читання* – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроєкту та прийняття його за основу;

*друге читання* – постатейне обговорення та ухвалення законопроєкту в другому читанні;

*третє читання* – прийняття законопроєкту, який потребує доопрацювання й узгодження загалом.

За рішенням Верховної Ради допускається остаточне прийняття законопроєкту (крім проєктів кодексів і законопроєктів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання, якщо законопроєкт визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного, експертного підрозділів Апарату Верховної Ради.

Під час другого і третього читань розглядаються порівняльні таблиці законопроєктів, а щодо законопроєктів про внесення змін до законів порівняльні таблиці розглядаються і в першому читанні.

*За наслідками розгляду законопроєкту в першому читанні* Верховна Рада може прийняти рішення щодо:

1) прийняття законопроєкту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання;

2) відхилення законопроєкту;

3) повернення законопроєкту суб'єктові права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинні відповідати доопрацьований законопроєкт чи його структурні частини;

4) опублікування законопроєкту у визначеному Верховною Радою друкованому ЗМІ для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання.

*За результатами розгляду законопроєкту в другому читанні* Верховна Рада приймає рішення щодо:

1) прийняття законопроєкту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;

2) відхилення законопроєкту;

3) прийняття законопроєкту в другому читанні та загалом;

4) прийняття законопроєкту в другому читанні, за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей, та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням проєкту на повторне друге читання;

5) повернення законопроєкту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання.

Під час третього читання Верховна Рада обговорює законопроєкт разом з іншими документами в такій послідовності: голосування щодо статей законопроєкту, текст яких зазнав змін після їхнього прийняття у другому читанні; голосування щодо проєкту постанови, внесеного народними депутатами – членами головного комітету, про схвалення підготовленого Урядом плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів щодо введення в дію закону після ухвалення законопроєкту; голосування законопроєкту загалом.

*За результатами розгляду законопроєкту у третьому читанні* Верховна Рада може прийняти рішення щодо:

1) прийняття закону в цілому і направлення на підпис Президенту України;

2) перенесення голосування щодо законопроєкту загалом у зв'язку з прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроєкту або до подання Урядом проєктів актів, прийняття яких передбачено в законопроєкті;

3) схвалення тексту законопроєкту загалом і винесення його на всеукраїнський референдум (якщо законопроєкт стосується питання, зазначеного у ст. 73 Конституції, про зміну території України);

4) відхилення законопроєкту.

*Голосування у Верховній Раді України* в контексті частини другої ст. 84 Конституції – дія, якою на пленарному засіданні завершується обговорення проєктів законів, постанов, інших актів та приймаються рішення Верховної Ради України (ст. 91 Конституції) і яка здійснюється народними депутатами України особисто. ***Особисте голосування народного депутата України означає його безпосереднє волевиявлення з питань, що розглядаються парламентом.*** Незалежно від способу ухвалення рішень парламентом особисте голосування народного депутата України передбачає його особисту участь у процесі голосування та дотримання ним встановлених Конституцією України вимог щодо розпорядження народним депутатом України тільки своїм правом голосу, заборони його делегувати, а також заборони примусу до передачі цього права. Недотримання вказаних вимог суперечить природі представницького мандата народного депутата України, який є представником Українського народу у Верховній Раді України, і принципу рівності статусу народних депутатів України. Відкрите голосування здійснюється кожним народним депутатом особисто за допомогою електронної системи в такий спосіб, що унеможливлює голосування замість народного депутата іншою особою, або шляхом підняття руки (за відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи). Результати голосування фіксуються поіменно, зокрема з можливим роздрукуванням результатів голосування кожного народного депутата. Таємне голосування здійснюється народним депутатом особисто шляхом подання бюлетеня[54].

Відповідно до частини другої ст. 84, ст. 91 Конституції України парламент приймає рішення виключно на пленарних засіданнях після обговорення питань ***більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу***

[54] Законодавчий процес. *Офіційний вебсайт Конституційного Суду України.* URL: https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/517-zakonodavchyy-proces.

***Верховної Ради***, крім випадків, передбачених Конституцією України та Регламентом (ст. 47 Регламенту). Рішення Верховної Ради приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, коли проводяться таємне голосування шляхом подання бюлетенів.

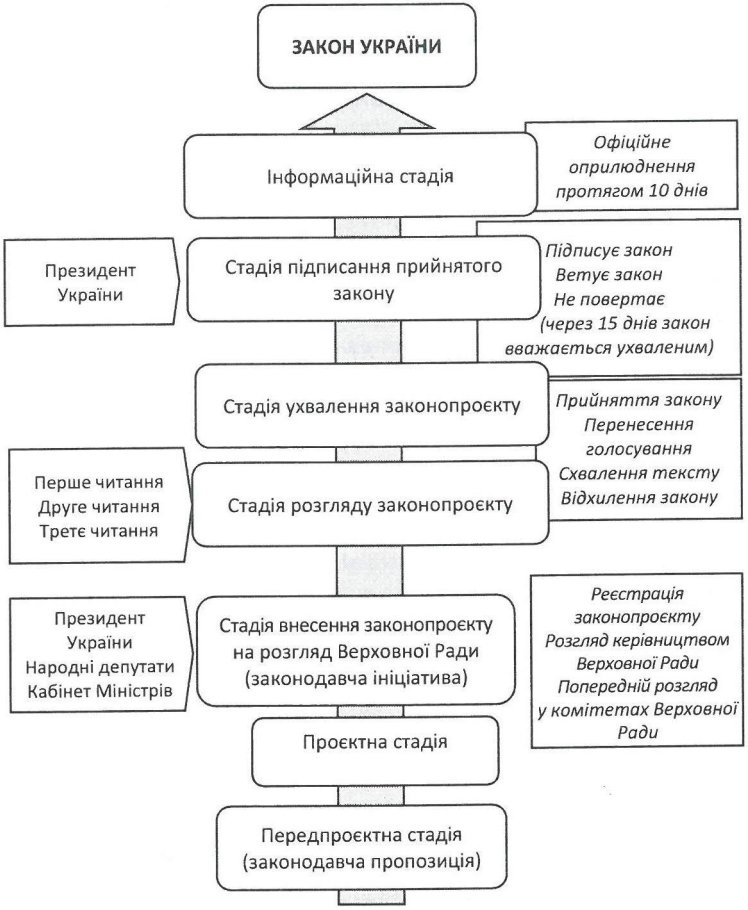



**Рис. А.1.** Стадійність законодавчого процесу в Україні

Оригінал прийнятого Верховною Радою закону в електронній формі не пізніше як у 10-денний строк із дня його прийняття візується керівником секретаріату головного комітету та підписується головою комітету. Тексти законів та інших нормативно-правових актів Верховної Ради, не раніше двох і не пізніше 5 днів із дня його подання підписуються Головою Верховної Ради, після чого закон невідкладно надсилається на підпис Президенту.

Відповідно до ст. 94 Конституції України Президент України протягом 15 днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України.

Після набуття чинності конституційної реформи з 1 січня 2006 р. в Конституції було закріплено механізм подолання колізії, яка виникала, коли глава держави не підписував закон України у визначений термін, але й не повертав його до парламенту (така практика була доволі поширеною). Наразі, ***якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, він вважається схваленим Президентом і має бути підписаний та офіційно оприлюдненим. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, тобто кваліфікованою більшістю, Президент України зобов'язаний його підписати й офіційно оприлюднити*** протягом 10 днів. Якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України й опубліковується за його підписом (ст. 94 Конституції). ***Закон набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.***

Особливості законодавчої процедури зумовлені ***парламентсько-президентською формою правління,*** що закладена в Конституції України. Прагнення до реформування змішаної моделі правління в Україні в напрямі до парламентсько-президентської моделі, яка не вичерпала ресурсів свого вдосконалення, підтверджується нормами Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004, який набрав чинності 1 січня 2006 р. (довідково: у Конституції України від 28.06.1996 було закріплено модель президентсько-парламентської республіки, що визначала Президента як главу держави; це давало підстави говорити про його статус як про втілення та уособлення держави та державної влади загалом, а не лише окремої її гілки; вищим органом виконавчої влади визнавався Кабінет Міністрів. Прем'єр-міністра призначав Президент, але це його рішення набувало чинності тільки після отримання згоди більшої половини конституційного складу парламенту).

Загальними правовими ознаками, які в сукупності характеризують модель змішаної республіки, є: формування уряду за участю глави держави (президента) й парламенту; відповідальність уряду перед главою держави та перед парламентом; біцефальність (дуалізм) виконавчої влади; відсутність конституційного визначення президента як глави виконавчої влади або як глави уряду; статус президента як арбітра або/та гаранта у певних сферах державної діяльності; заміщення поста президента шляхом загальних прямих виборів. Біцефальність виконавчої влади у змішаній формі правління означає існування двох керівних центрів – президента та глави уряду, а дуалізм – те, що вона здійснюється урядом за одночасної наявності певних виконавчих за юридичною природою повноважень у президента. Конституції змішаних республік містять визначення уряду як суб'єкта виконавчої влади, а юридична природа виконавчих повноважень президента (поряд із представницькими, арбітражними тощо) може бути різною за конкретним змістом. Конституційна реформа в Україні залишила на конституційному рівні біцефальність виконавчої влади.

Збереження за Президентом гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, прав та свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 102 Конституції) передбачає, що для реалізації цього положення йому потрібне сприяння уряду, оскільки саме Кабінет Міністрів України (ст. 116 Конституції) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої й зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Втручання глави держави у сферу виконавчої влади зумовлюється й тим, що п. 18 ст. 106 Конституції підтверджує, що він очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони (ч. 2 ст. 107 Конституції).

Відповідно до концептуальної моделі парламентсько-президентської форми державного правління вирішальну роль у формуванні уряду відіграє парламент, проте й глава держави має широкі можливості для впливу на парламент. Зокрема, Конституція України (ст. 83, 114) визначає, що коаліція депутатських фракцій вносить пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра Президенту України та кандидатур до складу уряду (крім Міністра оборони та Міністра закордонних справ). За поданням Президента Верховна Рада України призначає Прем'єр-міністра, Міністра оборони і Міністра закордонних справ, а за поданням Прем'єр-міністра – інші члени Кабінету Міністрів України.

Проте, як переконує зарубіжний досвід побудови парламентсько-президентських республік, винятки для глав держав стосовно внесення кандидатур окремих членів уряду зазвичай не передбачаються. За різної партійної належності Прем'єр-міністра і Президента ця ситуація може призвести до конфлікту державно-владних структур, окремих структурних підрозділів органів виконавчої влади.

Вітчизняна практика свідчить, що ***Уряд так і не перетворився на основний центр розроблення політики, а сукупність правових та політичних чинників зумовила високий ступінь впливу Президента на законодавчий процес*** (традиційно висока повага до Президента як до голови держави; орієнтованість парламентської більшості саме на Президента, а не на Прем'єр-міністра; право Президента визначати законопроєкти як невідкладні; позитивний характер права вето Президента). Крім того, легкість, з якою народні депутати України можуть реєструвати законопроєкти, регулярне порушення парламентських процедур, відсутність усталеної практики довгострокового планування, а також брак налагодженої комунікації між суб'єктами законодавчої ініціативи спричиняють загальний хаотичний характер розроблення політики. Ініціювання абсолютно різних, часто неузгоджених між собою або з Програмою діяльності Уряду, законодавчих ініціатив апріорі не може забезпечити сталий та поступовий розвиток України у будь-якому визначеному напрямі. ***Отже, формування дієвої системи розроблення, узгодження, ухвалення, оцінювання та перегляду політики залишається вкрай актуальним завданням як для політичного керівництва, так і для українського суспільства загалом***.

Великою мірою проблеми в законодавчому процесі в Україні зумовлено не стільки недосконалими рамками нормативного регулювання, скільки хибними практиками їхньої реалізації. Ключовими є такі проблеми:

- домінування політичної доцільності над принципом верховенства права;
- ігнорування зауважень науково-експертного й юридичного управлінь або відсутність висновків бюджетного та євроінтеграційного комітетів;
- фактична несформованість системи моніторингу, оцінювання та перегляду ухвалених рішень;
- відсутність стратегічного планування в процесі розроблення політики;
- недостатній рівень координації законодавчої та виконавчої гілок влади в законотворчому процесі;
- номінальна роль документів, покликаних забезпечити передбачуваний та плановий законодавчий процес (Програма діяльності Уряду, порядок денний сесій Верховної Ради України тощо).

Однією з проблем системи розроблення рішень в Україні залишається *питання розмежування повноважень суб'єктів законодавчої ініціативи, визначених Конституцією*. Конституція України встановлює сфери та обсяг повноважень Верховної Ради, Президента й Уряду, однак фактично не вирішено питання розмежування між законодавчою і підзаконною нормотворчістю. Так, за юридичною конструкцією, запропонованою Конституцією, Указами Президента є підзаконні акти, які видаються Президентом на основі й на виконання Конституції та Законів України, регулюють різні сфери діяльності (економічну, соціальну, культурну тощо) в межах повноважень, визначених Конституцією України. Укази мають індивідуальний або нормативний характер, якщо регулюють певні суспільні відносини. На рівні законів встановлюються основи чи засади різних сфер суспільного регулювання, тобто певні відправні положення (ст. 92 Конституції України). Проблема полягає в тому, як на практиці відмежувати основні положення від другорядних. Це призводить до того, що в різних випадках виявляються дві протилежні тенденції. З одного боку, закони містять чимало норм, що потребують подальшої деталізації на рівні підзаконних актів органів виконавчої влади, і це може призводити до викривлення початкового задуму законодавця. З іншого – парламент часто демонструє прагнення втручатися у сферу, яка навряд чи може вважатися сферою законодавчого регулювання. Водночас у міжнародній практиці часто застосовується принцип, що передбачає прерогативу регулювання урядовими підзаконними актами відносин, які не врегульовані законом (тобто не пройшли через парламент): усе, що не врегульовано законом, може бути врегульовано підзаконними актами. З цього погляду відповідне законодавче регулювання зазначеної сфери не видається критичним. У багатьох країнах світу є окремі закони, котрими регулюються як сфери дії та ієрархія нормативних актів, так і процедура їхнього розроблення. Крім того, у більшості країн саме Уряд є основним розробником та ініціатором законопроєктів і, отже, може визначати адекватні інструменти для реалізації політики.

Чинна конструкція суб'єктності права законодавчої ініціативи зовсім не заважає на рівні регламенту встановити вимогу групового внесення законодавчої ініціативи від певної кількості народних депутатів (наприклад, 20 підписів для реєстрації законопроєктів). Такий варіант може запрацювати лише за умови активного громадського моніторингу якості законопроєктів. Додатковим механізмом може стати запровадження інституту законодавчої пропозиції народного депутата, який існував у Регламенті у редакції 1996 р. Така пропозиція має обов'язково містити: поточний стан регулювання

у визначеній сфері; прогноз впливу пропонованих змін; аналіз законопроєкту на відповідність праву Європейського Союзу; оцінка соціальних, економічних, фінансових та екологічних наслідків; опис заходів з імплементації закону у випадку його прийняття. Механізм розгляду й ухвалення рішення щодо такої пропозиції слід чітко визначити. Наприклад, пропозицію народного депутата направляють до профільного комітету відповідно до розподілу сфери відання; у певний строк після розгляду й опрацювання цієї законодавчої ініціативи депутату надають відповідь; комітет ухвалює рішення про необхідність розроблення законопроєкту на підставі законодавчої пропозиції або обґрунтоване відхилення. Варто чітко встановити, хто саме розроблятиме законопроєкт на основі підтриманої законодавчої пропозиції: головний комітет чи профільне міністерство. Доцільно обмежити право законодавчої ініціативи народних депутатів у фінансово-економічних питаннях, оскільки саме Уряд забезпечує збалансованість макроекономічних показників, закладених у документі.

*Комунікація між суб'єктами права законодавчої ініціативи у процесі розроблення політики* також є проблемою формування політики в Україні, яскраве свідчення чого надає надзвичайно низький коефіцієнт ефективності урядових законопроєктів – 25 % ухвалених актів від загальної кількості зареєстрованих[55]. Однак парламентськими й урядовими процедурами передбачено кілька механізмів, покликаних забезпечити взаємодію суб'єктів законодавчої ініціативи в процесі розроблення політики. Так, парламентська процедура окреслює, що після реєстрації екземпляр законопроєкту направляється до Уряду. Крім того, комітети часто просять відповідні міністерства надати свої висновки на законопроєкти. Також профільні міністерства відстежують, які законопроєкти реєструються, на якому етапі перебувають ті чи інші ініціативи, яких змін може зазнати законопроєкт у процесі підготовки до другого читання тощо. Хоча Регламент Кабінету Міністрів[56] передбачає, що «для забезпечення взаємодії з Верховною Радою керівники центральних органів виконавчої влади з-поміж їхніх заступників визначають посадових осіб, відповідальних за виконання відповідних функцій», але на практиці така взаємодія відбувається несистемно. Парламент часто не залучений до розроблення проєктів рішень Кабінету Міністрів (що пояснює достатньо низький коефіцієнт ефективності урядових законів). Низька

[55] Заславський О., Хоруженко О. Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця». 2017. С. 53. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf.

[56] Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів від 18.07.2007 № 950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text.

підтримка парламентом урядових ініціатив вказує на неефективну співпрацю Уряду і парламенту та низьку якість урядових законодавчих ініціатив. *Прикладом є бюджетне і податкове законодавство, у якому майже щомісяця відбуваються зміни.* Уряд, попри формальне затвердження програми своєї діяльності, не має стратегічного бачення розвитку конкретних напрямів політики, що призводить до ситуативного реагування на поточні виклики та загрози. При цьому не завжди проводиться адекватна оцінка проблем, що призводить до пропонування сумнівних (із погляду ефективності й реалістичності) варіантів вирішення цих проблем шляхом подання більшої кількості законодавчих ініціатив. Як наслідок, неефективні дії спричиняють наповнення парламенту законопроєктами, на які витрачається час і ресурси.

У більшості європейських країн відповідальність за реалізацію державної політики несе Уряд, що зумовлює необхідність надання йому широких повноважень у сфері законодавчої ініціативи, потужних важелів впливу на формування порядку денного пленарних засідань. У розвинутих демократіях частка зареєстрованих урядових законопроєктів коливається від 60 до 90 %. Запровадження у вітчизняну практику рекомендацій Європейського парламенту щодо пріоритетності та обмеження кількості законопроєктів для депутатів[57] дасть змогу забезпечити постійність та керованість у процесі розгляду законопроєктів та цілком поважатиме право законодавчої ініціативи народних депутатів, а також уможливить демократичність контролю в частині визначення пріоритетів Верховної Ради України безпосередньо самими депутатами.

***Комунікація між парламентом та Урядом відіграє важливу роль в ефективному функціонуванні держави та реалізації стратегічних цілей, оскільки парламент відповідає за прийняття законів, а уряд – за їхню реалізацію.*** Слід наголосити, що виконання програми уряду здебільшого неможливе без ухвалення парламентом визначених та запланованих урядом законопроєктів. Без дієвої комунікації між урядом і парламентом робота уряду може бути паралізована, а робота парламенту ризикує набути популістського напряму.

---

[57] Рекомендація (рекомендація № 6 Місії Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням П. Кокса) передбачає підготовку вичерпного переліку законопроєктів, поданих народними депутатами. З такого переліку народні депутати шляхом голосування можуть обрати 20 пріоритетних законопроєктів, після чого вони направлятимуться на опрацювання в межах звичайного законотворчого процесу, проходитимуть перевірку якості (включно з конституційністю, бюджетною нейтральністю, а також узгодженістю з положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС). Лише після проходження законотворчого циклу одним із 20 законопроєктів і після його схвалення чи відхилення на пленарному засіданні на голосування виноситься інший законопроєкт з вичерпного переліку і додається до двадцятки. Див.: Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 № 1035-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text.

*Планування залишається однією з проблем у системі розроблення рішень* в Україні. Наразі є кілька механізмів, покликаних забезпечити плановий і передбачуваний характер процесу розроблення рішень (Програма діяльності Уряду, План законодавчого забезпечення реформ, порядок денний сесій Верховної Ради, планування законопроєктної роботи в Уряді), однак жоден із них не виконує своєї функції повною мірою. *Програма діяльності Кабінету Міністрів України* як документ довгострокового планування повинна визначати напрями діяльності сформованого Уряду на кілька років. Будь-яке довгострокове планування мусить спиратись на відносну стабільність в державі. Однак в умовах, що склалися протягом останніх років (російська агресія, війна), довгострокове планування виявилося доволі складним завданням, оскільки відповідальні органи вимушені реагувати на зміну обставин. Водночас конституційна конструкція передбачає можливість відсутності Програми, що фундаментально підриває статус цього документа. За відсутності Програми діяльності Уряду незрозуміло, яких результатів чекати від його діяльності, а також на чому повинні ґрунтуватися законодавчі ініціативи (довідково: у багатьох країнах світу на конституційному рівні закріплено механізм відставки Уряду у випадку не підтримки парламентом його програми). Процедуру ухвалення програми Уряду (п. 11 ст. 85 Конституції) не пов'язано із затвердженням складу Уряду. Проте досвід зарубіжних країн доводить доцільність подання урядової програми на розгляд парламенту водночас із персональним складом вищого виконавчого органу, що вважається затвердженим тільки після її прийняття.

На практиці Програма Уряду має швидше декларативний характер, ніж є керівництвом до дії, з огляду на брак дієвих механізмів аналізу та оцінювання політики. ***Справжнім планом залишається державний бюджет України, який виконується і контролюється***. Трапляються випадки, коли передбачені Планом заходи не прописані в бюджеті або отримують менше фінансування, що призводить до коригування запланованої діяльності Уряду.

*Контроль, моніторинг, оцінювання та перегляд ухвалених рішень.* Згідно з Регламентом Кабінету Міністрів структурні підрозділи Уряду повинні здійснювати аналіз реалізації законів та оцінювання реалізованої Урядом політики загалом. Уряд також має необхідні для цього ресурси, на відміну від парламентських комітетів, які здійснюють контрольну функцію. Однак такий аналіз, якщо й відбувається, то має несистемний характер. Крім того, передбачені формати звітування Уряду в парламенті (Година запитань до Уряду, представлення річного звіту діяльності Уряду) не вимагають системного аналізу ефективності ухвалених законів. Інформація про стан реалізації надходить до комітетів безсистемно і часто зі сторонніх джерел

(інститути громадянського суспільства). Контрольна функція парламентських комітетів втілюється в тому, що вони за галузевою специфікою мають відстежувати, як саме реалізуються ті норми, розроблення яких віднесено до предмета відання того чи іншого комітету. Конституцією України закріплено пріоритет законодавчої функції комітету, а Закон «Про комітет Верховної Ради України» містить положення, що визначають організаційні та контрольні функції.

З огляду на практичну реалізацію чи нереалізацію того чи іншого закону можуть виникати проблеми у функціонуванні тих органів, які є відповідальними за втілення вказаних законів у життя. У випадку проблем та/або недоліків із правозастосуванням варіантом їхнього вирішення/подолання є коригування норм законів з ініціативи органів виконавчої влади (у доволі хаотичний спосіб). Наприклад: *Податковий кодекс, зміни до якого вносять мало не щомісяця, а траплялося, що й до одних і тих самих статей*. Ініціювання чергових законодавчих змін призводить до переповнення парламенту вторинними законодавчими ініціативами (на що витрачаються час та ресурси комітетів, експертних підрозділів) та унеможливлює оцінку ефективності політики (через часту зміну регулювання). У країнах сталої демократії оцінка політики відбувається через три – п'ять років після введення в дію законодавчих актів, а для вітчизняної практики (коли мало не щомісяця можуть змінюватися умови економічної діяльності суб'єктів) проведення аналізу унеможливлено. Як підсумок, цілісного моніторингу та оцінювання виконання законів в Україні не вистачає.

***Питання спеціальної законодавчої процедури щодо Державного бюджету України регулюються нормами глави 27 Регламенту.*** Особливості законодавчої процедури визначаються в розмежуванні повноважень учасників та встановлені термінів проведення тієї чи іншої дії.

Уряд має сформувати та представити пропозиції з питань бюджету (Бюджетну декларацію) на розгляд до парламенту (ст. 152 Регламенту), попередньо узгодивши основні позиції з НБУ, РНБУ. За результатами розгляду цього питання Верховна Рада може прийняти проєкт постанови щодо Бюджетної декларації, яким взяти її до відома та/або схвалити рекомендації щодо бюджетної політики (прийнявши так звану Бюджетну резолюцію).

Проєкт закону про Державний бюджет України на наступний рік розробляється Міністерством фінансів із дотриманням вимог Бюджетного кодексу України, має ґрунтуватися на Бюджетній декларації з урахуванням рекомендацій Верховної Ради щодо бюджетної політики. ***Кабінет Міністрів України (як єдино можливий суб'єкт законодавчої ініціативи) подає***

***до Верховної Ради проєкт закону про Державний бюджет України*** на наступний рік, а також проєкт надається народним депутатам та Рахунковій палаті не пізніше ніж за чотири дні до його представлення у Верховній Раді (ст. 153 Регламенту). У розгляді Верховною Радою та бюджетним комітетом законопроєкту беруть участь уповноважені представники Уряду.

Представлення проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді (ст. 154 Регламенту ВРУ) відбувається на пленарному засіданні Міністром фінансів не пізніше ніж через п'ять днів із дня подання його до парламенту. Із доповіддю щодо відповідності проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік вимогам БКУ виступає голова бюджетного комітету. Представлення проєкту закону про бюджет проводиться за процедурою повного обговорення, за результатами якого може бути прийнято рішення про його відхилення в разі невідповідності вимогам БКУ. У такому разі Уряд зобов'язаний у семиденний строк подати доопрацьований проєкт закону з обґрунтуванням внесених змін. Відповідно, терміни підготовки, розгляду проєкту закону про бюджет у першому та другому читаннях збільшуються на п'ять днів.

*Розгляд проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік* (ст. 155 Регламенту) відбувається за процедурою трьох читань.

Народні депутати, комітети формують свої пропозиції до проєкту закону про Державний бюджет і не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, направляють їх до бюджетного комітету, з урахуванням таких вимог:

1) пропозиції мають узгоджуватися з Бюджетною декларацією з урахуванням рекомендацій Верховної Ради щодо бюджетної політики;

2) пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету мають визначати джерела їхнього покриття, включно з видами та обсягами витрат, що підлягають скороченню. Такі пропозиції не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їхнім граничним обсягом, передбаченим урядовим проєктом закону;

3) ініціативи щодо зміни прогнозу доходів та фінансування бюджету можуть вноситися, якщо виявлено неточності в його розрахунку бюджетним комітетом, та/або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики (Міністерством фінансів).

Рахункова палата проводить експертизу проєкту закону про Державний бюджет до 1 жовтня року, що передує плановому, подає свої висновки Верховній Раді. Бюджетний комітет, не пізніше 15 жовтня розглядає пропозиції

стосовно проєкту закону, висновки Рахункової палати і готує висновки та рекомендації до нього. Показники, які містяться у висновках та пропозиціях до проєкту закону про Державний бюджет, мають бути збалансованими. Проєкт постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проєкту закону про Державний бюджет, а також таблиця пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи надаються народним депутатам не пізніше ніж за два дні до розгляду проєкту закону в першому читанні.

***Розгляд проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні відбувається не пізніше 20 жовтня року***, що передує плановому (ст. 157 Регламенту). Починається він із доповіді голови бюджетного комітету; проводиться за процедурою повного обговорення; ставиться на голосування за основу підготовлений бюджетним комітетом проєкт постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік; також виносяться на голосування включені пропозиції суб'єктів права законодавчої ініціативи. Якщо під час голосування було підтримано пропозиції, що призвели до змін висновків та пропозицій до проєкту закону, підготовлених бюджетним комітетом, Верховна Рада може перенести не більш як на два дні голосування загалом проєкту постанови щодо висновків до проєкту закону про бюджет.

***Проєкт закону про Державний бюджет України на наступний рік вважається прийнятим у першому читанні***, якщо на підтримку під час голосування загалом проєкту парламентської постанови (Бюджетних висновків Верховної Ради) ***проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.***

Кабінет Міністрів України за участю уповноважених представників бюджетного комітету має готувати та у 14-денний строк, але не пізніше 3 листопада року, що передує плановому, подати до Верховної Ради проєкт закону про Державний бюджет, підготовлений відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради, разом із порівняльною таблицею щодо їхнього урахування з умотивованими поясненнями стосовно неврахованих положень Бюджетних висновків Верховної Ради (ст. 158 Регламенту), а також надати народним депутатам не пізніш як за 10 днів до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради. Бюджетний комітет готує висновок щодо врахування в законопроєкті Бюджетних висновків. При цьому пропозиції народних депутатів, комітетів стосовно проєкту закону про Державний бюджет України, підготовленого до другого читання, не розглядаються. ***Розгляд у другому читанні законопроєкту завершується не пізніше 20 листопада року, що передує плановому. У другому читанні приймаються фінансово-***

***бюджетні показники:*** граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету, граничний обсяг державного боргу та граничний обсяг надання державних гарантій; загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету; розмір мінімальної заробітної плати на відповідний період, розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних, демографічних груп населення і рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний період; бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів.

Розгляд у другому читанні проєкту закону починається з доповіді Міністра фінансів щодо доопрацьованого з урахуванням Бюджетних висновків законопроєкту; співдоповіді голови бюджетного комітету. Після доповідей проводиться обговорення, а згодом голосування щодо прийняття у другому читанні проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік. У разі прийняття проєкту закону в другому читанні проводиться голосування про прийняття цього законопроєкту загалом. Якщо під час голосування статей (за наполяганням народних депутатів) показники проєкту бюджету стали розбалансованими, Верховна Рада проводить голосування у другому читанні після роботи комітету щодо забезпечення збалансованості показників проєкту бюджету. У разі відхилення рішення про прийняття проєкту закону в другому читанні за результатами голосування Верховна Рада може прийняти рішення про його направлення до Уряду для підготовки на повторне друге читання (з визначенням строків та критеріїв такої підготовки).

***Розгляд проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік у третьому читанні відбувається не пізніше 25 листопада року***, що передує плановому (ст. 159 Регламенту). За підготовку законопроєкту до третього читання відповідає бюджетний комітет, а саме: готує пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проєкту закону та подає порівняльну таблицю й остаточну редакцію законопроєкту. ***Після прийняття проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні пропозиції народних депутатів, комітетів не розглядаються.*** Третє читання проєкту закону про бюджет починається з доповіді голови бюджетного комітету та співдоповіді Міністра фінансів про пропозиції стосовно усунення суперечностей, помилок у тексті проєкту, після чого проводиться голосування та прийняття проєкту закону загалом. Допускається можливість повторного третього читання.

***Закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому.*** Закон про Державний бюджет України, прийнятий Верховною Радою, оформлюється в установленому порядку з урахуванням таких особливостей: додатки до закону про Державний бюджет України, які є його невід'ємною частиною, оформлюються (з відповідним візуванням) Міністерством фінансів, за участю уповноважених представників бюджетного комітету. Детальніше про сукупність управлінських дій під час процедури підготовки, внесення, розгляду, прийняття закону про бюджет див. у розділі 7.

Упродовж бюджетного періоду до закону про Державний бюджет України може бути внесено зміни за поданням суб'єктів права законодавчої ініціативи (ст. 160 Регламенту) за загальною процедурою. ***Будь-який закон, що впливає на зменшення надходжень та/або збільшення витрат бюджетів поточного року, не може бути прийнято взагалі Верховною Радою, якщо одночасно з його прийняттям не буде внесено відповідних змін до закону про Державний бюджет України на відповідний рік.***

***Контроль*** за виконанням Державного бюджету України здійснює Верховна Рада як безпосередньо, так і через Рахункову палату (ст. 161 Регламенту). ***Розгляд звіту про виконання закону про Державний бюджет України*** (ст. 162 Регламенту ВРУ) відбувається за процедурою повного обговорення; звіт у Верховній Раді представляє Міністр фінансів; співдоповіді подають голова бюджетного комітету та Голова Рахункової палати; можуть бути заслухані головні розпорядники коштів державного бюджету щодо досягнення ними запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики у відповідній сфері діяльності. ***За результатами розгляду Верховна Рада ухвалює рішення щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.***

**Особливості прийняття бюджетних рішень у воєнний час.** Регламенти роботи державних фінансів в умовах воєнного стану кардинально відрізняються від звичайного. За звичайної практики підставою зміни обсягу видатків чи доходів державного бюджету є виключно внесення змін та доповнень до Закону України про Державний бюджет. Воєнний стан вимагає швидких рішень. Зміни до БКУ значно розширили повноваження Уряду щодо прийняття рішень про перерозподіл коштів бюджету. Зокрема, у воєнний час для прийняття рішення Кабінету Міністрів України згода парламенту непотрібна. Крім того, за день до початку повномасштабного російського вторгнення депутати дозволили Уряду перерозподіляти будь-які видатки на оборону та захист держави навіть без запровадження воєнного стану.

# РОЗДІЛ 3 БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ТА БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ

**3.1. Формування бюджетної політики.**
**3.2. Бюджетний механізм як форма реалізації бюджетної політики.**
**3.3. Укладання Бюджетної декларації, прогнозу місцевого бюджету.**
**3.4. Програмно-цільове бюджетування.**

## 3.1. Формування бюджетної політики

Політика охоплює всі напрями діяльності держави та, залежно від сфери суспільних відносин, що виступає об'єктом політичного впливу держави, визначається як економічна чи соціальна, фінансова або бюджетна політика тощо. Головне завдання фінансової політики — забезпечення відповідними фінансовими ресурсами реалізації державної програми соціально-економічного розвитку. Зміст фінансової політики держави полягає в розподілі та перерозподілі фінансових ресурсів. У основу цих операцій покладено управлінський вибір: щодо суб'єктів – власників чи розпорядників фінансових ресурсів; пріоритетних напрямів використання фінансових ресурсів; джерел і методів формування фінансових ресурсів; рівня централізації фінансових ресурсів у розпорядженні держави. Для досягнення цільових настанов функціонування економічних систем важливим є формування фінансової політики та узгодження ефективних механізмів взаємодії її складників у процесі використання ресурсів системи.

**Бюджетна політика** як сукупність специфічних заходів та інструментів, спрямованих на фінансування видатків за встановленими пріоритетами в обсягах, достатніх для досягнення поставлених соціально-економічних цілей суспільства з огляду на можливі джерела наповнення бюджетів різних рівнів; податкову, боргову політику при цьому підпорядковано виконанню завдань бюджетної політики.

Розглядаючи **бюджетну політику як складник фінансової політики держави**, акцентуємо увагу на таких її ознаках: визначається сукупністю заходів

щодо зміцнення дохідної частини державного бюджету, посилення соціальної спрямованості його видатків, створення умов макроекономічної стабілізації; спрямовується на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів через бюджетну систему, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, узгодження інтересів держави та регіонів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державної заборгованості й забезпечення соціальної справедливості під час перерозподілу національного доходу. Теоретичний концепт зв'язку бюджету та бюджетної політики розкривається через співвідношення базису і надбудови – бюджетні відносини є основою бюджетної політики, визначають її зміст. Бюджетні відносини об'єктивні (не залежать від свідомості), а бюджетна політика становить продукт, форму свідомої діяльності людей. Слід підкреслити, що бюджетна політика не може змінювати змісту бюджетних відносин, разом з тим залежить від економіки та впливає на неї одночасно. У процесі формування бюджетної політики мають дотримуватися такі умови: ураховувати об'єктивні економічні закони та закономірності розвитку суспільства; мати на увазі поточний стан соціально-економічного розвитку й наявні стійкі тенденції розвитку країни; ураховувати поточний етап розвитку суспільства як громадянського; зважати на фактори зовнішнього впливу, як-от міжнародна фінансово-економічна ситуація з огляду на глобалізаційні процеси; запроваджувати позитивний досвід інших країн; застосовувати комплексний підхід під час формування заходів бюджетної політики в нерозривному зв'язку з грошово-кредитною, валютною, податковою, тарифною, митною політикою тощо[58]. Доволі часто бюджетну політику розглядають у сукупності з податковою політикою, тобто як фіскальну, що, зі свого боку, є складником загальнодержавної соціально-економічної політики (рис. 3.1).

Оптимальний та ефективний бюджетний процес залежить насамперед від загальної соціально-економічної політики, що має законодавчо визначені правові, економічні й організаційні засади формування[59], від того, як реалізується економічна політика через комплексну взаємодію інструментів, у складі яких є і монетарні засоби та показники. З огляду на технології бюджетного процесу можна стверджувати, що бюджетна та монетарна політики як два складники фінансової, а відповідно, й економічної політики, реалізуються у взаємозв'язку. З урахуванням різних цільових настанов монетарної та бюджетної політики важливими є їхня координація

[58] Фінанси (державні, корпоративні, міжнародні) : підручник / за ред. В.О. Онищенка. Київ : ЦУЛ, 2016. С. 73. URL: http://reposit.nupp.edu.ua/handle/PoltNTU/1376.

[59] Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text.

та взаємоузгодженість. Міністерство фінансів та Національний банк мають коригувати заходи бюджетної та монетарної політики таким чином, аби мати можливість досягти поставлених цілей з огляду на загальносуспільні інтереси. Бюджетна політика через свою специфіку не може не враховувати цілей монетарної політики, прогнозних монетарних показників, а грошово-кредитна (монетарна) політика НБУ, зокрема, впливає на формування та виконання бюджетів. Процес бюджетного планування розпочинається, за чинним регламентом, саме з формування НБУ основних показників грошово-кредитної політики на прогнозований період та подання їх на розгляд до Верховної Ради та Уряду.




**Рис. 3.1.** Бюджетна політика в системі державного регулювання

Іноземні дослідники часто не виокремлюють категорії бюджетної чи податкової політики, об'єднуючи їх за змістом, за метою проведення у фіскальну політику. Саме через необхідність узгодження суперечностей

методів, інструментів податкової та бюджетної політики розкривається дуалістичний характер фіскальної політики. Найбільший вплив на розуміння сутності фіскальної політики справляють позиції зарубіжних науковців. Так, С. Фішер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензі застосовують термін «фіскальна політика» і тлумачать її як рішення, що приймаються управлінськими структурами стосовно державних витрат та встановлених податків. Кемпбелл Р. Макконелл та Стенлі Л. Брю поняття фінансово-бюджетної та фіскальної політики об'єднують і визначають як свідоме маніпулювання податками і державними видатками, що здійснюється урядом із метою зміни реального ВВП та рівня зайнятості, контролю над інфляцією й стимулювання економічного покращання. Е. Дж. Долан, К. Д. Кемпбелл, Р. Дж. Кемпбелл зауважують, що існують два джерела урядового впливу (фіскальна та грошово-кредитна політика) на процес кругообігу доходів у державі, величину номінального національного доходу, а також на ступінь впливу номінальних змін доходу на зміни реальних величин та рівня цін. При цьому під фіскальною політикою мається на увазі політика уряду у сфері оподаткування і державних витрат. Лауреат Нобелевської премії з економіки П. Кругман вважає поняття фіскальної та бюджетно-податкової політики синонімічними і тлумачить його як тип стабілізаційної політики, що охоплює зміни оподаткування, державних трансфертів або державних закупівель товарів і послуг. Найчастіше в теоретичних роботах застосовується дефініція «фіскальна політика» як сукупність податкової та бюджетної політики, як один із інструментів державного втручання в економіку з метою коригувань екстремумів економічних циклів[60].

У класичному розумінні фіскальна (або бюджетно-податкова) політика є інструментом насамперед: перерозподілу доходів і забезпечення державою найуразливіших верств населення; коригування алокації економічних ресурсів та підвищення продуктивності факторів виробництва; макроекономічної стабілізації й утримання фіскальної стійкості. Важливою є роль фіскальної політики як важеля піднесення економічного розвитку в слаборозвинутих країнах, а також інструменту коригування структурних диспропорцій економіки та реагування на нові глобальні виклики. Фахівці МВФ визнають, що нові соціальні, економічні та технологічні тренди глобального середовища

[60] Onyshchenko S., Berezhna A., Filonych O. Budgetary and monetary policy: theoretical principles and practice of complementarity. *Prospects for the development of finance in the conditions of European integration of Ukraine*: monograph / Ptashchenko L., Yehorycheva S., Chychkalo-Kondratska I., Onyshchenko S., Berezhna A. [etc.] ; in general ed. Ptashchenko L. Tallin: Estonia, IRETC MTÜ, 2022. P. 89–119.
URL: https://doi.org/10.36962/msspa02022022-89. ISBN 978-9916-9769-8-2.

генерують нові виклики для державних фінансів і вимагають коригування видаткової частини бюджетів у багатьох країнах.

Українські науковці доволі часто розглядають бюджетну політику в сукупності з податковою, тобто як фіскальну, яка водночас є складником фінансової політики. Погляди щодо ототожнення фіскальної та бюджетно-податкової політики мають підстави для існування, оскільки цей вид державного впливу на економіку відбувається шляхом формування бюджетних доходів і здійснення державних видатків у вигляді державних закупівель, трансфертних платежів та виплат за борговими зобов'язаннями. Так, А. Чухно розглядав фіскальну політику як систему заходів уряду, спрямованих на зміни в державних видатках, оподаткуванні та бюджетотворенні для забезпечення прискореного економічного зростання з повною зайнятістю і стабільними цінами[61]. Дослідники В. Базилевич, К. Базилевич та ін. визначають фіскальну політику як урядовий вплив на економіку через оподаткування, формування обсягу і структури державних витрат з метою забезпечення належного рівня зайнятості, запобігання й обмеження інфляції та згубного впливу циклічних коливань[62]. Окреслюючи сутність фіскальної політики сталого розвитку як сукупності дій і заходів, спрямованих на забезпечення стійкості економіки, фінансової системи до екологічних, соціальних та управлінських ризиків, на підтримку процесів створення та розподілу суспільної змішаної вартості, О. Сущенко акцентує увагу на можливості поєднання фіскальних і квазіфіскальних інструментів для досягнення цілі сталого розвитку в найбільш ефективний та дієвий спосіб[63]. Сукупність заходів, методів, прийомів уряду, націлених на формування, розподіл і використання централізованих фондів держави, розв'язання суперечностей, що виникають як реакція на зовнішні та внутрішні фіскальні шоки й згладжування дисбалансів, котрі утворюються у фіскальній системі, шляхом змін у системі оподаткування, державних видатках, соціальних внесках, фінансуванні боргу, на думку М. Слатвінської[64], є фіскальною політикою, що проводиться з метою впливу на економіку і реалізацію завдань стратегії соціально-економічного розвитку країни. Т. Богдан наголошує, що в Україні впродовж останніх років увага приділяється

[61] Чухно А. А. Вибрані праці : у 2 т. / А. А. Чухно ; передм. Л. В. Губерського, Т. І. Єфименко. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2012. Т. 2. 480 с.

[62] Базилевич В. Д., Базилевич К. С., Баластрик К. С. Макроекономіка : підручник / за ред. В. Д. Базилевича. Київ : Знання, 2007. С. 690

[63] Сущенко О.М. Фіскальна політика України в парадигмі сталого розвитку : дис. д-ра екон. наук ; 08.00.08 ; ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Київ, 2021. С. 31. URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/35865/dys_sust.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

[64] Слатвінська М. О. Фіскальна політика в умовах модернізації фінансової системи: автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.01.08. Одеса : ОНЕУ, 2019. С. 12.

макростабілізаційній функції фіскальної політики і зведено до мінімуму діяльність уповноважених органів із реалізації функцій перерозподілу доходів та алокації економічних ресурсів[65]. Колектив авторів під керівництвом А. Крисоватого розглядає фіскальну політику як адаптивний механізм у системі державного регулювання, що має спрямовуватися на забезпечення адекватності регуляторних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою сталого розвитку держави й регіонів та підвищення на цій основі добробуту суспільства. Науковці зазначають, що дуалізм проблематики полягає в тому, що, з одного боку, фіскальна політика має забезпечувати ресурсне наповнення бюджетів усіх рівнів, а з іншого – фіскальні інструменти застосовуються як макроекономічні стабілізатори для стимулювання економічного зростання і регулювання макроекономічної ситуації (для зменшення циклічних коливань, досягнення повної зайнятості, боротьби з інфляцією)[66]. Зокрема, З. Варналій[67] вирізняє складники фіскальної політики, підкреслює безпековий аспект[68], визначаючи бюджетну політику як фінансову категорію, що охоплює систему відносин, заходів і дій органів державної влади у сфері управління бюджетними процесами на основі концепції розвитку бюджетної системи з метою досягнення суспільного соціально-економічного ефекту та має бути орієнтованою на стимулювання розвитку реального сектору економіки. Науковці наголошують, що поняття фіскальної та бюджетної, податкової політики слід розмежовувати. Фіскальна політика дає змогу вирішити проблеми наповнення бюджету шляхом економічного зростання, а система оподаткування та видатки є інструментами стабілізації економіки, за допомогою яких відбувається перерозподіл створеного продукту між державою і суспільством. Загалом поділяємо позицію вчених, згідно з якою бюджетно-податкова політика передбачає, що увага акцентується на проблемах наповнення бюджетів різних рівнів у обсягах, достатніх

---

[65] Т. Богдан зазначає, що «в умовах структурної деградації економіки та масштабної соціально-демографічної кризи, зокрема, за наслідками пандемії COVID-19, активне збільшення бюджетних видатків на органи правопорядку й обслуговування боргу (що фактично реалізується з 2015 р. в Україні) не має раціональних аргументів. Адже, пріоритетне забезпечення силових відомств і боргових виплат при хронічному недофінансуванні галузей розвитку людського капіталу є однією з причин масової бідності населення, продовження масштабної еміграції українців за кордон та соціально-економічної деградації країни». Див.: Богдан Т. У чому суперечності бюджетно-податкової політики.
URL: https://biz.censor.net/columns/3153196/v_chomu_superechnost_byudjetnopodatkovo_poltiki.

[66] Сучасна парадигма фіскальної політики України в умовах формування суспільства сталого розвитку : монографія / за наук. ред. А. І. Крисоватого. Тернопіль : ТНЕУ, 2015. 460 с.

[67] Варналій З. С., Бугай Т.В., Онищенко С.В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення : монографія. Полтава : ПолтНТУ, 2014. 271с.

[68] Онищенко С. В. Засади формування ефективної державної політики, орієнтованої на забезпечення бюджетної безпеки. *Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2015. № 2 (167). С. 81–85. URL: http://bulletin-econom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2016/04/167.pdf.

для фінансування видатків за встановленими пріоритетами; податкову політику в цьому разі підпорядковано виконанню завдань бюджетної політики.

Теоретично виокремлюють такі види фіскальної політики із відповідним набором заходів та інструментів (рис. 3.2):

- ***нейтральну***, або ***політику автоматичних стабілізаторів*** (проводиться, коли економіка перебуває в рівновазі; державні витрати повністю фінансуються за рахунок податкових надходжень і результат бюджету нейтрально впливає на рівні економічної активності);
- ***дискреційну стимулюючу,*** або ***експансивну*** (проводиться в період економічного спаду; за умови перевищення сукупної пропозиції над сукупним попитом, для подолання рецесійного розриву збільшують сукупний попит через підвищення державних витрат, що насамперед призводить до зростання дефіциту бюджету);
- ***дискреційну стримуючу,*** або ***рестриктивну*** (має місце, коли державні витрати нижчі від надходжень, проводиться для погашення державного боргу; коли сукупний попит перевищує пропозицію спостерігаються інфляційні очікування, для збалансування ситуації зменшують державні витрати, наслідком чого є профіцит бюджету).

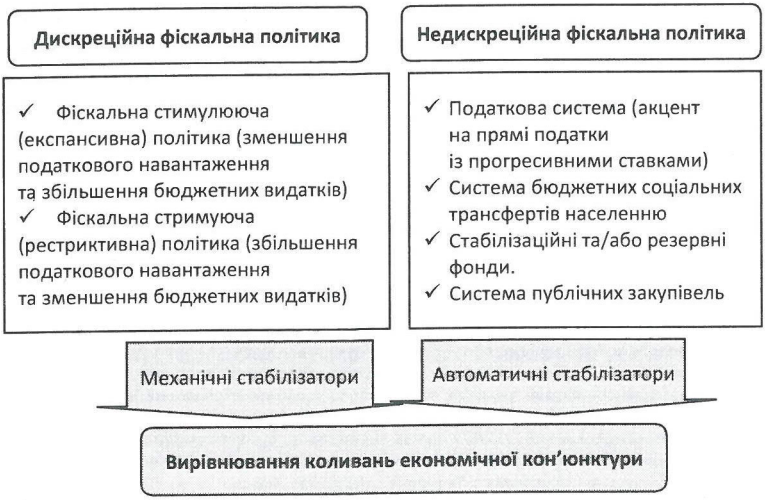



**Рис. 3.2**. Регулювання попиту заходами фіскальної політики

Формалізовано систему заходів та інструментів, використовуваних державою в її фінансовій діяльності для реагування на зміни в економіці, можна подати у спрощеному вигляді як:

$$\text{ПП} + \text{ДефБ} = \text{В}_\text{п} + \text{Тр} + \text{В}_\text{борг} + \text{Екс}; \qquad (3.1)$$

де ПП – податкові платежі як доходи бюджету (у макроекономічному розумінні як частка ВВП, що перерозподіляється через бюджет з огляду на запроваджену систему податків);

ДефБ – дефіцит бюджету;

$\text{В}_\text{п}$ – публічні видатки (видатки бюджету та соціальних фондів);

Тр – трансферти приватному сектору (зокрема соціальні);

$\text{В}_\text{борг}$ – витрати з обслуговування державного боргу;

Екс – чистий експорт (як різниця між експортом та імпортом).

Зважаючи на можливі джерела фінансування бюджетного дефіциту: монетарне (внутрішнє) фінансування (МФ) і боргове (зовнішнє) фінансування (БФ), дефіцит бюджету можна представити як їхню суму (***ДефБ = МФ + БФ***). Тоді справедлива рівність, що відображає взаємозв'язок між монетарною та фіскальною (бюджетною, податковою, борговою) політикою держави, а також дає змогу аналізувати зміну загальної фінансової політики держави на різних стадіях економічного циклу:

$$\text{ПП} + \text{МФ} + \text{БФ} = \text{В}_\text{п} + \text{Тр} + \text{В}_\text{борг} + \text{Екс}; \qquad (3.2)$$

де ($\text{В}_\text{п}$ + Тр+ $\text{Вб}_\text{орг}$ +Екс) – витрати, пов'язані зі здійсненням заходів соціально-економічного розвитку;

(ПП + МФ + БФ) – можливі джерела фінансування видатків, як-от: податкові надходження, монетарне фінансування, зовнішнє боргове фінансування тощо.

Для розв'язання завдань соціально-економічного розвитку через здійснення видатків системи загальнодержавного управління (бюджет, соціальні фонди), для виконання зобов'язань з обслуговування боргу, з урахуванням результатів зовнішньоекономічної діяльності, можуть бути використані різні джерела: податки і монетарне фінансування як власні внутрішні джерела фінансового забезпечення держави та боргове фінансування, що передбачає залучення зовнішніх джерел фінансових ресурсів. Для залучення тих чи інших джерел фінансування можуть бути застосовані різні інструменти, що в сукупності характерні для відповідного виду бюджетної політики.

Дискреційна стимулююча фіскальна політика застосовується під час кризи, що супроводжується зростанням дефіциту державного бюджету через зростання державних видатків шляхом державних закупівель, додаткових трансфертів соціальної та інвестиційної спрямованості, за одночасного зменшення податкового тягаря шляхом зниження ставок податків і збільшення різних податкових пільг, що стимулює зростання сукупного попиту. Реалізація такої політики має на меті послаблення негативних наслідків від фази спаду та депресії в економіці. Стимулюючий ефект виявляється за рахунок активізації сукупного попиту, оскільки як зменшення податків, так і підвищення соціальних трансфертів населенню призводить до збільшення грошових коштів домогосподарств, які можуть бути витрачені на поточне споживання. Збільшення державних закупівель також розширює попит на товари і послуги, підвищує зайнятість. Заходи стимулюючої фіскальної політики не спроможні повністю стабілізувати рівень національного доходу, проте можуть викликати зворотну реакцію – дестабілізувати економіку через невизначеність прогнозів щодо затягування кризи у часі.

Застосування дискреційної стимулюючої (експансивної) чи стримуючої (рестриктивної) фіскальної політики визначається пріоритетами та завданнями відповідного етапу реалізації стратегії соціально-економічного розвитку держави, як-от: боротьба з інфляцією попиту, забезпечення високого рівня зайнятості, антикризове регулювання тощо. Варто наголосити, що в сучасному світі дискреційна стимулююча (експансивна) фіскальна політика більш типова для країн із низьким рівнем економічного розвитку. Зазвичай у них вдаються до стимулювання імпортозаміщення в поєднанні зі стримуванням інфляції. Тимчасом як у розвинутих країнах, навпаки, використовують стримування перевиробництва або надмірного інвестування в окремих галузях економіки, застосовуючи заходи стримуючої фіскальної політики[69].

Недискреційна фіскальна політика передбачає використання автоматичних стабілізаторів, які є інструментами впливу на зниження амплітуди циклічних коливань обсягу виробництва без використання заходів щодо зміни економічної політики уряду. Автоматичні стабілізатори можуть бути репрезентовані прогресивною шкалою оподаткування прибутку (доходів), допомогою з безробіття, системою державних трансфертів тощо. У період піднесення дія автоматичних стабілізаторів втілюється в оподаткуванні за підвищеними ставками додатково отриманого доходу і скороченні

[69] Петленко Ю., Милованова Є. Теоретичні та методологічні аспекти фіскальної політики держави. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Сер.: Економіка*. 2017. № 1 (190). С. 28–35. URL: http://bulletin-econom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2017/03/190-28-35.pdf.

соціальних виплат. Такі заходи розкриваються через відставання темпу зростання наявного доходу від темпу зростання ВВП, отже, стримується збільшення споживчого попиту. У кризові періоди автоматичні стабілізатори дають змогу стимулювати споживчий попит. Так, через систему державних трансфертів забезпечується зростання соціальної допомоги за одночасного зниження податків, завдяки чому можна пом'якшити наслідки кризи, стримати спад виробництва; згортання інвестицій неодмінно позначиться на скороченні обсягів виробництва, а відповідно, і доходів, проте застосування нижчої ставки оподаткування частково компенсує загальний обсяг втрат.

До основних індикативних показників, що характеризують фіскальну політику на різних стадіях економічного циклу, відносять:

- ***проциклічні*** – показники, які зростають на стадіях пожвавлення та піднесення й знижуються на стадіях кризи та депресії (ВВП, ВНД, рівень зайнятості, податки на виробництво та імпорт);
- ***контрциклічні*** – показники, що зростають на стадіях кризи та депресії й знижуються на стадіях пожвавлення та піднесення (обсяг міжбюджетних трансфертів, величина соціальних трансфертів, дефіцит державного бюджету, чистий експорт, зміна запасів матеріальних оборотних коштів, рівень безробіття);
- ***ациклічні*** – показники, що не залежать від циклічності економіки і не пов'язані з фазами циклу (обсяги імпорту та експорту, фактичний обсяг державних запозичень).

Слід наголосити, що цілі бюджетного та податкового регулювання є доволі суперечливими. Заходи бюджетної рестрикції (політика «дорогих грошей») завжди тією чи іншою мірою пригнічують економічну активність і провокують спад виробництва. Будь-які заходи бюджетної експансії (політика «дешевих грошей») з погляду запобігання падінню обсягів виробництва і стимулювання його зростання, по суті, означають розширення попиту, передусім інвестиційного, а за ним і споживчого, що призводить до підвищення цін. Отже, роль бюджетно-податкової політики є специфічною, багатоаспектною і залежить від конкретно-економічних реалій, етапу та моделі розвитку економічної системи країни та використовується як інструментарій державного регулювання економіки. Відносні межі ефективності бюджетно-податкової політики (мінімально та максимально допустимі) поділяються на три групи, а саме: мотиваційні, кон'юнктурні, соціальні. Мінімально допустима межа є змінною та залежить від: поточного стану економіки; загального рівня життя в країні (споживацькі стереотипи); моделі регулювання економіки (за умови незначного державного втручання – перерозподіл доходів

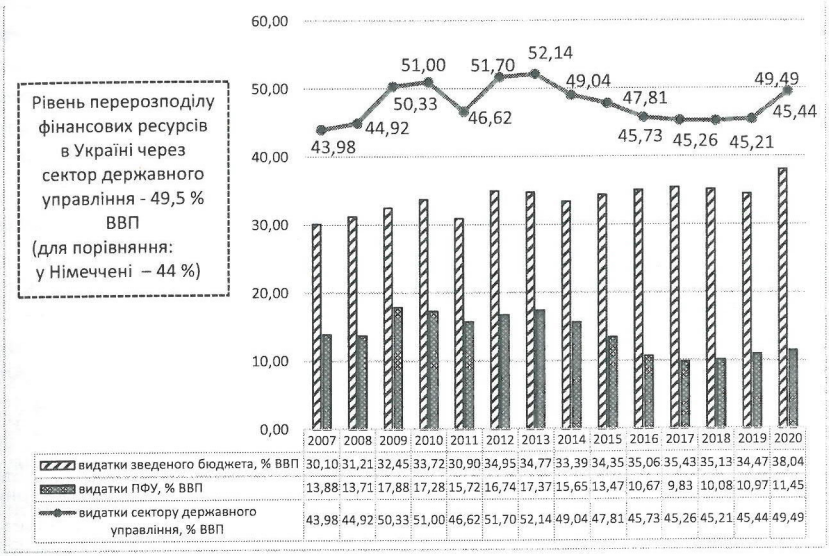
обмежений; якщо державне регулювання передбачає істотне коригування ринкового розподілу доходів – реалізується низка соціальних програм для різних категорій громадян). Максимально допустима межа ефективності бюджетно-податкової політики визначає рівень перерозподілу доходів, за який держава не повинна переходити за будь-якої моделі ринкової економіки, що є найскладнішим у сучасному економічному просторі країни.

Питання доцільного рівня перерозподілу ВВП через бюджетну систему та сектор державного управління загалом залишається відкритим. Економічно розвинуті держави з міцними інститутами громадянського суспільства можуть дозволити перерозподіл через бюджет значних обсягів ВВП. Для країн, що розвиваються, підтримання високої економічної динаміки пов'язують зі зниженням податкового навантаження. Для України останніми роками властивий саме обернений зв'язок між економічним зростанням та часткою ВВП, що перерозподіляється через бюджет. Частка доходів сектору державного управління до ВВП України на рівні 44 % (2020 р.: доходи зведеного бюджету – 32,8 % ВВП, доходи зведеного бюджету та Пенсійного фонду (далі – ПФУ) – 43,9 % ВВП) наближена до розвинутих країн: Німеччина – 39,1 %, Норвегія – 41,7, Італія – 41,8, Данія – 51,6, Японія – 27,8, США – 27,6 %. З огляду на постійну дефіцитність Державного бюджету України (2020 р. – 5,2 % ВВП), частка державних видатків є істотно вищою (2020 р.: видатки зведеного бюджету – 38 %, видатки зведеного бюджету та ПФУ – 49,5 %). Водночас Україна не досягла високих темпів економічного розвитку названих країн (темп приросту номінального ВВП у 2020 р. – 5,5 %). Динаміка публічних видатків відносно ВВП представлена на рис. 3.3. Значний рівень ВВП, що опосередковується у фінансових ресурсах держави, свідчить про надмірну перерозподільну функцію, перевантаження фінансової системи різними формами перерозподілу ресурсів, є деструктивним для розвитку макроекономічних процесів.

Теоретичним підґрунтям доцільності збільшення державних витрат, зважаючи на цільові настанови економічного зростання, можна вважати закон Вагнера (А. Вагнер у роботі «Фіскальна економіка» висунув гіпотезу, яка хоча і піддавалась критиці, дотепер підтверджується фактами; популярності набула передусім завдяки праці Р. Масґрейва «Класика теорії суспільних фінансів»). Австрійський вчений наприкінці XIX ст. виявив зумовлену розвитком цивілізації тенденцію зростанням суспільних витрат незалежно від соціально-економічного ладу в країні. Порівняння різних теорій збільшення державних витрат показують, наскільки закон А. Вагнера є виправданішим, ніж гіпотеза, державних витрат, висунута Дж. М. Кейнсом[70]. У сучасному трактуванні ***закон***

[70] Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн : навч. посіб. Київ : Кондор, 2004. С. 38.

***Вагнера*** має такий вигляд: ***економічне зростання та суспільний розвиток узагалі мають супроводжуватися незмінним зростанням частки державних видатків у ВВП.*** Доволі регулярно закон Вагнера тестується дослідниками з питань державних фінансів на статистичному матеріалі різних країн із застосуванням різних економетричних моделей. У ролі коригувального




| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| видатки зведеного бюджета, % ВВП | 30,10 | 31,21 | 32,45 | 33,72 | 30,90 | 34,95 | 34,77 | 33,39 | 34,35 | 35,06 | 35,43 | 35,13 | 34,47 | 38,04 |
| видатки ПФУ, % ВВП | 13,88 | 13,71 | 17,88 | 17,28 | 15,72 | 16,74 | 17,37 | 15,65 | 13,47 | 10,67 | 9,83 | 10,08 | 10,97 | 11,45 |
| видатки сектору державного управління, % ВВП | 43,98 | 44,92 | 50,33 | 51,00 | 46,62 | 51,70 | 52,14 | 49,04 | 47,81 | 45,73 | 45,26 | 45,21 | 45,44 | 49,49 |

**Рис. 3.3.** Динаміка видатків сектору державного управління (публічних видатків) відносно ВВП[71]

обмежувача дії закону Вагнера застосовують так звану криву Армі – Рана. З огляду на те, що закон Вагнера визначає пряму залежність зростання ВВП та частки державних видатків у ВВП, то крива Армі-Рана (BARS–крива)[72] визначає наявність оберненого зв'язку між ними. ***Крива Армі – Рана*** є доволі новим інструментом економічного аналізу та ***описує функцією залежності темпів економічного зростання та частки видатків сектору державного управління у ВВП*** (рис. 3.4). Це гіпотетична крива параболічної форми, що має характерну точку-максимум (точка Скаллі) та пов'язує економічне зростання і частку державних витрат у ВВП.

[71] Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: https://minfin.com.ua/.

[72] Крива Армі-Рана або BARS–крива (за першими літерами популяризаторів концепції (P. Барро (R. Barro) 1993 р., P. Армі (R. Armey) 1995 р., P. Рана (R. Rahn) 1996 р. и Дж. Скаллі (G. Scully) 1998 р.).

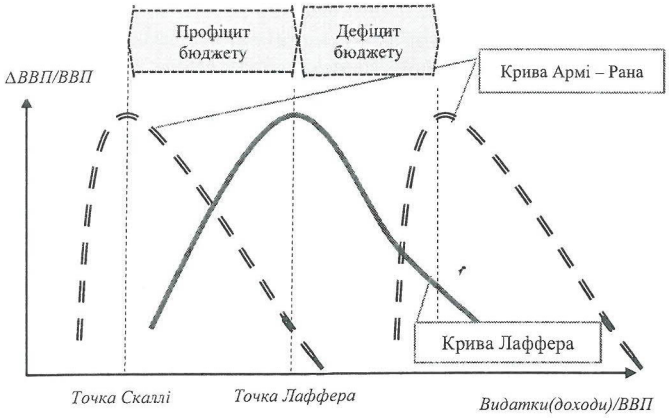



**Рис. 3.4.** Модель залежності ВВП та державних видатків, доходів

За оцінками впливу бюджетної політики на економічне зростання Дж. Скаллі визначив точку максимуму у 23 % для економіки США (водночас у 2003 р. у США частка державних видатків становила 35,7 %, а в країнах ЄС – 47,6 %), вказавши її як динамічну (тобто як таку, що відповідає максимуму темпу зростання, а не абсолютному значенню ВВП). З метою оцінки рівня частки державних видатків, перевищення якої призведе до зменшення абсолютного значення ВВП, використовується статична точка Скаллі (за межі статичної точки виходити не рекомендується). За економетричними розрахунками для різних країн статичні точки на 5–6 в. п. більші за динамічні точки Скаллі (це діапазон державного регулювання, що відмежовує політику забезпечення максимальних темпів економічного зростання від режиму рецесії). Із погляду теорії BARS-крива має аналог у сфері державних доходів – виробничу криву Лаффера. Незважаючи на різні модифікації, обидві криві мають параболічну форму з точками максимуму; характеризують два аспекти бюджетної політики (політику доходів, або податкову, та політику державних витрат). Тобто на визначених етапах розвитку зростання частки державних витрат у ВВП стимулює прискорення збільшення ВВП, на інших, навпаки, – призводить до гальмування зростання ВВП [73].

[73] Длугопольський О.В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в умовах глобалізаційних змін : дис. ... д-ра екон. наук ; 08.00.01; ДННУ «Академія фінансового управління». Київ, 2013. С. 82 URL: https://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/1605/1/dis%20doc%20Dluhopolskyi.pdf.

З огляду на оцінки вітчизняних аналітиків оптимальний розмір частки державних видатків щодо ВВП становить 35–37 %, що майже на 10 % менше фактичного розміру частки видатків сектору державного управління для України. Експерти Центру соціально-економічних досліджень CASE Україна визначають оптимальний рівень співвідношення урядових витрат і ВВП у 35,1 % (розрахунковий оптимум бюджетних видатків – 26 %; додаткові видатки, зумовлені збільшенням потреб пенсійного забезпечення через високу частку пенсіонерів у структурі населення – 9,1 %)[74]. Ця оцінка близька до раніше здійснених оцінок П. Кухти та І. Піонтківської, котрі визначили оптимальний рівень державних видатків в Україні у 37,5 % ВВП[75], та В. Дубровського і В. Черкашина, які вважають, що частку урядових витрат варто знижувати до «понад 33 % ВВП»[76]. Отже, втрати України від надмірних видатків сектору державного управління аналітики оцінюють у 2,7 % економічного зростання на рік.

Досліджуючи зв'язок різних категорій бюджету та інфляції, А. Вдовиченко зазначає, що «видатки бюджету здійснюють загалом більший інфляційний тиск на економіку, ніж податки. Зокрема, серед різних категорій бюджету найбільший інфляційний тиск на економіку справляють шоки видатків на виплату заробітної плати в секторі державного управління, а також оподаткування доходів фізичних осіб. Отримані мультиплікатори для агрегованих бюджетних видатків є досить низькими (на рівні 0,1–0,5)»[77]. Автор умовно поділяє бюджетні видатки на продуктивні (характеризуються позитивним і стійким впливом на реальний ВВП і помірним впливом на інфляцію), а саме: капітальні видатки, видатки на придбання товарів та послуг урядом; та непродуктивні (не мають статистично значущого впливу на реальний ВВП та інфляцію або впливають тільки на інфляцію), а саме: видатки соціального характеру – трансферти населенню, пенсійні виплати, видатки на оплату праці в державному секторі. З-поміж бюджетних видатків найвищі мультиплікатори характерні для капітальних видатків та витрат на придбання предметів постачання. Низькі мультиплікатори мають види бюджетних

[74] Шульга Є. Зниження урядових витрат має стати основним критерієм українських реформ / Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна. 2021. 27 трав. URL: https://case-ukraine.com.ua/news/cherez-nadmirni-vytraty-uryadu-ukrayina-vtrachaye-2-7-vvp-shhoroku/.

[75] Кухта П., Піонтківська І. Яким є оптимальний масштаб державних видатків в Україні. Київ, 2015. URL: https://ces.org. ua/wp-content/uploads/2015/08/20151102_fiscal_spending_report.pdf.

[76] Дубровський В., Черкашин В. Порівняльний аналіз оподаткування фондів заробітної плати та видатків бюджету в окремих країнах СНД, ЄС, Азії, Латинської Америки / Інститут соціально-економічної трансформації. Київ, 2018. URL: https://iset-ua.org/ua/doslidzhennya/item/134-porivnialnyianaliz-fzp-ta-vidatkiv.

[77] Вдовиченко А. Як фіскальна політика впливає на ВВП та інфляцію в Україні? *Visnyk of the National Bank of Ukraine*. 2018. No. 244. P. 26–45. URL: https://doi.org/10.26531/vnbu2018.244.02.

видатків, що теоретично повинні стимулювати споживання. Фіскальний мультиплікатор для податкових надходжень відповідає аналогічним емпіричним оцінкам для економік, що розвиваються, стандартне значення наближено (–1) та є індикатором дії «неокейнсіанських» механізмів в економіці.

Теоретично доведено наявність мультиплікативного ефекту державних видатків (бюджетні видатки, окремі види інвестицій, експорт) на обсяги виробництва. Для аналітичної оцінки застосовують мультиплікатор видатків, що визначається як відношення зміни рівноважного обсягу валового доходу до зміни певного компонента витрат: $\mu = \Delta Y/\Delta B$, де $\mu$ — мультиплікатор витрат; $\Delta Y$ — зміна рівноважного ВНД; $\Delta B$ — зміна витрат, незалежних від динаміки ВВП. Мультиплікатор показує, у скільки разів сумарний приріст (скорочення) сукупного доходу перевищує початковий приріст (скорочення) автономних витрат. Важливо, що одноразова зміна будь-якого компонента витрат породжує багаторазову зміну ВНД.

Застосовуючи цей підхід під час дослідження показників зведеного бюджету України та ВВП, маємо за оцінками мультиплікатор за бюджетними видатками на рівні від 2,63 (2014 р.) до 3,47 (2019 р.) та 0,97 (2020 р.). Отримані мультиплікатори для агрегованих бюджетних видатків відповідають результатам досліджень, проведених для України у 2015 р., які визначають кумулятивний мультиплікатор видатків на рівні 2,9 після восьми кварталів[78]. Для країн, які розвиваються, характерні доволі низькі значення (менше 1). Чинниками, що зумовлюють відмінності в результатах оцінок, є особливості формування державних видатків як змінної для аналізу, різної вибірки даних для аналізу, а також особливості практичного прояву вітчизняної фіскальної політики на різних етапах. Мультиплікатори за доходами зведеного бюджету коливаються на рівні 2,1–2,5 (2015–2020 рр.), за винятком 2018, 2019 рр., для яких значення на рівні 3,4–3,9 (табл. 3.1). Максимальних значень мультиплікатори досягають під час рецесії (спаду економічного розвитку). Для України пікові значення мультиплікаторів у 2019 р. підтверджують стан, коли економіка перебуває нижче за свій звичайний рівень розвитку. Після виходу з рецесії економіка має знову рухатися догори, а може і досягти рівня, вищого, ніж був до економічного спаду.

[78] Mitra P., Poghosyan T., Gueorguiev N. Fiscal Multipliers in Ukraine. *IMF Working Papers*. 2015. No. 15/71. URL: https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2015/071/article-A001-en.xml.

**Таблиця 3.1**

**Динаміка бюджетних показників у 2015–2020 рр.**

| Показники | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Доходи зведеного бюджету, млрд грн | 456,07 | 652,03 | 782,75 | 1016,79 | 1184,28 | 1289,78 | 1376,66 |
| Видатки зведеного бюджету, млрд грн | 523,12 | 679,87 | 835,59 | 1056,76 | 1250,17 | 1370,11 | 1595,29 |
| Державний борг (+ гарантований), млрд грн | 1100,83 | 1572,18 | 1929,76 | 2141,69 | 2168,63 | 1998,17 | 2558,52 |
| Дефіцит державного бюджету, млрд грн | -78,05 | -45,167 | -70,13 | -47,85 | -59,25 | -78,05 | -217,096 |
| ВВП номінальний, млрд грн | 1566,73 | 1979,46 | 2383,18 | 2982,92 | 3558,71 | 3974,56 | 4194,1 |
| ВВП реальний, млрд грн | 1365,1 | 1430,29 | 2034,4 | 2445,59 | 3083,41 | 3675,73 | 3818,46 |
| Борг / ВВП номінальний, % | 70,26 | 79,42 | 80,97 | 71,80 | 60,94 | 50,27 | 61,00 |
| Дефіцит / ВВП номінальний, % | 4,98 | 2,28 | 2,94 | 1,60 | 1,66 | 1,96 | 5,18 |
| Обслуговування боргу / видатки держбюджету, % | 11,86 | 15,05 | 14,22 | 13,28 | 11,80 | 11,18 | 9,37 |
| Темп зростання доходів | | 1,430 | 1,200 | 1,299 | 1,165 | 1,089 | 1,067 |
| Темп зростання видатків | | 1,300 | 1,229 | 1,265 | 1,183 | 1,096 | 1,164 |
| Темп зростання державного боргу | | 1,428 | 1,227 | 1,11 | 1,013 | 0,921 | 1,28 |
| Темп зростання ВВП реального | | 1,048 | 1,422 | 1,202 | 1,261 | 1,192 | 1,039 |
| Темп зростання ВВП номінального | | 1,263 | 1,204 | 1,252 | 1,193 | 1,117 | 1,055 |
| ΔВВПном/ΔВидатки (мультиплікатор) | | 2,633 | 2,593 | 2,712 | 2,977 | 3,467 | 0,975 |
| ΔВВПном/Δдоходи (мультиплікатор) | | 2,106 | 3,088 | 2,563 | 3,438 | 3,942 | 2,527 |

Фіскальна політика в Україні, фактично є дискреційною, з характерними контрциклічними показниками (індикативні показники, які зростають на стадіях кризи, депресії й знижуються на стадіях пожвавлення та піднесення: міжбюджетні, соціальні трансферти, дефіцит державного бюджету, чистий

експорт, зміна запасів матеріальних оборотних коштів, рівень безробіття). Можна погодитися з оцінками Я. Петракова щодо дискреційної спрямованості фіскальної політики[79] та водночас закцентувати увагу на доволі різких її змінах у 2019–2020 рр.

Так, у 2020 р. Уряд і парламент дозволили збільшити бюджетні видатки на 16,4 % при зростанні доходів на 6,7 % з огляду на гальмування економіки: зростання номінального ВВП на 5,5 %, а реального лише на 3,9 %. Як усвідомлений результат такої політики постали значне зростання дефіциту державного бюджету (майже утричі) та перетин умовно безпечної межі (3 % ВВП): 5,18 % ВВП. Державний борг у 2015–2019 рр. мав тенденцію до зменшення як в абсолютних, так і у відносних (як частка у ВВП) показниках, а у 2020 р. зріс майже на третину порівняно з 2019 р. і знову різко погіршилися безпекові маркери (61 % ВВП за нормативного рівня 40 %). Видатки, по'вязані з обслуговування державного боргу, становлять майже 10 % видатків державного бюджету. Тобто виникла ситуація, коли увага суб'єктів сектору державного управління зосереджувалася на питаннях, як дістати кошти для обслуговування боргу (збільшити податки чи розширити запозичення), а розвиток реальної економіки та соціальне забезпечення громадян (видатки на освіту, охорону здоров'я тощо) відійшли на другий план.

Проблема наявності чи відсутності корупційного складника у мотивації суб'єктів сектору державного управління у процесі формування сукупності інструментів регулювання має бути предметом іншого дослідження. З огляду на досвід розвинутих країн реформування в Україні сфери публічних видатків, системи оподаткування має бути інтегровано до масштабної програми реалізації структурних реформ (особливо в освітній, медичній сферах та системі пенсійного забезпечення), відновлення довгострокової продуктивності праці та створення привабливих умов для неспекулятивних інвестицій).

Бюджетна політика як система науково обґрунтованих засад потребує правового оформлення, тобто законодавчо-нормативних актів, у яких буде передбачено обсяги, форми та методи формування бюджету як фонду фінансових ресурсів, форми організації міжбюджетних відносин, методи й інструменти фінансування бюджету з урахуванням результатів оцінювання фіскальних ризиків. Сутність бюджетної політики полягає у визначенні курсу або головної мети, завдань, напрямів діяльності держави у сфері формування та використання коштів бюджетного фонду. Засади бюджетної політики репрезентують систему науково-методичних та правових основ щодо

[79] Петраков Я. В. Оцінка фіскальних імпульсів від застосування податкових інструментів. *Фінанси України*. 2016. № 1. С. 57–79.

формування напрямів і пріоритетів бюджетної політики на плановий період. Поряд із законодавчо-правовим забезпеченням бюджетної політики (комплекс правових документів та нормативно-законодавчих актів, що регламентують бюджетні відносини) також мають значення інформаційне забезпечення (система інформаційного забезпечення управління державними фінансовими потоками, що базується на сучасних інформаційних технологіях) та організаційне забезпечення (система органів державного управління, що формують і реалізують бюджетно-податкову політику). Заходи бюджетної політики – комплекс дій, які можуть запроваджуватися в законодавчому порядку органами виконавчої влади з метою покращання виконання показників бюджетної політики у плановому періоді. Інструменти бюджетної політики – важелі державного регулювання економічного розвитку за допомогою бюджету як головного бюджетного плану держави; регулювання бюджетних відносин у системі бюджетного механізму, зокрема податки, пільги, санкції, бюджетні стимули у вигляді дотацій та субвенцій, бюджетне планування, прогнозування. Критеріальні показники обґрунтувань – система показників-критеріїв щодо бюджетної політики у плановому періоді. Макроекономічні показники обґрунтувань до проєкту бюджету визначають підґрунтя бюджетної політики відповідно до параметрів державної програми економічного й соціального розвитку України, на базі яких здійснюється розрахунок основних статей дохідної чи видаткової частин бюджету. Показники бюджетної політики – комплекс макроекономічних показників обґрунтувань до проєкту бюджету та критеріальних показників обґрунтувань, що характеризують розвиток та параметри бюджету і бюджетної політики в плановому періоді. Пріоритети бюджетної політики – першочергові напрями бюджетної політики, що визначаються, виходячи з економічних умов розвитку держави і відображаються законодавчо у постановах Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

Загальновідомо, що бюджетна політика має формуватися у фарватері загальнодержавної політики, визначеної відповідно до урядової стратегії розвитку держави на довго-, середньострокову перспективу[80] (рис. 3.5). Головна мета бюджетної політики має полягати у створенні державою необхідних економічних, правових та організаційних засад щодо посилення ролі бюджету як інструменту формування оптимального розподілу між різними ланками бюджетної системи для ефективного її розвитку, спрямованого на економічне

[80] Як ООН підтримує Цілі сталого розвитку в Україні. URL: https://ukraine.un.org/uk/sdgs.

**Цілі сталого розвитку держави до 2030**

- ✓ Подолання бідності
- Досягнення продовольчої безпеки, сприяння сталому розвитку сільського господарства
- ✓ Забезпечення здорового способу життя та сприяння добробуту
- ✓ Гарантування всеосяжної, якісної освіти зокрема впродовж життя
- ✓ Забезпечення гендерної рівності
- ✓ Сприяння доступності та сталому управлінню водними ресурсами і санітарією
- ✓ Забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких джерел енергії
- ✓ Сприяння сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості
- ✓ Створення стійкої інфраструктури, сприяння індустріалізації та інноваціям
- ✓ Скорочення нерівності
- ✓ Гарантування відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст
- ✓ Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва
- ✓ Ужиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками
- ✓ Збереження морських ресурсів у інтересах сталого розвитку
- ✓ Захист та відновлення екосистем суходолу, боротьба зі спустелюванням, деградацією земель та зупинення процесу втрати біорізноманіття
- ✓ Сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних інституцій на всіх рівнях
- ✓ активізація роботи у межах глобального партнерства

**Середньострокові цілі та завдання Уряду**

**Соціально-економічні цілі:**

- ✓ підтримка макроекономічної стабільності
- ✓ стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, викликаної коронавірусом SARS-CoV-2

**Завдання:**

- ✓ стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу
- ✓ посилення обороноздатності й безпеки держави
- ✓ розвиток агропромислового комплексу
- ✓ формування чистого та безпечного довкілля, збереження природних екосистем
- ✓ розвиток адміністративних послуг, цифровізація, інформатизація суспільства
- ✓ посилення енергонезалежності
- ✓ створення ефективної та досконалої системи здійснення соціальної підтримки і пенсійного забезпечення населення
- ✓ розвиток системи соціального захисту ветеранів війни
- ✓ забезпечення якісної, доступної середньої освіти, розбудова інклюзивної освіти, створення сучасної системи професійної освіти, якості вищої освіти
- ✓ забезпечення доступу до основних медичних послуг
- ✓ підвищення рівня прозорості в управлінні державними фінансами

**Рис. 3.5.** Економічні та соціальні середньострокові цілі Уряду

зростання та підвищення життєвого рівня населення (відповідно до соціальних стандартів). За цих умов активний вплив бюджетної системи на фінансові зв'язки і потоки між різними секторами економіки виступає необхідною умовою для забезпечення економічного зростання. Саме тому пріоритетним напрямом бюджетної політики має стати фінансове оздоровлення підприємств реального сектору шляхом створення сприятливих макроекономічних умов і проведення зваженої податкової реформи. Формування науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету як інструменту регулювання соціально-економічних процесів базується на результатах вивчення потреб сучасного стану суспільного розвитку, всебічного аналізу стану розвитку економіки, соціальної сфери, глобальних тенденцій соціально-економічного розвитку, стратегічних пріоритетів держави. Визначення основних напрямів мобілізації та використання бюджетних ресурсів на стратегічну, середньострокову перспективу та поточний період зумовлює добір відповідних способів, методів, інструментів досягнення поставлених цілей. Завдання бюджетної політики має полягати у створенні умов сталого економічного зростання завдяки підвищенню ефективності участі держави у розподілі та перерозподілі фінансових ресурсів у економіці країни. Бюджетна політика націлена на реалізацію основної мети – забезпечення належного життєвого рівня населення відповідно до соціальних стандартів через оптимізацію розподілу ВВП між галузями економіки, адміністративно-територіальними утвореннями, соціальними групами.

Досягнення зазначеного вимагає подальшого ***удосконалення бюджетної політики за такими основними напрямами***:

- створення ефективної системи управління бюджетними ресурсами;
- забезпечення ефективного функціонування податкової системи, мобілізації бюджетних доходів у обсягах, визначених відповідно до вимог податкового законодавства, удосконалення системи оподаткування;
- управління фіскальними ризиками (включно з умовними зобов'язаннями та квазіфіскальними операціями);
- формування ефективної системи бюджетних видатків, орієнтованої на стимулювання економічного зростання, зокрема й інвестиційної активності (збільшення частки нагромадження в національному доході), скорочення непродуктивних витрат, дотацій бюджету;
- здійснення структурних реформ у соціальній сфері;
- удосконалення бюджетного процесу та впорядкування бюджетних процедур;

- створення системи дієвого фінансового, бюджетного контролю;
- реформування міжбюджетних відносин у напрямі бюджетної децентралізації;
- забезпечення ефективного управління державною заборгованістю.

Слід підкреслити, що методи бюджетної політики – це методичний інструментарій, за допомогою якого визначаються показники бюджетної політики. З-поміж основних методів цієї політики варто окреслити такі: метод структурних характеристик, що базується на застосуванні критеріальних показників обґрунтувань до проєкту бюджету; податковий метод, що передбачає взаємозв'язок таких параметрів, як база оподаткування та податкові ставки; нормативний метод як засіб визначення витрат у розрахунку на одиницю виміру; програмно-цільовий метод, що ґрунтується на розробленні програм, у яких відповідно до поставленої мети здійснюється бюджетне фінансування в межах асигнувань бюджетних призначень головних розпорядників бюджетних коштів; економіко-математичного моделювання із застосуванням макроекономічних залежностей впливу показників-факторів; метод екстраполяції як засіб перенесення ситуації попереднього періоду на майбутній час з урахуванням умов та особливостей перспективного розвитку; метод експертних оцінок як визначення ситуації на базі передбачень і комплексу знань фахівців та аналітиків.

Також необхідно виокремити ***положення щодо бюджетної політики*** в контексті забезпечення макроекономічної стабільності:

- політика має бути підґрунтям оптимального перерозподілу ВВП через бюджет із метою забезпечення виконання державою таких її основних функцій, як управлінська, соціальна, оборонна, економічна, охорони навколишнього середовища тощо;
- видатки бюджету мають зосереджуватися за пріоритетними напрямами (що відповідають принципам соціальної справедливості, забезпечення суверенітету, стимулювання реального сектору економіки) в обсягах, які не порушують норми збалансування бюджету (помірного податкового навантаження, безпечного рівня дефіциту з джерелами фінансування, які не додають боргового навантаження);
- орієнтація політики на першочергове забезпечення економічного зростання і соціального розвитку суспільства вимагає дотримання індикативних показників щорічного зростання ВВП на 10 %, рівності мінімальної заробітної плата та прожиткового мінімуму;

- моніторинг процесів, що здійснюється на всіх рівнях бюджетної системи, обов'язковість стратегічного планування, додержання принципу субсидіарності та запровадження сприятливого для місцевого розвитку законодавства;
- орієнтація на зміцнення фінансових ресурсів базового рівня бюджетної системи (частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті має становити не менше 40 %);
- спрямування на забезпечення економічного розвитку окремих регіонів через виведення їх із депресивного стану та зменшення кількості регіонів-реципієнтів і, відповідно, збільшення кількості регіонів-донорів;
- удосконалення системи міжбюджетних відносин з метою забезпечення їхньої стабільності, об'єктивності та приведення до європейських стандартів;
- поглиблення нормативно-правового законодавства щодо розмежування видаткових повноважень між центральними, обласними, районними органами державної влади і місцевим самоврядуванням для створення механізму реалізації спільних бюджетних програм і проєктів на обласному та районному рівнях;
- формування доходів місцевих бюджетів, зважаючи на можливість стимулювання та заохочення місцевих органів влади, зростання обсягів власних доходів місцевих бюджетів.

Відомо, що однією з важливих передумов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність ОМС. Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає його відокремленість від державної влади, повну незалежність у здійсненні покладених функцій у межах своєї компетенції. У процесі децентралізації повноважень з ухвалення рішень місцева влада повинна отримати можливість впливати на розвиток території, узгоджувати потреби територіальної громади з її фінансовими можливостями.

Ступінь фінансової самостійності місцевих органів влади насамперед характеризує незалежність держави, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Ефективність фінансової системи України буде досягнуто лише у випадку забезпечення фінансової спроможності й фінансової самостійності окремої території. Фінансову незалежність місцевого самоврядування слід розглядати як межі можливостей економічної діяльності на засадах економічної ефективності та раціональності, здатність місцевих органів влади до самостійного вирішення питань, що входять до їхньої компетенції, з метою забезпечення соціально-економічного розвитку території.

У зв'язку з цим пошук форм і методів зміцнення фінансової незалежності ОМС є доволі актуальним завданням. Посилення інституту місцевого самоврядування забезпечується, згідно з БКУ, закріпленням джерел доходів відповідно до власних повноважень місцевого самоврядування, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законодавством. Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком; гарантує ОМС дохідну базу, достатню для надання громадянам послуг на рівні мінімальних соціальних потреб.

Актуальність проблеми бюджетної політики на місцевому рівні викликана низкою причин. Першою та найважливішою є перманентна нестача фінансових ресурсів у місцевих органів влади. Недостатність фінансових ресурсів не дає змоги розв'язати найболючіші життєві проблеми населення. Інша вагома причина полягає в надмірній централізації як коштів, так і управлінських рішень.

***Бюджетна політика на місцевому рівні*** представляє офіційно визначені ОМС цілі й напрями розвитку бюджетних відносин та методи їхньої реалізації на місцевому рівні. Формуванню бюджетної політики на наступний бюджетний період передує аналіз управлінської діяльності у сфері мобілізації, використання фінансових ресурсів за попередній період з огляду на виявлення точок кризи та розвитку.

Так, аналіз здійснення бюджетної політики в регіонах упродовж останніх років виявив такі чинники: значне зменшення форм впливу на фінансові ресурси регіону регіональних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; зосередженість фінансового менеджменту на залученні необхідних фінансових ресурсів із традиційних джерел навіть у період, коли обласні ради мали право здійснювати запозичення; використання інструментів фінансового ринку за великої кількості обмежень; створення інститутів залучення фінансових ресурсів на потреби регіонів, що мають високі фінансові та інші ризики власної діяльності. До недоліків системи формування місцевих бюджетів в Україні можна віднести високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті, що знижує значення місцевих бюджетів у виконанні життєво важливих для населення завдань. З огляду на це найважливішими завданнями, які слід розв'язати найближчим часом, є: підвищення впливу місцевих органів влади на формування місцевих бюджетів;

стимулювання нарощування власної дохідної частини місцевих бюджетів; створення можливостей для використання ринкових механізмів залучення додаткових коштів для розвитку територіальних громад.

Місцеву бюджетну політику можна поділити на *регіональну* та *політику конкретних ОМС.* Процес формування бюджетної політики передує процесу складання місцевих бюджетів та узгоджується з планами економічного та соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Фактично основним документом, що визначає бюджетну політику на місцевому рівні, є програма економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Формування місцевої бюджетної політики передбачає використання зокрема тих підходів та принципів, що використовуються за кордоном. Досвід функціонування місцевого оподаткування в країнах ЄС дав змогу комітету місцевих і регіональних органів влади Ради Європи сформулювати такі найважливіші *критерії щодо добору місцевих податків і зборів:*

- достатність обсягів надходжень і справедливий їхній розподіл;
- відчутність надходжень від місцевих податків і зборів у загальному обсязі фінансових ресурсів місцевих органів влади, задоволення їхніх потреб переважно за рахунок місцевих податків і зборів;
- невеликі витрати з адміністрування податків та зборів;
- рівень впливу (місцеві податки і збори не повинні позначатися на економічній поведінці громадян і спричиняти переміщення податкової бази);
- рівень ефективності витрат (місцеве оподаткування повинне сприяти тому, щоб доходи місцевих органів влади залишались на доцільному рівні, тобто збільшення видатків необхідне тільки тоді, коли переваги від такого збільшення стануть вищими, ніж вартість самих витрат).

Місцеві органи влади в умовах нормативного розподілу ресурсів мають можливості формувати власну бюджетну політику, хоча при цьому обмежується їхня автономність і вони працюють у межах, визначених загальнодержавними нормативними актами. Запорукою успіху місцевої бюджетної політики може бути лише прозоре та відкрите формування проєктів бюджетів та отримання підтримки й схвалення місцевим населенням. Залучення громадян є найважливішою проблемою під час розроблення та затвердження місцевих бюджетів. Базовим принципом демократичних держав є те, що рішення, спрямовані на розв'язання проблем громадян, мають ухвалюватися і реалізовуватися за їхньої активної участі.

**Архітектура бюджетної політики**. Бюджетна політика розкривається через практичну діяльність держави з організації бюджетних відносин, мобілізацію та використання бюджетних ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку, зважаючи на довгострокові (стратегічні) та короткострокові (тактичні) перспективи і пріоритети.

До основних складників бюджетної політики відносять бюджетну стратегію і бюджетну тактику як способи її формування та практичної реалізації (рис. 3.6). Бюджетна стратегія в діалектичній єдності з бюджетною тактикою мають становити бюджетну політику держави. *Бюджетна тактика* спрямована на розв'язання завдань конкретного етапу розвитку держави, оперативного управління бюджетними ресурсами, удосконалення міжбюджетних відносин. Завдання бюджетної тактики полягає в доборі оптимальних управлінських рішень у конкретній ситуації, наприклад, вибір методів та інструментів бюджетного регулювання в конкретний період розвитку бюджетної системи. *Бюджетна стратегія* – довгостроковий курс бюджетної політики держави, розрахований на перспективу, що зумовлює розв'язання глобальних завдань, які визначаються загальнонаціональною стратегією соціально-економічного розвитку країни.

**Концепція бюджетної політики** – принципова система поглядів на архітектуру побудови бюджетної системи країни, напрям її розвитку.

**Стратегія бюджетної політики** – сукупність основоположних перспективних цілей політики і принципових способів виконання довгострокових завдань, пов'язаних із побудовою або реформуванням бюджетної системи країни в руслі виробленої концепції.

**Тактика бюджетної політики** – сукупність поточних цілей бюджетної політики та способів виконання коротко- і середньострокових завдань, пов'язаних з управлінням бюджетною системою, вдосконаленням окремих її елементів відповідно до стратегії.

Бюджетна стратегія має встановлювати основні напрями бюджетної політики та спрямовуватись на розроблення економічних важелів, які було б націлено на їхню реалізацію. Бюджетна стратегія держави має на меті створення бюджетного механізму, який забезпечуватиме макроекономічну збалансованість, довгостроковий сталий розвиток економіки заради підвищення добробуту населення та збереження суверенітету держави.




**Рис. 3.6.** Складники бюджетної політики

У межах бюджетної стратегії (на 5–10 років) регулярно повинні формуватися бюджетні прогнози (на наступні за плановим два бюджетні періоди) та напрями бюджетної політики (на плановий бюджетний рік). Головним завданням на середньострокову перспективу є досягнення сталого економічного зростання в умовах фінансової стабільності, активізація інвестиційних процесів і структурних перетворень та проведення цілеспрямованої соціальної політики держави. Зважаючи на активну російську агресію (з 24 лютого 2022 р.) формування тактики та стратегії бюджетної політики підпорядковується лише одній цільонастанові – фінансове

забезпечення відновлення територіальної цілісності та суверенітету держави. Наступними мають бути такі кроки: формування заходів та забезпечення фінансової стійкості економічної системи; створення системи фінансування заходів відновлення зруйнованої війною соціальної, інженерної інфраструктури з максимальним залученням зовнішніх інвестицій тощо.

Головні цілі бюджетної стратегії мають визначатися, маючи на увазі поточну ситуацію та бачення перспективи. Вони формуються за напрямами: політичний (відновлення цілісності та збереження суверенітету держави, приєднання до європейської спільноти); економічний (підтримка бізнесу, створення умов для інвестування економіки, зокрема за рахунок іноземного капіталу); соціальний (розвиток людського капіталу – освіта, демографія, здоров'я); фінансовий (пов'язаний із системою управління публічними фінансами). У межах кожного цільового напряму мають бути сформовані відповідні завдання та розроблені заходи їхньої реалізації. Для досягнення вказаних цілей необхідно забезпечити виконання комплексу відповідних завдань (рис. 3.7).

До основних *сутнісних характеристик бюджетної стратегії як економічної категорії* за результатами узагальнення наукових напрацювань можна віднести:

- документ, спрямований на забезпечення фінансової та соціальної стабільності в країні у найближчій та віддаленій перспективі;
- цілісна система дій держави у бюджетній сфері, спрямована на реалізацію мети, завдань, пріоритетів, визначених економічною стратегією;
- довгостроковий план, що інтегрує основні цілі різних владних інституцій в єдине ціле; науково обґрунтована система показників бюджету в довгостроковому періоді, що дає змогу забезпечити стабільність бюджетного супроводження пріоритетів соціально- економічного розвитку держави, запобігає розпорошенню фінансових ресурсів;
- прогнозування тенденцій розвитку бюджетного механізму на мезо- та макрорівнях на основі концепції створення та використання ресурсів з урахуванням принципів організації бюджетних відносин.

Процес формування бюджетної стратегії в Україні за наявних умов господарювання наражається на серйозні труднощі, подолання яких вимагає фундаментальних наукових досліджень у сфері бюджетних відносин. Створення бюджетної стратегії базується на бюджетному прогнозуванні, що є складником прогнозування макроекономічного розвитку соціально-економічних процесів у країні взагалі. Варто зазначити, що з метою вдосконалення бюджетного менеджменту в Україні, починаючи з 2004 р., було запроваджено бюджетне прогнозування. Прогнозування бюджетних показників має на меті:

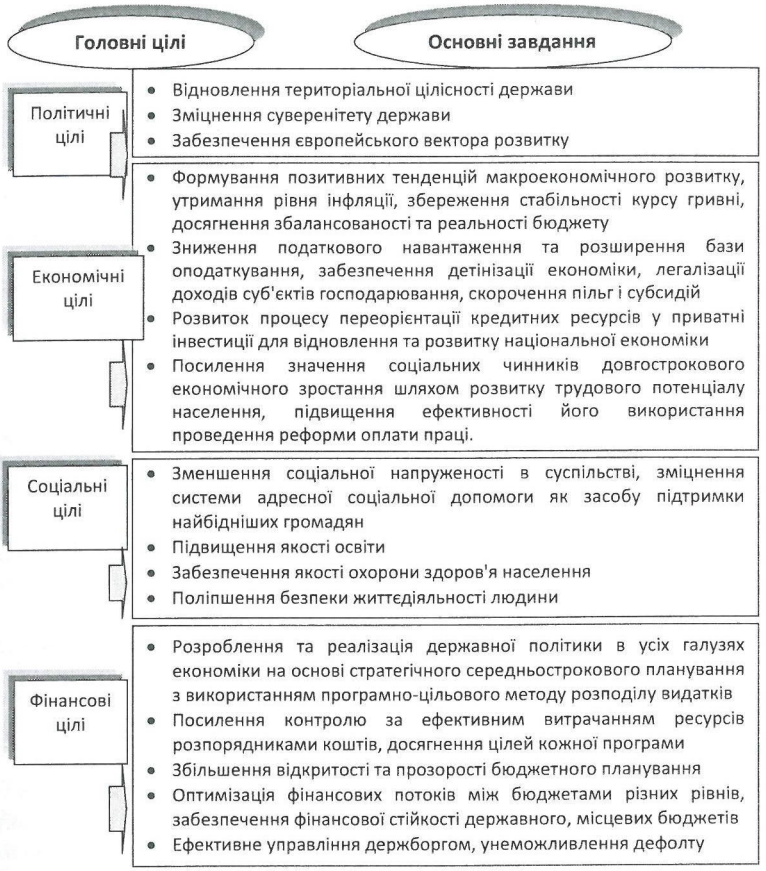



**Рис. 3.7.** Можливі напрями формування цілей та завдань бюджетної політики

- розрахунок майбутнього впливу поточних рішень, програм і політики (*аналіз впливу*);
- визначення та аналіз можливостей збалансування доходів та видатків (*аналіз дефіциту);*

- врахування оцінки ризиків прийняття тих чи інших бюджетних рішень (*аналіз ризиків*).

Слід підкреслити, що бюджетна тактика є формою реалізації бюджетної стратегії, комплексом адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування бюджетних взаємовідносин з метою встановлення/надання їм показників-параметрів, передбачених завданнями бюджетної стратегії. Адаптивність як основна функціональна характеристика та критеріальна ознака бюджетної тактики має межі або орієнтири, що визначаються стратегією. Тактичні дії держави відображаються у бюджетному законодавстві, набуваючи форм бюджетних програм, щорічних бюджетів. Також бюджетна тактика залежить від конкретних, поточних дій держави, може бути самостійною, відмінною від бюджетної стратегії, яка формується під впливом політичних та ідеологічних засад. У разі відмінності векторів бюджетної тактики та стратегії гальмуються й обмежуються процеси розвитку, спостерігається неузгодженість дій окремих інституцій державної влади, управління та ОМС.

Бюджетна політика через вияв напрямів та пріоритетів у системі державного регулювання економічного розвитку виконує такі ***функції***:

- ***регулюючу*** – перерозподіл ВВП через доходи та видатки бюджету з огляду на досягнення певної мети;
- ***стимулюючу*** – забезпечення економічного розвитку окремих галузей та сфер за допомогою використання стимулів і пільг у системі оподаткування, через збільшення публічних видатків з метою стимулювання зростання ВВП;
- ***контролюючу*** – проведення аналізу та контролю виконання законодавчо затверджених бюджетних показників (громадянський контроль за діями державної та місцевої влади).

Зважаючи на теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики, виокремлюють: ***тип політики*** (декотрий зразок політики, що орієнтується на певну функціональну спрямованість, має притаманні тільки йому характерні риси); ***модель політики*** (тип політики, що має практичну відтворюваність, зразок, апробований на практиці); ***форму політики*** (сукупність розроблених прийомів, методів та інструментів політики, тобто спосіб наповнення обраної моделі конкретним реалізаційним змістом за результатом формування стратегії і тактики).

Щодо бюджетної політики, то логічно виокремлювати такі її типи, орієнтовані на певне функціональне призначення податків та бюджетних видатків: ***фіскальний*** (посилення фіскальної функції – максимальне податкове навантаження); ***фіскально-перерозподільний*** (посилення фіскальної функції –максимальне податкове навантаження та розподільної функції – перерозподіл значної частки ВВП за допомогою податків); ***регулюючий*** (посилення регулюючої функції – стимулювання економічного розвитку); ***фіскально-***

***конкуруючий*** (посилення податкової конкуренції – стимулювання залучення економічних агентів до своєї фіскальної юрисдикції); ***фіскально-регулюючий*** (балансування фіскальної функції – середнє податкове навантаження, та регулюючої функції – для пріоритетних галузей і видів економічної діяльності). Запровадження у практичній діяльності того чи іншого типу політики та/або їхнє поєднання зумовлюють формування відповідних моделей бюджетної політики, а саме: політика максимальних видатків з огляду на мінімізацію податкового навантаження; політика мінімальних видатків за умови максимізації податкового навантаження; політика розумних податків з обов'язковими заходами трансфертної підтримки населення тощо.

Підсумовуючи проаналізовані теоретичні засади та практичні напрацювання з питань бюджетної політики, констатуємо таке.

- Щодо обґрунтування добору інструментів бюджетної політики (стимулюючої, стримуючої, нейтральної) пропоновано спиратися на макроекономічну залежність між показниками, пов'язаними з основними завданнями соціально-економічного розвитку (обсяг видатків сектору державного управління; обсяги трансфертів приватному сектору, зокрема соціальних; витрати, пов'язані з державним боргом; чистий експорт як результат зовнішньоекономічної діяльності та ймовірними джерелами їхнього фінансування (податки і монетарне фінансування як власні внутрішні джерела фінансового забезпечення держави та боргове фінансування, що передбачає залучення зовнішніх джерел фінансових ресурсів).
- Зважаючи на теоретичні положення закону А. Вагнера (щодо залежності економічного зростання та збільшення частки державних видатків у ВВП), обмеження його прояву, описані BARS-кривою (як функцією залежності темпів економічного зростання та частки видатків сектору державного управління у ВВП), мультиплікативний ефект, котрий дає приріст публічних видатків на зростання ВВП, та на підставі економетричних розрахунків підтверджено істотне відхилення фактичного розміру частки видатків сектору державного управління у ВВП (майже на 10 %) від оптимального у бік перевищення. Значення мультиплікаторів бюджетних видатків свідчать про наявність тенденцій необґрунтованого зростання (збільшення приросту видатків призводить до зменшення приросту ВВП).
- Виокремимо положення щодо бюджетної політики в контексті забезпечення макроекономічної стабільності:

1) політика має бути підґрунтям оптимального перерозподілу ВВП через бюджет із метою забезпечення виконання державою таких її основних функцій, як управлінська, соціальна, оборонна, економічна, охорони навколишнього середовища тощо;

2) видатки бюджету мають зосереджуватися за пріоритетними напрямами

(що відповідають принципам соціальної справедливості, забезпечення суверенітету, стимулювання реального сектору економіки) в обсягах, які не порушують норми щодо збалансування бюджету (помірного податкового навантаження, безпечного рівня дефіциту з джерелами фінансування, які не додають боргового навантаження);

3) орієнтація політики на першочергове забезпечення економічного зростання і соціального розвитку суспільства вимагає дотримання індикативних показників щорічного зростання ВВП на 10 %, рівності мінімальної заробітної плата та прожиткового мінімуму.

• У сфері підтримки галузей економіки кра́їни для цілей економічного розвитку інструменти бюджетної політики мають вагоміше значення, ніж інструменти монетарної політики (за результатами порівняння мультиплікатора бюджетних видатків та монетарного мультиплікатора). Можна очікувати, що за умови доцільного, обґрунтованого (а не політично вмотивованого) підходу до вибору напрямів використання ресурсів бюджету ефективність видатків буде на порядок вищою, ніж ефективність монетарних інструментів. Це істотно підвищує актуальність оптимізації бюджетної політики в Україні для цілей соціально-економічного розвитку.

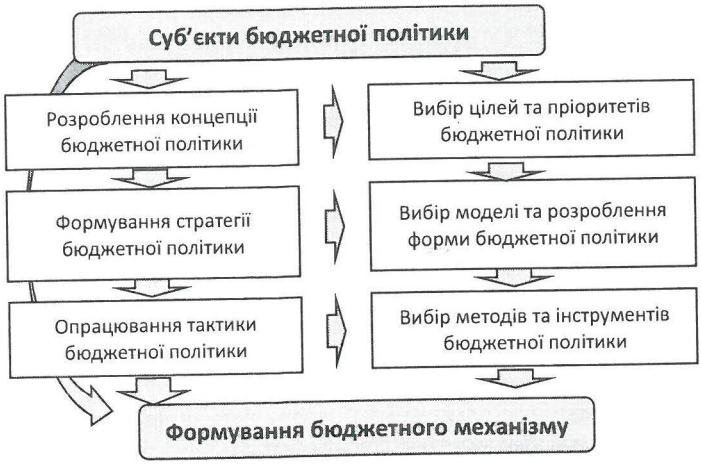



**Рис. 3.8.** Бюджетний механізм як форма реалізації бюджетної політики

Отже, реалізація бюджетної політики забезпечується за допомогою бюджетного механізму (рис. 3.8).

## 3.2. Бюджетний механізм як форма реалізації бюджетної політики

Механістичний підхід до управління економічними системами розглядає саме поняття «механізм» як систему взаємодії керованої та керуючої системи. В економіці використовуються різні варіанти механізмів управління – господарський, економічний, ринковий, соціальний, організаційний, організаційно-економічний, фінансовий, податковий, бюджетний. Узагальнено бюджетний механізм є системою встановлених державою форм, методів організації бюджетних відносин та руху бюджетних потоків.

*«Механізм» у загальному розумінні – система, простір, спосіб, що визначає порядок будь-якої діяльності, системи взаємодії певних ланок та елементів або внутрішню будову, систему, сукупність станів та процесів, з яких складається певне явище. Нобелівську премію з економіки за «видатний внесок у теорію економічних механізмів» отримали у 2007 р. Л. Гурвіц, Р. Майєрсон та Е. Маскін На думку Л. Гурвіца, механізм – це взаємодія між суб'єктами і центром, яка складається з трьох стадій: суб'єкти надсилають інформацію до центру; центр отримує всю інформацію і розраховує майбутній результат; центр оголошує результат. Отже, було доведено можливість і необхідність механістичного підходу до управління економічними системами.*

*Словник-довідник за редакцією С. В. Мочерного надає визначення механізму управління як свідомо організованого, цілеспрямованого та активного впливу різних суб'єктів управління на процес розвитку та функціонування суспільного способу виробництва, окремих його ланок [Економічна енциклопедія: у 3 т. / ред. С. В. Мочерний. Київ : Академія, 2001. Т. 2. 848 с.].*

*Доречним є визначення механізму управління на мікрорівні, надане В. С. Пономаренком, як сукупності форм, структур, методів та засобів управління, об'єднаних спільністю мети, за допомогою яких здійснюється узгодження суспільних, групових та особистих інтересів, забезпечується функціонування і розвиток підприємства як соціально-економічної системи [Пономаренко В. С., Ястремска О. М., Луцковский В. М. Механизм управління підприємством: стратегічний аспект : монографія. Харків : Вид. ХДЕУ, 2002. 252 с].*

Бюджетний механізм формується державою відповідно до бюджетної стратегії та політики. Зміни окремих елементів механізму відбуваються у зв'язку з розв'язанням різноманітних тактичних завдань, тому він чуттєво реагує на всі особливості стану в економіці й соціальній сфері Окремі ознаки сутності бюджетного механізму подані на рис. 3.9. Економічну сутність бюджетного механізму можна розглядати, з одного боку, через відображення внутрішньої організації функціонування фінансових ресурсів (*бюджетний механізм як процес функціонування бюджетних коштів*), а з іншого – через відображення зовнішнього впливу бюджету на стан економіки (*бюджетний механізм – сукупність методів і форм, інструментів та важелів впливу*

*на стан і розвиток економіки*). За організаційною будовою бюджетний механізм є складною структурованою формою цілеспрямованої взаємодії організаційних і методологічних заходів: бюджетних методів, бюджетних інструментів та бюджетних важелів, що діють на правовій основі й забезпечують функціонування бюджетної системи в економіці, їхнє практичне застосування для реалізації цілей і завдань, окреслених бюджетною політикою.

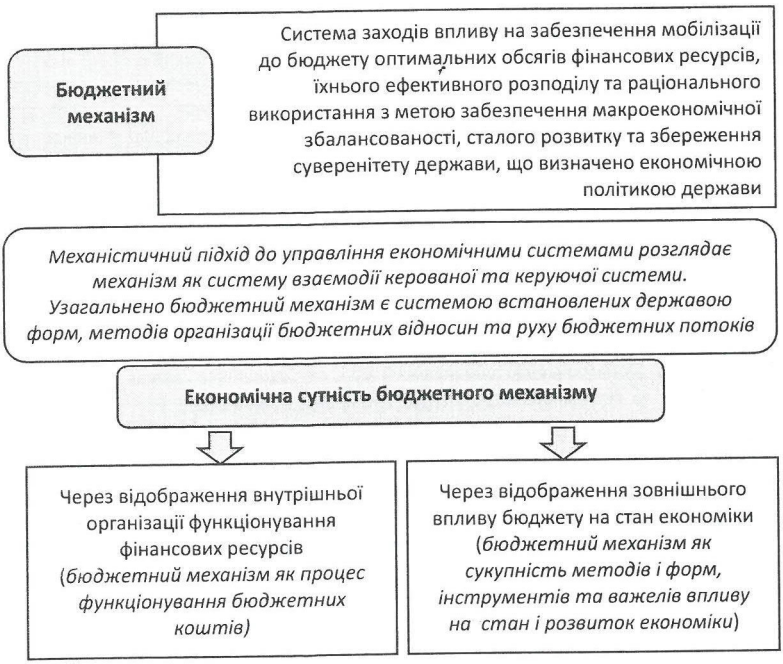



**Рис. 3.9.** Сутність бюджетного механізму

Бюджетний механізм можна охарактеризувати з огляду на різні ознаки як сукупність форм та способів організації, систему зв'язків між його складниками, сукупність інструментів та методів як частину фінансового механізму. Функціонування бюджетного механізму характеризується кількісними (обсяг фінансових ресурсів, що мобілізується й використовується бюджетною системою для виконання цілей та завдань, визначених бюджетною політикою) і якісними (алгоритми, порядки, регламенти формування

та використання фінансових ресурсів із застосуванням бюджетних інструментів) характеристиками.

*Бюджетний механізм – сукупність форм, методів, важелів та інструментів використання державного бюджету і впливу на соціально-економічний розвиток [Крупка М. І. Фінансово- економічний механізм інноваційного розвитку України. Львів : Вид. центр ЛНУ, 2001. С. 212].*

*Бюджетний механізм – система економічних заходів впливу на забезпечення мобілізації оптимальних обсягів фінансових ресурсів бюджету, їхнього найефективнішого розміщення і найекономнішого використання з метою забезпечення соціального-економічного розвитку суспільства, визначеного економічною політикою держави [Артус М. М., Хижа Н. В. Бюджетна система України : навч. посіб. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2005. 220 с.].*

*Бюджетний механізм – практичне використання бюджету для здійснення фінансової політики в державі [Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України : підручник. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.].*

*Бюджетний механізм – сукупність способів і форм організації бюджетних відносин, що застосовуються суспільством із метою розв'язання соціально-економічних проблем розвитку країни [Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2005. 508 с.].*

*Бюджетний механізм – система встановлених державою форм і методів організації бюджетних відносин. Він є зовнішньою оболонкою бюджету, що виявляється у бюджетній практиці [Юрій С.І., Федосов В. М. , Алексеєнко Л. М. та ін. Фінанси : підручник. Київ : Знання, 2008. 611 с.].*

*Бюджетний механізм – інструмент приведення бюджетної системи у відповідність до зовнішнього середовища, що постійно змінюється, через застосування конкретних форм і методів бюджетного регулювання [Чугунов І. Я. Фінанси України: інституційні перетворення та напрямки розвитку. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2009. 848 с.].*

*Так, складниками бюджетного механізму* є:

- *організаційні моделі та форми* (моделі бюджетних відносин у межах визначеної форми бюджетного устрою; для України – децентралізована модель у межах бюджетного унітаризму);
- методи бюджетного планування, забезпечення, регулювання (бюджетне прогнозування, програмування, планування, кошторисне фінансування, бюджетне інвестування, бюджетне кредитування, бюджетне субсидіювання, резервування, бюджетне запозичення, бюджетний контроль);
- *бюджетні інструменти* (бюджетні програми, прогнози, розписи, кошториси, плани, бюджетні запити; фіскальні інструменти (податки, збори, внески); міжбюджетні трансферти (дотації, субсидії, субвенції); бюджетні норми та нормативи, фінансові норми (ставки і мінімальний розмір заробітної плати; ставки податків, зборів, соціальних внесків; відсотки за кредит); матеріальні

норми й нормативи (норми витрат на харчування в закладах освіти та охорони здоров'я, на медикаменти, освітлення, водоспоживання тощо; норми витрат бюджетних установ, що встановлюються органами управління (ліміти); норми та нормативи, що характеризують пропорції економічного та соціального розвитку бюджетні призначення, бюджетні зобов'язання, бюджетні асигнування); форми та види контрольних заходів);

• *бюджетні (бюджетно-податкові) важелі* (бюджетні видатки (пріоритети зміни структури видатків, частка видатків на економічний розвиток, соціальний захист тощо); кредитування за рахунок бюджету, надання гарантій за кредитами, бюджетні інвестиції; обмеження розміру дефіциту бюджету, способи фінансування бюджету, пріоритети бюджетних запозичень; податкове навантаження (ставки податків, зборів, бюджетні відшкодування); податкові преференції та пільги (зменшення ставки, зміна бази оподаткування, звільнення від оподаткування окремих операцій та/або платників); альтернативні режими оподаткування (спрощена система оподаткування, вільні економічні зони); зміна строків сплати податків (відстрочення, розстрочення платежів); санкції (штрафи, пені, скасування пільгового режиму оподаткування, зупинення бюджетного фінансування, компенсація бюджетних втрат унаслідок нецільового використання бюджетних коштів)).

Бюджетний механізм розкриває та зумовлює рух бюджетних потоків у межах бюджетної системи країни, опосередковує взаємовідносини між її різними рівнями. При цьому виокремлюють *зовнішні (вхідні* та *вихідні)* і *внутрішні бюджетні потоки*, що відображають розподіл та перерозподіл доходів і видатків між бюджетами.

Різні форми організації бюджетного забезпечення, методи та інструменти бюджетного регулювання, бюджетні важелі, стимули і санкції можна об'єднати у *підсистеми механізму, через які виявляються основні його функції, спрямовані на досягнення поставленої мети* (забезпечення та організації бюджетних відносин і руху бюджетних коштів; регулювання, стимулювання економічних і соціальних процесів у державі; обліку та контролю за діями влади щодо використання мобілізованих до бюджету фінансових ресурсів) (дивись рис. 3.10):

- *механізм забезпечення* (охоплює стадії бюджетного процесу –прогнозування та бюджетне планування);
- *механізм організації* (на стадії виконання бюджетів);
- *механізм регулювання та стимулювання* (реалізується на стадіях планування і виконання бюджетів за доходами, видатками, кредитуванням, фінансуванням );

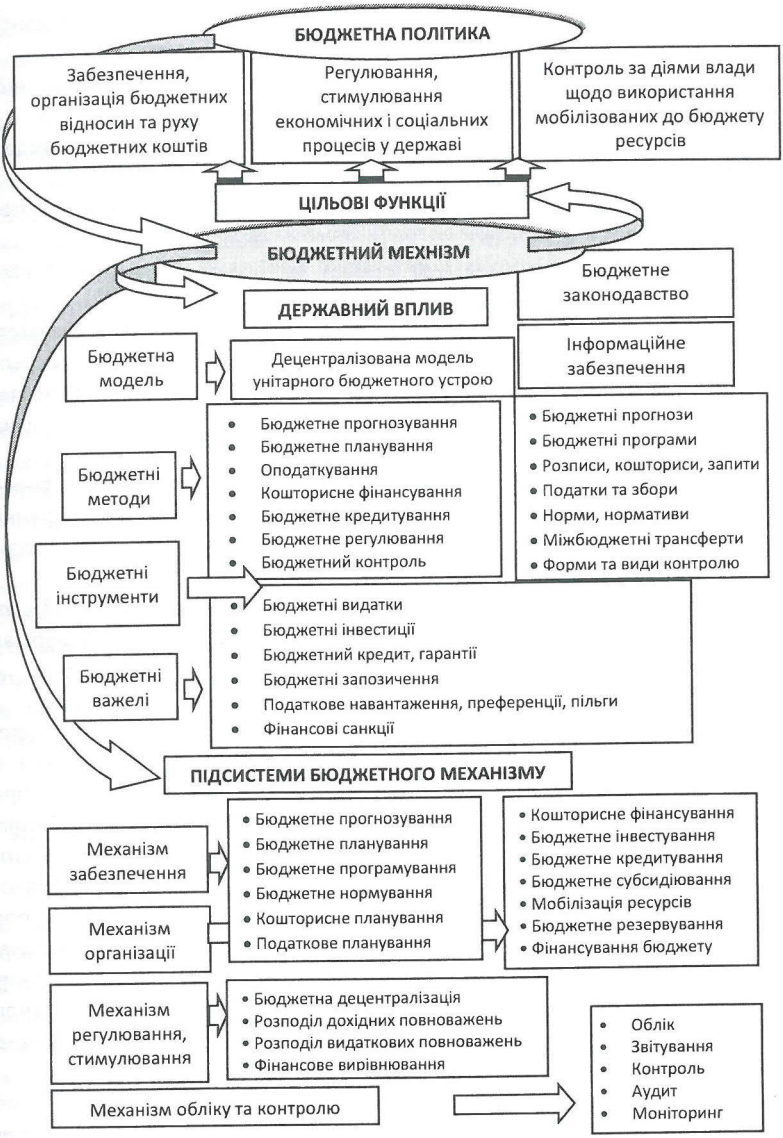



**Рис. 3.10.** Складники бюджетного механізму

- *механізм обліку та контролю* (містить аналітичні, облікові й контрольні заходи, застосовувані на всіх стадіях бюджетного процесу).

Залежно *від економічної сутності різних груп бюджетних відносин* у структурі бюджетного механізму можна виокремити такі блоки:

- *законодавчий* (формування законодавчої бази щодо дохідних і видаткових повноважень держави та ОМС);
- *прогнозно-плановий* (охоплює перші три стадії бюджетного процесу, спрямований на збалансування потреби та можливостей);
- *державної заборгованості* (організація процедур управління державною заборгованістю).

Залежно *від сутності різних груп управлінських дій у бюджетному процесі* у структурі бюджетного механізму можна виокремити такі *підсистеми:*

- *блок соціальних зобов'язань* (механізми бюджетного забезпечення державних соціальних гарантій через бюджетні норми, нормативи, соціальні стандарти);
- *блок міжбюджетного регулювання* (механізми розподілу фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи, фінансове вирівнювання (регулювання) податкоспроможності з метою збалансування бюджетної системи);
- *механізм управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами* (нормативно-правове, організаційно-управлінське, інформаційно-аналітичне забезпечення бюджетної політики); моніторинг, аналіз для прийняття та коригування управлінських рішень);
- *механізм формування бюджетних ресурсів*, що охоплює всі можливі способи мобілізації фінансових ресурсів до бюджетної системи (на основі фіскальної політики, через кредитування, емісію, шляхом продажу (приватизації) державних активів, формування власних надходжень бюджетних установ) із зазначенням пріоритетних з огляду на поточну економічну ситуацію в країні та політичні цілі щодо фінансової системи загалом з метою визначення обсягу бюджетних ресурсів, необхідних учасникам бюджетного процесу. Для виконання покладених на них функцій використовуються такі інструменти, як бюджетні запити (заявлений прогнозний обсяг коштів, необхідних для діяльності бюджетної установи) та бюджетні лімітні довідки (інформаційно-аналітичні обґрунтування регулювання відповідності потреб у бюджетних коштах та ресурсних можливостей їхніх задоволення);
- *механізм розподілу бюджетних ресурсів* (принципи, методи, інструменти розподілу дохідних повноважень між ланками бюджетної системи – власні, закріплені та регулюючі доходи бюджетів; форми та способи

бюджетного регулювання з огляду на необхідність проведення фінансового вирівнювання бюджетної спроможності суб'єктів бюджетних правовідносин);

●*механізм використання бюджетних ресурсів*, який містить принципи, методи та інструменти розподілу видаткових повноважень між ланками бюджетної системи з урахуванням відомчої підпорядкованості та територіального розташування об'єктів фінансування, реалізації принципу субсидіарності – групування видатків на три види залежно від меж охоплення споживачів, характеру суспільної послуги та джерела фінансування; групування видатків місцевих бюджетів за трьома групами; включає методи, форми та інструменти бюджетного фінансування видатків – кошторисне фінансування, бюджетне кредитування, трансфертне фінансування);

●*механізм контролю та аналізу використання бюджетних ресурсів* охоплює сукупність аналітичних прийомів, методів та інструментів для оцінювання стану бюджетної системи на основі облікової, статистичної інформації, сукупність способів форм фінансового контролю з огляду на необхідність коригування управлінських дій, упередження бюджетних правопорушень на всіх стадіях бюджетного процесу[81].

Формування бюджетного механізму має базуватися на таких вагомих положеннях: він є складником загальної системи управління економікою; об'єктивно зумовлений наявними бюджетними відносинами та справляє зворотний вплив на них; змінюється та вдосконалюється на кожному етапі розвитку економіки; змістовність механізму визначається комплексом елементів, що взаємодіють; має орієнтуватися на максимальну результативність використання бюджетних коштів.

## 3.3. Укладання Бюджетної декларації, прогнозу місцевого бюджету

Прогнози є інструментом фінансового управління, що мають передбачати вплив поточної політики, економічних тенденцій, імовірностей та дають органам управління реальні переваги, а саме: пов'язують політику і бюджет для виконання довгострокових планів; прогнозують фінансову ситуацію й залишають час для запобігання несприятливим подіям; поліпшують якість прийняття фінансових рішень; дають змогу визначати альтернативні шляхи розв'язання наявних проблем; допомагають краще оцінити бюджетні

[81] Онищенко С. В., Бережна А. Ю., Філонич О. М. Бюджетний механізм: методологічні підходи та практика бюджетної децентралізації. *Проблеми економіки*. 2021. № 1. С. 107–122. URL: https://doi.org/10.32983/2222-0712-2021-1-107-122.

пропозиції та прийняти відповідні рішення; сприяють відкритості управління та прозорості прийняття рішень.

Бюджетне прогнозування може розглядатися:

з позицій *процесного підходу* – як сукупність ретроспективного аналізу показників бюджетів усіх рівнів у взаємозв'язку з макроекономічними показниками країни та обґрунтування майбутніх можливих сценаріїв розвитку бюджетних відносин, значень відповідних бюджетних показників на основі побудованих економічних моделей та виявлених економічних закономірностей;

**Бюджетне прогнозування** – процес складання прогнозу доходів і видатків бюджетів на майбутні періоди, що базується на економічних та специфічних припущеннях у сфері фінансової, бюджетної політики.

з позицій *системного підходу* – як система методів та інструментів визначення майбутнього стану основних бюджетних показників, покладених в основу побудови бюджетних відносин у довгостроковій перспективі: обсяги доходів, видатків, міжбюджетних трансфертів, залучених ресурсів та державного боргу;

з позицій *комплексного підходу* – як діяльність органів влади та управління стосовно побудови ймовірнісної моделі зміни показників дохідної і видаткової частин бюджету на підставі аналізу тенденцій соціально-економічного розвитку держави, моделювання й надання обґрунтованих пропозицій.

Складанню державного та місцевих бюджетів передує комплексна робота щодо формування основних прогнозних макропоказників економічного, соціального розвитку країни загалом та окремих регіонів, аналізу виконання бюджетів у попередніх і поточному періодах, оцінки обсягу фінансових ресурсів відповідно до рівня соціально-економічного розвитку, ВВП, фіскальних ризиків тощо. **Бюджетна декларація** є документом середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період, є основою для складання проєкту Державного бюджету України та прогнозів місцевих бюджетів. Розроблення бюджетної декларації віднесено до сфери відповідальності Уряду. За складання Бюджетної резолюції відповідає Міністерство фінансів, що встановлює основні організаційно-методичні засади бюджетного планування та здійснення оцінки фіскальних ризиків. Підґрунтям для складання Бюджетної резолюції є: щорічне послання Президента України до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України, програма діяльності Уряду, програмні та прогнозні документи економічного і соціального розвитку. Для узгодження бюджетної

політики Міністерство фінансів України співпрацює з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів (далі – ГРК), проводить консультації з членами Кабінету Міністрів та незалежними експертами. Для розроблення узгоджених дій у забезпеченні реалізації економічного та соціального розвитку, формуванні обґрунтованих бюджетних показників Уряд щороку розробляє основні напрями бюджетної політики, які, зокрема, базуються на прогнозних показниках бюджетної декларації.

Зважаючи на структуру державного управління, стратегічні документи соціально-економічного розвитку країни, галузей національного господарства, регіонів, територіальних утворень є пов'язаними між собою (рис. 3.11). Відсутність дієвої системи державного стратегічного планування, узгодженої з бюджетним плануванням, залишається однією з основних проблем у системі управління публічними фінансами. Попри рішення щодо встановлення мораторію на розроблення державних цільових програм (2017–2020 рр.), і утворення в усіх міністерствах директоратів із питань стратегічного планування, складання стратегічних документів залишилося безсистемним, не узгодженим за рівнями і строками та можливостям державного бюджету. Причини такої ситуації полягають у нереформованості й невідповідності сучасним тенденціям, практиці законодавства, зокрема відсутності визначених на законодавчому рівні принципів, типів, ієрархічності, часових обмежень і ступенів деталізації планування для кожного типу державних стратегічних документів, а також чіткого розподілу повноважень у частині ініціювання, формування законодавчо-нормативної бази з цих питань. З метою створення основи для якісної реалізації середньострокового розроблення і затвердження таких документів, так і в частині відповідальності за їхнє виконання, проведення моніторингу та оцінювання виконання.

Можливим варіантом вирішення проблеми може бути використання бюджетного планування та програмно-цільового методу бюджетування, забезпечене через взаємоузгодження новацій у сфері стратегічного планування з бюджетним законодавством; визначення провідної ролі планів діяльності ГРК на середньостроковий період; посилення спроможності урядових інституцій щодо стратегічного планування, макроекономічного та бюджетного прогнозування. Показники Бюджетної декларації визначаються з урахуванням положень та показників, встановлених на відповідні бюджетні періоди декларацією, схваленою у попередньому бюджетному періоді. При цьому показники декларації можуть відрізнятися від передбачених у разі: відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України від прогнозу, врахованого у Бюджетній декларації, схваленій

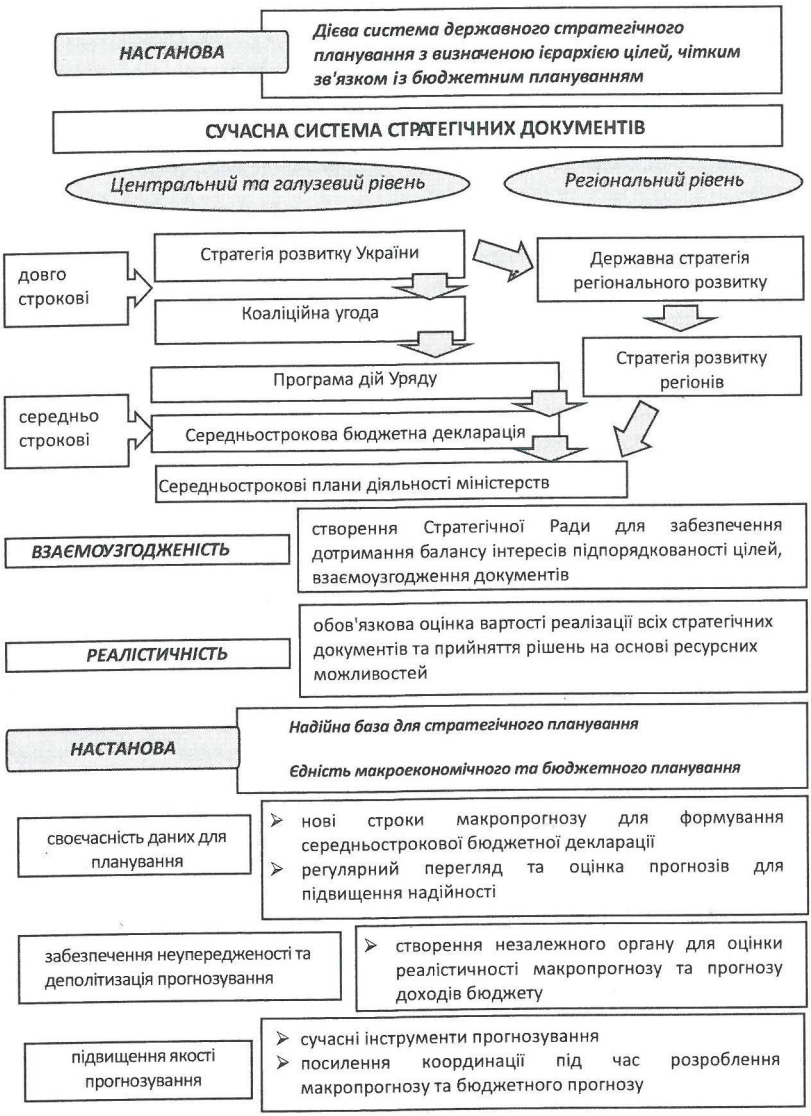



**Рис. 3.11.** Взаємозв'язок документів стратегічного планування

у попередньому бюджетному періоді; відхилення бюджетних показників, визначених законом про Державний бюджет України, від аналогічних показників, передбачених у декларації, схваленій у попередньому періоді; прийняття нових законодавчих та інших нормативно-правових актів, що впливають на показники держбюджету в середньостроковому періоді.

**Алгоритм управлінських дій під час складання Бюджетної декларації**:

- Національний банк України до 1 березня року, що передує плановому, подає Президенту, Верховній Раді та Кабінету Міністрів України орієнтовну інформацію щодо прогнозованого прибутку НБУ, який підлягає перерахуванню до держбюджету (з уточненням до 15 квітня); до 15 березня – прогнозні монетарні показники, показники валютно-курсової політики на середньостроковий період.
- Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, до 1 березня подає Міністерству фінансів орієнтовні основні прогнозні макропоказники економічного й соціального розвитку України на середньостроковий період (з уточненням до 15 квітня).
- Вища рада правосуддя до 1 березня подає Уряду пропозиції щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади та її незалежності.
- Міністерство фінансів розробляє та доводить до ГРК інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації, орієнтовні граничні показники видатків державного бюджету, надання кредитів із державного бюджету на середньостроковий період (включно з додатковими фінансовими обмеженнями).
- Головні розпорядники бюджетних коштів готують пропозиції до Бюджетної декларації, у тому числі інформацію щодо цілей державної політики у відповідній сфері діяльності та показників їхнього досягнення.
- Міністерство фінансів здійснює аналіз поданих пропозицій до Бюджетної декларації на відповідність доведеним орієнтовним граничним показникам, за результатами якого Міністр фінансів приймає рішення про включення пропозицій до Бюджетної декларації.
- Міністерство фінансів до 15 травня подає Бюджетну декларацію на розгляд Уряду.
- Уряд щороку, не пізніше 1 червня, схвалює Бюджетну декларацію постановою. З дня її схвалення втрачає чинність Бюджетна декларація, схвалена у попередньому бюджетному періоді.

- Уряд подає до Верховної Ради Бюджетну декларацію разом із фінансово-економічним обґрунтуванням (розрахунки і пояснення до положень, показників) у триденний строк із дня її схвалення.
- Верховна Рада розглядає Бюджетну декларацію за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України[82].

Схвалена Урядом Бюджетна декларація подається разом із фінансово-економічним обґрунтуванням до Верховної Ради. Процес її розгляду у Верховній Раді здійснюється з урахуванням поданого Урядом річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України за попередній бюджетний період. Народні депутати, комітети розробляють пропозиції щодо бюджетної політики з урахуванням Бюджетної декларації і подають їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, у десятиденний строк з дня надходження Бюджетної декларації до Верховної Ради. Бюджетний комітет розглядає Бюджетну декларацію і пропозиції, що надійшли, готує та подає на розгляд парламенту проєкт постанови щодо Бюджетної декларації, що надається народним депутатам не пізніш як за 2 дні до розгляду вказаного питання на пленарному засіданні парламенту. Верховна Рада розглядає питання щодо Бюджетної декларації у визначеному порядку, не пізніше 15 липня року, що передує плановому. З доповіддю виступає Прем'єр-міністр України або, за його дорученням, Міністр фінансів як член Уряду, відповідальний за формування, реалізацію державної фінансової і бюджетної політики, та голова бюджетного комітету. На такому пленарному засіданні за процедурним рішенням Верховної Ради можуть бути заслухані ГРК щодо цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує ГРК, та показників їхнього досягнення у середньостроковому періоді, передбачених у Бюджетній декларації. За результатами розгляду Верховна Рада може прийняти проєкт постанови щодо Бюджетної декларації, яким взяти до відома Бюджетну декларацію, та/або схвалити рекомендації Верховної Ради щодо бюджетної політики. Із прийняттям так званої бюджетної резолюції (постанова Верховної Ради про схвалення Бюджетної декларації) пов'язана система подальших управлінських дій щодо планування бюджетних показників розпорядниками бюджетних коштів, планування щорічного бюджету на центральному та місцевому рівнях.

Якщо Верховною Радою в установлені строки не розглянуто питання щодо Бюджетної декларації або не прийнято рішення стосовно нього, таке питання у подальшому не потребує розгляду. У разі порушення Урядом строків

[82] Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text.

подання до парламенту Бюджетної декларації строки її розгляду Верховною Радою обчислюються з дня фактичного подання. Результат розгляду не повинен порушувати законодавчо встановленого переліку питань, які мають міститися в Декларації, що визначає основні напрями бюджетної політики. Особлива увага приділяється питанням, які визначають ключові завдання бюджетної політики, пріоритетні завдання податкової політики, завдяки виконанню яких буде мобілізовано доходи бюджету, пріоритетні державні цільові програми, взаємовідносини державного та місцевих бюджетів (включно з обґрунтуванням частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України).

**Бюджетна декларація** має містити положення щодо(ст. 33 БКУ):

- основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального й реального обсягу ВВП, індексів споживчих цін та цін виробників, рівня безробіття, припущень щодо курсу гривні до долара США в середньому за рік та на кінець року, а також інших показників, урахованих під час розроблення Бюджетної декларації);
- загальних показників доходів і фінансування держбюджету, повернення кредитів до нього, загальних граничних показників видатків держбюджету та надання кредитів з нього (з розподілом на загальний і спеціальний фонди);
- частки прогнозного річного обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет України, пріоритетних завдань податкової політики, показників за основними видами доходів державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);
- дефіциту (профіциту) держбюджету, показників за основними джерелами його фінансування (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також державного боргу, гарантованого державою боргу і надання державних гарантій;
- розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення;
- пріоритетних завдань фінансового забезпечення реалізації державної політики в різних сферах діяльності (включно з фінансовим забезпеченням судової влади та її незалежності);
- обсягу державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів із зазначенням пріоритетних напрямів таких капітальних вкладень, обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку, обсягу коштів державного дорожнього фонду;
- граничних показників видатків держбюджету та надання кредитів із нього ГРК (з розподілом на загальний і спеціальний фонди), а також цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та реалізацію якої забезпечує ГРК, та показників їхнього досягнення

за результатами попереднього бюджетного періоду, очікуваних у поточному періоді та прогнозних на середньостроковий період у межах визначених граничних показників;

- взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами (у тому числі з положеннями та показниками, необхідними для складання прогнозів місцевих бюджетів);
- загальної оцінки фіскальних ризиків та їхнього впливу на показники держбюджету;
- інших питань, необхідних для складання проєкту закону про держбюджет.

З метою практичної реалізації положень Бюджетного кодексу України Міністерством фінансів у 2019 р. підготовлено та подано на розгляд Кабінету Міністрів України Бюджетну декларацію на 2020–2022 рр., яку не затверджено. Норми ст. 33 БКУ щодо складання та схвалення Бюджетної декларації у 2020 р. тимчасово не застосовувалися у зв'язку з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2. Разом з тим уже у травні 2021 р. Уряд ухвалив Бюджетну декларацію на 2022–2024 рр. (постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2021 № 548) та подав її до Верховної Ради України (Бюджетну декларацію підтримано Верховною Радою України 15 липня 2021 р.).

Обсяг державних капітальних вкладень (капітальні видатки державного бюджету, надання кредитів з держбюджету, що спрямовуються на створення та/або придбання, реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів державної власності, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік) на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів на середньостроковий період визначається Бюджетною декларацією в межах загальних граничних показників видатків і надання кредитів з держбюджету. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, за участю парламентського комітету з питань бюджету в тритижневий строк після схвалення Бюджетної декларації Урядом готує пропозиції щодо розподілу обсягу державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів на середньостроковий період між ГРК за результатами відбору державних інвестиційних проєктів. Зазначимо, що відбір державних інвестиційних проєктів здійснюється Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проєктів у встановленому порядку[83] шляхом здійснення заходів щодо ініціювання, проведення економічної оцінки й державної експертизи, визначення доцільності розроблення та/або реалізації

[83] Деякі питання управління державними інвестиціями : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 07.04.2021 № 312). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF#Text.

державних інвестиційних проєктів (детальніше див. розділ 7). Розподіл державних капітальних вкладень на реалізацію нових державних інвестиційних проєктів здійснюється за умови, що в межах обсягу таких вкладень на плановий бюджетний період не менше 70 % буде спрямовано на продовження (завершення) реалізації розпочатих проєктів відповідно до планів їхнього виконання та строків введення в експлуатацію основних засобів. Державні капітальні вкладення на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів включаються до проєкту закону про Державний бюджет за результатами такого розподілу.

Змінами до БКУ наприкінці 2017 р. на місцевому рівні створено новий інструмент середньострокового бюджетного планування – трирічний прогноз місцевого бюджету, повноцінне впровадження якого перенесено на 2021р. унаслідок неможливості підготовки надійних прогнозів в умовах поширення респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Проєкт місцевого бюджету на плановий бюджетний період ґрунтується на показниках, встановлених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому в році, що передує плановому. Організаційні засади складання, схвалення прогнозів місцевих бюджетів визначено ст. 75, 75-1 БКУ. **Прогноз місцевого бюджету** є документом середньострокового бюджетного планування, який окреслює показники місцевого бюджету на відповідний період і є основою для щорічного складання проєкту бюджету.

Прогноз місцевого бюджету на середньостроковий бюджетний період:

- ***складається*** місцевим фінансовим органом щороку спільно з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у прогнозних та програмних документах економічного і соціального розвитку країни та відповідної території, з урахуванням Бюджетної декларації;
- ***подається до 15 серпня року***, що передує плановому, місцевим держадміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад;
- ***розглядається та схвалюється не пізніше 1 вересня*** місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевих рад;
- ***подається для розгляду*** у п'ятиденний строк до відповідних місцевих рад разом із фінансово-економічними обґрунтуваннями;
- ***містить*** основні прогнозні показники економічного й соціального розвитку відповідної території; загальні показники доходів і фінансування місцевого бюджету, повернення кредитів, загальні граничні показники видатків та надання кредитів (з розподілом на загальний та спеціальний фонди); показники за основними видами доходів місцевого бюджету; показники

дефіциту (профіциту) місцевого бюджету, показники за основними джерелами фінансування місцевого бюджету, показники місцевого боргу, гарантованого боргу і надання місцевих гарантій; граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету головним розпорядникам бюджетних коштів; обсяги капітальних вкладень у розрізі інвестиційних проєктів, визначені в межах загальних граничних показників видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету; положення щодо взаємовідносин місцевого бюджету з іншими місцевими бюджетами (включно з показниками, необхідними для складання прогнозів) тощо.

Показники Бюджетної декларації, прогнозу місцевого бюджету визначаються з урахуванням положень та даних, передбачених на відповідні бюджетні періоди Бюджетною декларацією, та прогнозом місцевого бюджету, схваленим у попередньому бюджетному періоді. При цьому відхилення допускаються у разі:

- відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку від прогнозу, врахованого під час складання документа, схваленого у попередньому бюджетному періоді;
- відхилення бюджетних показників, визначених законом про бюджет (рішенням про місцевий бюджет), від аналогічних показників, визначених у документі, схваленому у попередньому бюджетному періоді;
- прийняття нових законодавчих та інших нормативно-правових актів, рішень органів місцевої влади та самоврядування, що впливають на показники бюджету у середньостроковому періоді.

Структурно-логічна схема формування прогнозу місцевого бюджету наведена на рис. 3.12.

Запровадження середньострокового бюджетного прогнозування дає змогу: узгодити й синхронізувати не тільки державну політику в часовому просторі (на коротко- та середньострокову перспективу), а й за регіональними та галузевими ознаками (загальнодержавну і регіональні, боргову та монетарну, податкову і промислову, інвестиційну та соціальну тощо); узгодити бюджетні програми з пріоритетами соціально-економічного розвитку; забезпечити послідовність соціально-економічної та бюджетно-податкової політики; посилити взаємодію парламенту та Уряду з бюджетних питань формування основних напрямів бюджетної політики, розподіл бюджетних ресурсів тощо); забезпечити реалізацію багаторічних бюджетних програм; посилити контроль за дотриманням принципу результативності видатків у середньостроковій перспективі; поліпшити управління державними інвестиціями, з огляду на необхідність забезпечення стабільності їхнього




**Рис. 3.12.** Характерні ознаки формування прогнозу місцевого бюджету

проведення, що має сприяти загальноекономічній стабільності; не допускати прийняття популістських політичних рішень, не підкріплених фінансовими ресурсами, та без належної експертизи наслідків їхньої реалізації.

Упровадження середньострокового бюджетного планування на державному та місцевому рівні (унормованого змінами до законодавства у 2018 р.) потребує подальшого неухильного виконання шляхом ухвалення тирічної Бюджетної декларації та формування проєкту державного бюджету на її основі відповідно до визначених цілей державної політики, а також розроблення, оновлення відповідних інструкцій з підготовки бюджетних документів. Із метою забезпечення якісної бази для розроблення документів середньострокового бюджетного планування та ефективного розподілу обмежених фінансових ресурсів важливо зміцнити зв'язок із процесом стратегічного планування, зокрема за рахунок підвищення якості та забезпечення оприлюднення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів на середньостроковий період, що відповідають цілям і граничним обсягам видатків державного бюджету та надання кредитів з нього, визначеним Бюджетною декларацією, на підставі яких формуються бюджетні запити. Для посилення фінансово-економічної обґрунтованості рішень Уряду мають укладатися план заходів та відстежуватися наслідки реалізації державної політики.

На мікрорівні головні розпорядники коштів бюджету беруть участь у бюджетному прогнозуванні, здійснюючи такі управлінські дії:

- ***опрацьовують плани діяльності*** на середньостроковий бюджетний період на підставі: прогнозних показників бюджету, які доводить Міністерство фінансів разом із інструкцією з підготовки бюджетних запитів; прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку; державних цільових програм із зазначенням очікуваних результатів діяльності;
- ***оцінюють наявність та розробляють заходи для мінімізації впливу фіскальних ризиків*** на показники державного бюджету;
- ***формують бюджетні програми*** з метою досягнення поставлених цілей з урахуванням результатів ефективності бюджетних програм ***забезпечують складання бюджетних запитів*** для подання Міністерству фінансів (місцевому фіноргану) відповідно до Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету).

Визначення граничних обсягів видатків для головних розпорядників бюджетних коштів має відбуватися з огляду на встановлення базового обсягу видатків державного бюджету (що відображає поточну реалізацію бюджетної

політики) та представлення ГРК змін до поточних рівнів фінансування заходів у вигляді нових політичних ініціатив. Це допоможе зосередити обговорення проєкту державного бюджету на стратегічних питаннях, сприятиме ухваленню обґрунтованіших рішень. Важливим залишається питання щодо скорочення кількості ГРК згідно з критеріями формування органом державної політики у відповідній сфері, наявності спеціального статусу або обґрунтованої потреби в незалежності фінансового забезпечення. Для підвищення якості та прозорості планування і загального рівня бюджетної дисципліни, аналітичної спроможності учасників бюджетного процесу важливо запровадити нову інформаційно-аналітичну систему для бюджетного планування.




**Рис. 3.13.** Взаємозв'язок стратегічного планування та програмно-цільового бюджетування

Результативність стратегічних прогнозів зумовлюється передусім якісним обґрунтуванням на стадії формування. Водночас розподіл ресурсів, що не враховує перспективи на майбутнє, не може бути ефективним. Тобто має

місце взаємозв'язок циклів стратегічного планування і програмно-цільового бюджетування (рис. 3.13). З огляду на організаційно-технологічні переваги (забезпечення ефективності та прозорості бюджетного процесу, оцінювання діяльності його учасників; підвищення якості бюджетної політики, ефективність розподілу і використання бюджетних коштів; посилення відповідальності ГРК за досягнення цілей; упорядкування організації його діяльності, формування і використання бюджетних програм) програмно-цільове бюджетування має визначений управлінський потенціал (встановлює чіткий взаємозв'язок структури бюджетних програм зі структурою стратегічного планування; забезпечує цілісність процесу виконання управлінських рішень; пов'язує рішення про здійснення видатків із очікуваною віддачею від цих видатків, їхньою результативністю та ефективністю; передбачає здійснення планування на середньостроковий період на основі стратегічних планів розпорядників бюджетних коштів).

### 3.4. Програмно-цільове бюджетування

Середньострокове бюджетне планування полягає у визначенні на підставі програми діяльності Уряду ГРК плану своєї діяльності на середньостроковий період із зазначенням обсягу коштів, необхідних для досягнення поставлених цілей, та очікуваних результатів. Мета середньострокового бюджетного планування полягає у: покращанні макроекономічного балансу; визначенні загальних цілей бюджетної політики; забезпеченні відкритості в досягненні відповідних цілей протягом трьох – п'яти років; дотриманні пріоритетів у сфері державних видатків; забезпеченні можливості контролю за реалізацією поставлених цілей; можливості ініціювання змін у державній політиці; вдосконаленні механізму розподілу бюджетних коштів; підвищенні відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне використання бюджетних асигнувань; посиленні загального бюджетного контролю.

Обов'язковою вимогою середньострокового планування бюджету є відбір відповідних напрямів діяльності та завдань з огляду на наявні фінансові можливості .Можливі складники та послідовність управлінських дій програмно-цільового бюджетування наведені на рис. 3.14.

У межах такого планування спочатку виконують прогнозування за кількома варіантами й обирають найбільш реалістичний з них (1). Здебільшого планування на середньострокову перспективу здійснюють




**Рис. 3.14.** Компоненти програмно-цільового бюджетування

на три – п'ять років і переглядають щороку, приводячи у відповідність із напрямами бюджетної політики, які можуть змінюватися щороку. В Україні терміном середньострокового планування визначено два наступні за поточним бюджетні роки. Умовою щорічного перегляду середньострокового бюджету є аналіз бюджетної політики минулого періоду (2). Надалі визначають головні напрями й аспекти бюджетної політики на наступний бюджетний період (3). На цьому етапі з'ясовують потреби у фінансових ресурсах та оцінюють наявні ресурси, тобто надходження до держбюджету з усіх передбачених законодавством джерел. Визначення головних цілей бюджетної політики на третьому етапі надає бюджетним установам інформацію щодо пріоритетів і є підґрунтям для планування поточних видатків бюджету та формування бюджету капіталовкладень на наступний бюджетний рік (4). Бюджет виконують відповідно до затверджених планових показників доходів і видатків (5). На основі збирання інформації про видаткову та дохідну частини бюджету проводять постійний моніторинг його виконання, здійснюють контроль

за відповідністю фактичних показників плановим (6). Частиною ефективного бюджетного процесу й важливими факторами формування показників проєкту бюджету на наступний рік є аудит і оцінка ефективності виконання бюджетних програм. Інформація звітів про фактичні результати діяльності та видатки допомагає оцінювати ефективність бюджету і є важливою для підготовки проєкту бюджету на наступні роки (7)[84].

Програмно-цільовий метод бюджетування виявляється насамперед як управління видатками бюджету в середньостроковій перспективі, орієнтоване на досягнення мети відповідно до встановлених пріоритетів. Програмно-цільове бюджетування передусім має на меті досягнення конкретного, довгострокового результату, який максимально відповідає потребам суспільства, є об'єктивним, вимірюваним, передбачуваним, що загалом дає змогу виконувати основні завдання Стратегії управління публічними фінансами: впровадження дієвої системи планування й оцінювання виконання державного, місцевих бюджетів за результатами; підвищення ефективності державних видатків – перехід від утримання установ до надання якісних державних послуг; підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів.

**Програмно-цільовий метод** у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Програмно-цільове бюджетування застосовується як прогресивний метод фінансового планування багатьма країнами, що мають різні характеристики бюджетного устрою. Концепції програмного бюджету пройшли значний еволюційний розвиток[85]. Програмно-цільовий метод бюджетування

[84] Сучасна бюджетна система: правила та процедури : навч. посіб. / [за заг. ред. В. В. Зубенка] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». Київ, 2017. С. 43. URL: https://www.ibser.org.ua/sites/default/files/170x240_preview_0.pdf.

[85] Ґенеза Концепції програмного бюджету у США:

- Performance budget (1949–1962) – програмно-цільовий бюджет з акцентом не на витратах державних ресурсів, а на виконанні державних функцій, досягненні результатів;
- Planning, programming, budgeting system (1962–1971) – програмний бюджет як результат застосування планування, програмування, бюджетування з метою досягнення оптимального розподілу ресурсів на основі оцінки вартості кожної програми шляхом порівняння альтернатив;
- Management by Objectives (1972–1975) – програмний бюджет складений за методологією – система управління цілями для оцінки результату, крім показників продукту введено показники ефективності (економічної, соціальної);
- Zero bused budgeting (1977–1984) – планування бюджету від нуля (без урахування даних попередніх періодів), мета – досягнення цілей за різних рівнів витрат (альтернативні варіанти);
- Government Performance and Results (1993) – закон про оцінку результатів діяльності державних установ.

використовується в Україні для планування видаткової частини державного (з 2002 р.) та місцевих бюджетів (з 2017 р.). До основних ознак програмно-цільового методу бюджетування відносять:

- зосередженість на результатах, яких необхідно досягти;
- можливість оцінки наслідків бюджетних рішень у процесі їхнього прийняття;
- наявність визначених порядків використання коштів за програмами;
- посилення відповідальності за витрачання бюджетних коштів;
- можливість аналізу витрат на основі результативності;
- забезпечення прозорості бюджетного процесу.

Визначені цілі бюджетної політики досягаються різними шляхами. Так, удосконалення методології бюджетного планування здійснюється шляхом: процедурного удосконалення розроблення програмних цілей; вимірювання соціальної та економічної ефективності реалізації програм; встановлення контролю за їхнім виконанням. Підвищення якості надання послуг, забезпечення потреб населення, підвищення соціальної ефективності програм відбувається через запровадження технології соціальних стандартів. Розроблення програм орієнтується на кінцевий результат, для чого цілі формуються як система кількісних та якісних показників, що характеризують очікувані результати діяльності.

Сучасні ***практики програмно-цільового бюджетування*** умовно можна згрупувати за ознакою домінуючої моделі організації управління бюджетними коштами. Так, ***контрактна модель*** програмно-цільового управління бюджетними коштами має такі переваги: конкурсний відбір організацій для надання суспільних послуг; зацікавленість та відповідальність відомств, відсутність необхідності у складних механізмах міжвідомчої координації; вищий ступінь використання інформації про результативність бюджетного процесу, зокрема механізму розподілу бюджетних асигнувань. До недоліків контрактної моделі відносять: «рамковий» характер бюджету; ускладнення функцій органів влади, пов'язане із визначенням контрактів та контролем за їхнім виконанням. Контрактна модель програмно-цільового бюджетування застосовується у Великій Британії, Австралії, Новій Зеландії, Канаді, ПАР, Данії, Норвегії, Швеції, інших країнах парламентської моделі державної влади.

***Адміністративна модель*** програмно-цільового управління бюджетними коштами має такі питомі переваги: єдиний методологічний підхід до формування та оцінки програм у різних галузях; обмежена кількість програм (100–150); чітка структура видатків бюджету відповідно до цілей та результатів політики. Крім того, варто окреслити й низку недоліків: необхідність

застосування складних механізмів міжвідомчої координації; ризики формального контролю за досягненням показників; зниження самостійності та відповідальності відомств. Адміністративна модель управління коштами властива бюджетним відносинам Франції, Італії, Бразилії, та інших країн президентської моделі державної влади.

***Проміжна модель*** програмно-цільового управління бюджетними коштами використовується у США та країнах із суміщеними парламентськими та президентськими функціями державної влади. До переваг цієї моделі слід віднести: системний підхід до розподілу бюджетних ресурсів за стадіями процесу бюджетування: планування – програмування – бюджетування; управління бюджетним процесом за ієрархією цілей; розроблення бюджету за принципом економності чи його формування на нульовій основі; спрямованість на результат. До недоліків належать: обмежений обсяг видатків щодо окремих галузей; нерівномірне охоплення галузей економіки програмно-цільовим підходом для управління суспільними видатками. Спрошений алгоритм прийняття рішень за цією моделлю програмно-цільового бюджетування наведено на рис. 3.15.

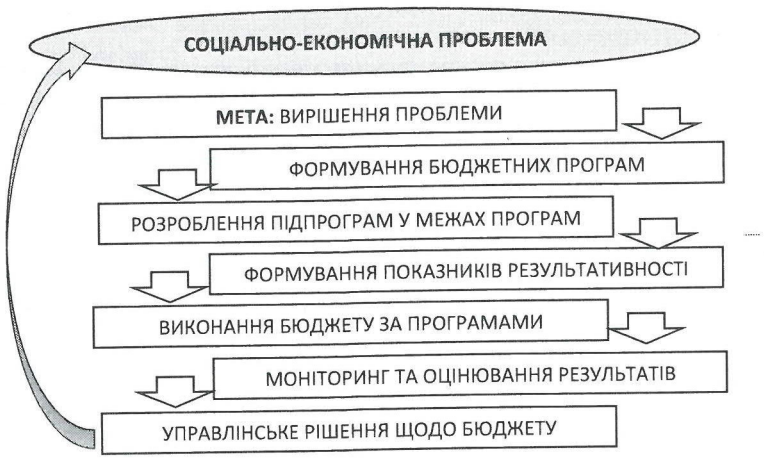



**Рис. 3.15**. Модель програмно-цільового бюджетування

Законодавчі підстави застосування програмно-цільового методу бюджетування в Україні визначено нормами БКУ: щодо застосування на всіх рівнях бюджетної системи (ст. 20), щодо обов'язковості запровадження

на місцевому рівні, починаючи з 2017 р. (п. 18 Прикінцевих та перехідних положень), щодо визначення бюджетним правопорушенням фактів прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням норм БКУ (п. 7 ч. 1 ст. 116). Унаслідок застосування програмно-цільового методу бюджетування формується комплекс бюджетних програм на рівні державного та місцевих бюджетів, що відповідають обраним пріоритетам бюджетної політики. Загальна структура програмного бюджету наведена на рис. 3.16.

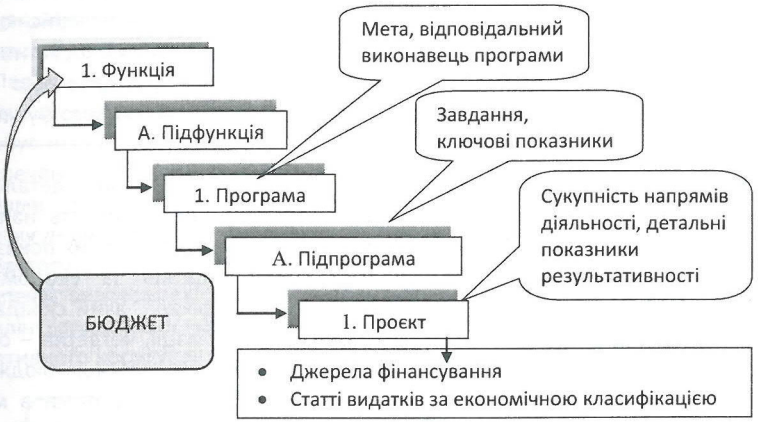



**Рис. 3.16 .** Структура програмного бюджету

Сутність бюджетної програми розкривається через її характеристики, відображені у бюджетній документації (бюджетному запиті, паспорті бюджетної програми, звіті про виконання бюджетної програми). Схарактеризуємо ці поняття. *Бюджетний запит* – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для діяльності на наступні бюджетні періоди.

Характеристиками бюджетної програми, що відображаються в паспорті бюджетної програми, є: її мета; завдання, що мають бути виконані у процесі досягнення мети; відповідальний виконавець програми; обсяги бюджетних ресурсів, необхідні для виконання програми; результативні показники, які мають бути досягнуті внаслідок виконання бюджетної програми, та інші

характеристики програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет (рішенням про місцевий бюджет). Зазначимо, що методологічні визначення характеристик бюджетних програм унормовано БКУ, Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (2002 р.) та наказами Міністерства фінансів про паспорти бюджетних програм (2002 р.), про результативні показники бюджетних програм (2010 р.), які постійно удосконалюються[86].

**Бюджетна програма** – систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, виконання завдань, отримання очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетна програма складається з підпрограм (містить деталізацію завдань, ключові показники результативності); проєктів (сукупність напрямів діяльності; мають строки початку та завершення; перелік детальних показників результативності; джерела фінансування; статті видатків за економічною класифікацією). Програма має відповідний код класифікації, який складається із семи цифр: перші три цифри – код відомчої класифікації, четверта – ознака відповідального виконавця бюджетної програми для кожної бюджетної програми (від 1 до 9), наступні дві – номер бюджетної програми в межах напряму (від 1 до 99), остання цифра – напрями діяльності в межах програми.

***Показники результативності бюджетної програми:***

- ***показники витрат*** – визначають обсяги в структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру її витрат (кількість установ, обладнання, штатних одиниць);
- ***показники продукту*** – використовуються для оцінки досягнення поставленої мети (обсяги виробленої продукції, наданих послуг, кількість користувачів робіт, послуг);
- ***показники ефективності*** – залежно від напрямів виконання бюджетної

[86] Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80#Text; Про паспорти бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 (із змін. та доповн.).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03#Text; Про результативні показники бюджетної програми : наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536 (із зміна. та доповн.);
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0771-15#Text; Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 27.07.2011 № 945 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0945201-11#Text.

програми можуть визначатись як: витрати ресурсів на одиницю продукту (економність), відношення максимальної кількості наданих послуг, робіт до витраченого обсягу фінансових ресурсів (продуктивність), досягнення визначеного результату (результативність);

- ***показники якості*** – відображають сукупність властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їхнього призначення, демонструють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг, робіт споживачам за рахунок коштів бюджетної програми (отримання ефектів від реалізації програми).

Перелік результативних показників із розвитком програмно-цільового методу, за умови розбудови системи стратегічного бюджетного планування, потребує перегляду, маючи на меті посилення аналітичності таких показників, забезпечення чіткого відображення поставлених мети та завдань бюджетної програми, адаптації цих показників до пріоритетів соціально-економічного розвитку держави.

Застосування у бюджетному процесі програмно-цільового методу забезпечує безперервність циклів управлінської діяльності, відстеження впливу управлінських рішень на результативнсть програмного бюджету та можливість оперативного коригування для досягнення встановлених цілей (рис. 3.17).

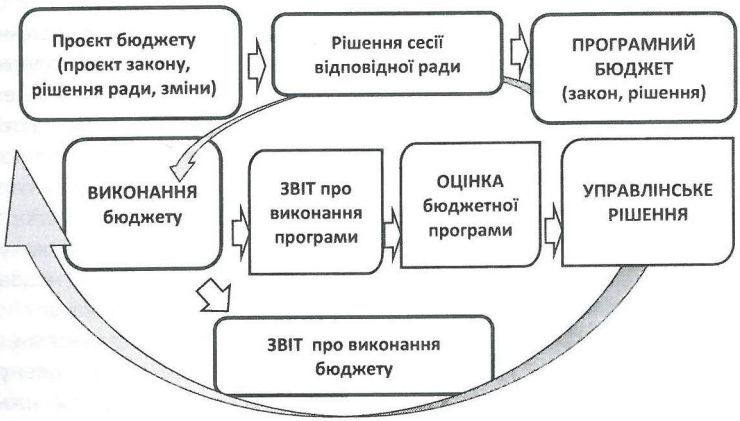



**Рис. 3.17**. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі

Практика запровадження програмно-цільового методу бюджетування виявила окремі недоліки та суперечності організаційного характеру. З-поміж них слід назвати такі:

- бюджетна декларація має передбачати параметри бюджетної політики наступного року, але фактично не містить важливих макрофінансових параметрів (очікувані надходження, видатки відповідно до функціональної, економічної класифікації), не визначено намірів щодо податкової, соціальної політики;
- не існує політичного програмного документа, на підставі якого має розроблятися бюджет. Державна програма економічного й соціального розвитку на наступний рік готується майже паралельно з бюджетом; не сформовано організаційного механізму забезпечення їхньої взаємної відповідності;
- наявні проблеми з формуванням якісного єдиного стратегічного документа, що встановлює довгострокові пріоритети державного політики, на реалізацію яких мають спрямовуватись бюджетні кошти;
- цільові програми не узгоджуються з наявними бюджетними ресурсами; не оцінюється належним чином фіскальний вплив нових цільових програм;
- нерозвинутість середньострокового бюджетування не дає можливості врахувати поступову реалізацію цільових програм протягом кількох років (наслідок – відсутність фінансування, часткове фінансування).

Також до перешкод повноцінного запровадження та розвитку технологій бюджетування в Україні можна віднести: відсутність загальнодержавних і регіональних стратегічних орієнтирів розвитку, якісного стратегічного планування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів; часта зміна державних пріоритетів, що свідчить про брак комплексного, довгострокового бачення результатів діяльності учасників бюджетного процесу; нереформованість більшості галузей економіки, місцевого господарства, що ускладнює застосування прогресивних технологій бюджетування; недостатня обізнаність фахівців державних установ, ОМС із надбаннями світової фінансової теорії, практики, української фінансової науки; недосконаліть управління державним та місцевими бюджетами, форм і методів бюджетного менеджменту, відсутність реального планування, прогнозування бюджету на середньо-, довгостроковий періоди на основі новітніх бюджетних технологій.

Незважаючи на постійне вдосконалення відповідної методологічної бази, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі в Україні застосовується без створення обов'язкових для його ефективності умов, насамперед без дієвої

та узгодженої системи стратегічного й середньострокового бюджетного планування. Наслідком є те, що програмно-цільовий метод не завжди використовується ГРК як основа для прийняття управлінських рішень. Слід наголосити, що для повноцінного застосування програмно-цільового бюджетування необхідні системні зміни за напрямами: модернізація всієї системи стратегічного планування і програмування державної політики; структурні реформи, націлені на підвищення ефективності функціонування галузей та якості надання державних послуг; удосконалення методики бюджетування з огляду на світовий досвід та за умови обґрунтування, адаптування до вітчизняних фінансових реалій, орієнтації на новітні західні практики бюджетування; поступове, професійне навчання фахівців, що працюють у сфері публічних фінансів, сучасних методик бюджетування; удосконалення, модифікація теоретичних, прагматичних засад бюджетування, їхня адаптація до вітчизняних умов.

Для досягнення визначеної мети Міністерство фінансів продовжує проведення оглядів витрат державного бюджету та забезпечує їхню повну інтеграцію в бюджетний процес, що дає змогу підвищити ефективність та якість публічних послуг, а також виявити можливості для перерозподілу фінансових ресурсів відповідно до пріоритетів державної політики. Формування бюджетних програм ГРК державного бюджету має відбуватися відповідно до стратегічних цілей їхньої діяльності з урахуванням положень Стратегії реформування державного управління України. Для ефективного використання обмежених бюджетних коштів, посилення адресності надання державних виплат важливим є розвиток інформаційно-аналітичної платформи електронної верифікації та моніторингу виплат і застосування результатів верифікації для бюджетного планування. Обов'язкове проведення оцінки ефективності бюджетних програм державного бюджету відповідно до оновленої методології з публікацією результатів є необхідним елементом бюджетного процесу. Формалізація нормативно-методологічного забезпечення бюджетного планування на місцевому рівні (бюджетного запиту, правил складання паспортів та звітів про їхнє виконання) сприятиме досягненню визначеної мети. Практичне застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі на державному та місцевому рівні для врахування потреб соціальних груп, зокрема за гендерною ознакою, може розкриватися через посилення підзвітності розпорядників бюджетних коштів у цих напрямах.

Спрямованість на інтенсифікацію структурних змін економіки потребує суттєвого розширення горизонту планування, підвищення пріоритету середньо- і довгострокових цілей розвитку, що вимагає удосконалення програмно-

цільових методів планування з обґрунтуванням пріоритетів та критеріїв відбору ефективних цільових програм. З огляду на наявний досвід розроблення цільових програм можна представити таку систему критеріїв, що містить:

- відповідність пріоритетним напрямам соціально-економічної політики;
- міжгалузевий та міжвідомчий характер проблеми, зумовлений насамперед потребами в забезпеченні виробничих зв'язків технологічно пов'язаних галузей і виробництв;
- переважання видатків на науково-дослідницькі роботи та на капітальні вкладення в загальному обсязі витрат на реалізацію програми;
- вихід за межі короткострокового періоду;
- наявність кількісного результату для збільшення ділової активності;
- існування суттєвого мультиплікаційного ефекту;
- неможливість вирішення проблеми засобами галузевого або регіонального управління за умов, коли потрібна координація органів виконавчої влади на різних рівнях управління;
- обсяги витрат бюджету на реалізацію державних цільових програм мають відповідати його ресурсним можливостям за кожним роком періоду бюджетного планування.

*Пріоритетними напрямами бюджетної політики в середньостроковому періоді можуть бути:*

- посилення соціальної спрямованості бюджету;
- підвищення ефективності соціальних трансфертів за рахунок вимогливішого відбору (верифікації) одержувачів соціальних виплат;
- підвищення рівня інвестування в людський капітал шляхом збільшення видатків на освіту та охорону здоров'я;
- сприяння становленню інноваційної моделі розвитку економіки шляхом посилення підтримки науки та стимулювання прискореного впровадження результатів наукових розробок і досліджень у виробництво;
- підвищення ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на фінансування державних цільових програм, зокрема шляхом припинення реалізації окремих програм, що не є пріоритетам державної політики;
- підвищення ефективності інвестиційних витрат державного бюджету шляхом стимулювання першочергової реалізації інвестиційних проєктів державних цільових програм;
- проведення ефективного контролю за використанням бюджетних коштів; підвищення відповідальності за реалізацію державних цільових програм з боку ГРК та посилення контролю за виконанням програм у частині їхнього забезпечення бюджетними коштами;

- упорядкування та скорочення пільг зі сплати податків;
- подальше опрацювання питань щодо оптимізації податкової системи та перенесення податкового тиску в бік майнових податків і ресурсно-рентних платежів, дотримання системного підходу до визначення припустимого рівня обов'язкових платежів;
- спрямування, з огляду на фінансові наслідки повномасштабної російської агресії, значних фінансових ресурсів на процеси відновлення зруйнованої соціальної та інженерної інфраструктури країни, для отримання яких активно залучатимуться як внутрішні, так і зовнішні джерела.

Обґрунтування цих пропозицій базується, з одного боку, на результатах аналізу стану реалізації державних цільових програм за умов, коли процес їхнього виконання набув безсистемного характеру, а кількість передбачених до фінансування із держбюджету програм суттєво перевищує ресурсні можливості бюджету. З іншого боку, формування пріоритетів бюджетної політики значною мірою залежить від стратегії соціально-економічного розвитку та структурних зрушень в економіці в середньостроковій перспективі, яка передбачає систему заходів з переведення економіки на інноваційний шлях розвитку із забезпеченням сучасної модернізації виробництва, передусім стратегічно важливих об'єктів виробничої інфраструктури, розвитку технологічної бази науки, відновлення та модернізаці комунальної інфраструктури.

***Запитання для контролю знань***

1. Пояснити основи формування державної бюджетної політики.
2. Визначити пріоритети, функції, мету бюджетної політики.
3. Назвати типи фіскальної політики, її інструменти, що застосовуються для вирівнювання коливань економічної кон'юнктури.
4. Пояснити сутність мультиплікативного ефекту видатків державного сектору управління з огляду на прояви закону Вагнера.
5. Проаналізувати наявність/відсутність зв'язку між бюджетними видатками та ВВП на прикладі бюджетних показників.
6. Порівняти основні напрями бюджетної політики України останніх років та рівень виконання поставлених завдань.
7. Визначити сутність бюджетної стратегії, охарактеризувати її основні цілі.
8. Пояснити зв'язок податкової та бюджетної політик.
9. Охарактеризувати основні положення податкової політики як складника бюджетної політики.
10. Пояснити зв'язок монетарної та бюджетної політик.
11. Охарактеризувати основні положення монетарної політики в контексті її комплементарності з бюджетною політикою.
12. Пояснити змістову сутність бюджетного механізму.
13. Надати характеристику складників бюджетного механізму: бюджетної моделі, методів, інструментів, важелів.
14. Пояснити сутність окремих підсистем бюджетного механізму.
15. З'ясувати основні переваги бюджетного прогнозування.
16. Описати управлінські дії учасників бюджетного процесу під час укладання Бюджетної декларації.
17. Назвати основні показники Бюджетної декларації.
18. Охарактеризувати сутність прогнозування місцевих бюджетів.
19. Пояснити необхідність застосування єдиної системи даних для формування прогнозу місцевого бюджету.
20. Визначити переваги середньострокового бюджетного прогнозування.
21. Охарактеризувати програмно-цільовий метод бюджетування.
22. Провести порівняльний аналіз сучасних практик програмно-цільового бюджетування в різних країнах.
23. Охарактеризувати показники результативності бюджетної програми та вимоги до їхнього формування.
24. Описати основні проблеми запровадження програмно-цільового бюджетування на сучасному етапі розвитку бюджетного менеджменту.

**Додаток А**

## Монетарна політика та бюджет

З огляду на технології бюджетного процесу можна стверджувати, що бюджетна та монетарна політики як складники фінансової реалізуються у взаємозв'язку. З урахуванням різних цільових настанов монетарної та бюджетної політик важливими є їхня координація та взаємоузгодженість. Міністерство фінансів і Національний банк України як основні суб'єкти формування та реалізації мають проводити коригування заходів бюджетної та монетарної політики таким чином, щоб мати можливість досягти поставлених цілей, зважаючи на загальносуспільні інтереси. Бюджетна політика через свою специфіку не може не враховувати цілі монетарної політики, прогнозні монетарні показники, а грошово-кредитна (монетарна) політика НБУ зі свого боку впливає на формування та виконання бюджетів. Процес бюджетного планування розпочинається, за чинним регламентом, саме з формування НБУ основних показників грошово-кредитної політики на прогнозований період та подання їх на розгляд до парламенту й Уряду, і в разі їхнього погодження ці показники стають орієнтирами для формування основних соціально-економічних та фінансових параметрів. Ефективність бюджетного процесу істотною мірою залежить від коректного визначення (де вагому роль відіграє точність прогнозування) й узгодженості індикаторів соціально-економічного розвитку, бюджетних показників та основних параметрів грошово-кредитної політики, які є базовими для розроблення прогнозу та проєкту державного бюджету. З огляду на викладене варто відзначити наявність проблем, спричинених відсутністю механізму координації грошових та бюджетних макропоказників.

Бюджетна та грошово-кредитна політики мають специфічні цілі та завдання в економічній системі і тому є інституційно відокремленими, самостійними її складниками. Проте за спрямованістю регулятивного впливу на розвиток економіки вони багато в чому ідентичні, у зв'язку з чим змінювати її стан можна заходами як грошово-кредитної, так і бюджетної політики. Теорія та практика доводять, що з метою посилення стимулювання виробництва можна: у межах монетарної політики — знизити відсоткову ставку і збільшити пропозицію грошей; у межах бюджетної політики — знизити рівень оподаткування і збільшити бюджетні видатки. Такий зв'язок між цими механізмами дав підстави науковцям розглядати їх як альтернативні, отже, у літературі розгорнулася тривала дискусія про переваги та недоліки кожного

з них та про їхнє місце і роль у регулюванні економіки. Ця дискусія має не тільки теоретичне, а й практичне значення — пошук відповіді на життєво важливе запитання: за допомогою яких заходів в умовах економічного спаду можна найшвидше вивести економіку з кризи, а саме: зменшити податки, збільшити урядові витрати, збільшити пропозицію грошей або застосувати одночасно всі три заходи? Най помітніше погляди з цих питань розділилися між кейнсіанцями та монетаристами[87].

*Дж. М. Кейнс і його послідовники, абсолютизуючи роль держави в регулюванні економіки, віддають перевагу заходам фіскальної політики, оскільки: вони справляють більш прямий і відчутніший вплив на активність економічних суб'єктів; реакція ринкової кон'юнктури на заходи фіскальної політики передбачуваніша; вплив фіскальних заходів на економічне зростання виявляється швидше, ніж вплив монетарних заходів; державні рішення про застосування заходів можна прийняти оперативніше.*

*Монетаристи на чолі з М. Фрідманом, абсолютизують здатність ринкової економіки до саморегулювання, вважають, що сформульовані кейнсіанцями переваги фіскальної політики суто абстрактні й не реалізуються на практиці. Фіскальним заходам властивий триваліший період реалізації, ніж заходам грошово-кредитної політики, оскільки зміна податків чи бюджетних витрат стосується інтересів більшості економічних суб'єктів і викликає значний соціальний резонанс, при цьому виникають політичні суперечки, які надовго затягують прийняття необхідних рішень. Крім того, існують ризики недосконалості системи оподаткування, здатності економічних суб'єктів уникати сплати податків тощо. Часті зміни системи оподаткування чи бюджетного фінансування негативно впливають на поведінку економічних суб'єктів. Завищений рівень оподаткування зумовлює згортання діяльності економічних суб'єктів у реальному секторі та/або перехід у «сіру тінь». Істотно послаблюється результативність фіскальних заходів в умовах інфляції. Через ці обставини своєю дійовістю вона значно поступається монетарній.*

Яскравою ілюстрацією наукових дискусій, формування та спростування теорій, генезису наукової думки щодо інструментів державного регулювання економіки, взаємодії фіскальної, монетарної політики є інтерв'ю з Нобелівським лауреатом П. Самуельсоном, яке було вперше опубліковане у 2004 р.[88] та представляло інсайдерський опис розвитку наукової думки щодо дієвості монетарної парадигми $MV = PQ$ (де $M$ – грошова маса; $V$ – швидкість обертання грошей; $P$ – рівень цін; $Q$ – обсяги виробництва) під час проведення аналітичних

[87] Див.: Юхименко П.І. Теорія монетаризму : навч. посіб. Київ: Кондор, 2008. 378 с.

[88] Інтерв'ю з Нобелівським лауреатом Полом Самуельсоном «Ми всі добросердечні вчені, стали на помилковий шлях надії на соціалістичні ідеї» від 23.12.2003, яке було вперше опубліковане в Macroeconomic Dynamics (2004. No. 8. P. 519–542), інтерв'юер – головний редактор В. Барнетт, укр. Переклад: «Економіст», 2021 (ред.). Економіст (Ukrainian Journal "Economist").2021. № 10. С. 9–18.

досліджень фінансової ситуації чи формуванні монетарної політики. За результатами дискусій у світовій економічній теорії та регулятивній практиці набув широкого визнання монетарний фактор розвитку економіки. Більше того, нині спостерігається явне зближення позицій кейнсіанців і монетаристів щодо оцінки ролі фіскальної та монетарної політик у системі державного регулювання економіки. Наразі їх розглядають не як альтернативні, а як взаємодоповнювані в єдиній системі економічної політики, зі своїми особливими цілями та механізмами впливу на сукупний попит.

Стосовно української практики, то можна погодитися з думкою С. Гасанова, що «економічна політика, фіскальна й монетарна зокрема, здебільшого є непередбачуваними; внутрішні політичні цикли перетворюються на визначальні фактори економічних коливань, амплітуда яких збільшується пропорційно частоті та неочікуваності політичних шоків; поглиблюються соціальна, економічна, громадська, особистісна недовіра до дій законодавчої і виконавчої влади, навіть тоді, коли приймаються порівняно обґрунтовані й раціональні рішення»[89]. З огляду на викладене маємо констатувати, що в межах взаємодії бюджетної та монетарної політики існує багато питань, які потребують координації, а саме:

- бюджетна і монетарна політика мають різні цілі та інструменти їхньої реалізації (інколи цілі стають протилежними, що вимагає формування інституційно закріпленого механізму розв'язання суперечностей);
- періоди реалізації монетарної і бюджетної політики зазвичай не збігаються, що може провокувати нестабільність у фінансово-грошовій сфері й потребувати координації поточних заходів з боку уповноважених органів;
- періодична напруженість проблеми погашення заборгованості Уряду перед центробанком залишає багато питань відкритими, оскільки НБУ є внутрішнім кредитором Міністерства фінансів України;
- різними залишаються цільові настанови та суперечності у борговій політиці Уряду і НБУ;
- характерними для України стали загострення

**Монетарна політика** визначається як політика держави, через яку уповноважена нею інституція контролює обсяг пропозиції грошей з метою встановлення цінової стабільності, сприяння економічному зростанню, дотриманню рівня безробіття населення на низькому рівні.

[89] Гасанов С. С. Фіскальні ризики та фіскальне таргетування в системі управління державними фінансами за умов інституціональної невизначеності. *Наукові праці НДФІ.* 2017. Вип. 2. С. 5–24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi_2017_2_2.

суперечностей між бюджетною і монетарною політикою наприкінці бюджетного року, пов'язані з різким зменшенням коштів на рахунках Уряду, що приводить до стрімкого зростання грошової пропозиції і підвищує інфляційні ризики, вимагає формування заходів управління ліквідністю тощо.

Пріоритетом монетарної політики є досягнення та забезпечення цінової стабільності (низьких і стабільних темпів інфляції), що убезпечує доходи та заощадження домогосподарств від знецінення, стимулює довгострокові інвестиції в економіку, сприяючи створенню робочих місць. Грошово-кредитна політика зводиться до економічного регулювання через механізми зміни пропозиції (маси) грошей та їхні ціни (відсотки) на грошовому ринку. Збільшення пропозиції грошей за інших рівних умов зумовлює зниження відсотка та зростання інвестицій, а також підвищення платоспроможного попиту на ринках. Усе це на коротких часових інтервалах пожвавлює кон'юнктуру ринків і посилює стимули до розширення виробництва.

За експансивної політики дозволяється довільне зростання пропозиції грошей, наслідком чого стає інфляція, темпи якої швидко зростають. За політики грошово-кредитної рестрикції допускається стрімке, недостатньо зважене скорочення пропозиції грошей, сукупний попит скорочується, провокуючи зниження рівня цін і падіння економічної активності, дефляцію. Грошово-кредитна політика має свої цілі та інструменти, які визначаються адекватно до характеру дії механізму економічного регулювання (рис. А.1).

Основні засади грошово-кредитної політики визначають показники діяльності Національного банку в середньостроковій перспективі для досягнення законодавчо визначених цілей[90].

Відповідно до Конституції основною функцією НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці України, зважаючи на пріоритети досягнення та підтримки цінової стабільності в державі. Проведення грошово-кредитної політики спрямоване на поступове зниження темпів інфляції та має забезпечити досягнення середньострокової інфляційної цілі – 5 % з допустимим діапазоном відхилень ± 1 %. Часто трапляється, що під дією певних факторів, зокрема не пов'язаних з діяльністю центробанку, інфляція відхиляється від заявленого орієнтира. Однак у такому разі головним є те, що громадськість та інвестори знають, чого очікувати від центробанку, розуміють, що монетарна політика («дорогих/дешевих грошей») буде спрямована на повернення інфляції до цілі,

[90] Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text.

яку з часом буде досягнуто. Упевненість у цьому сприяє тому, що очікувана громадянами та бізнесом майбутня інфляція (інфляційні очікування) є близькою до встановленої центробанком цілі. Інфляційні очікування впливають на рішення стосовно інвестицій і заощаджень, на рівень довіри до гривні, що зі свого боку має стимулювати перехід до довгострокового інвестування та позитивно позначається на економічному зростанні.




**Рис. А.1.** Регулювання попиту заходами монетарної політики

Середньострокова інфляційна ціль затверджена Стратегією монетарної політики Національного банку України[91] і може переглядатися лише у бік зниження в міру прогресу в економічному розвитку. Оскільки центробанк не впливає безпосередньо на ціни, а монетарна трансмісія відбувається з певною затримкою в часі, то монетарна політика завжди спрямована на перспективу. Під час ухвалення монетарних рішень НБУ орієнтується на прогноз інфляції. У разі посилення тиску на ціни в бік збільшення НБУ підвищує облікову ставку, реалізуючи в такий спосіб політику «дорогих грошей», необхідну для повернення прогнозного рівня інфляції до цільового. І, навпаки, НБУ знижує облікову ставку за переважання факторів, які можуть призвести до надто низької або від'ємної інфляції. Тож інфляція завжди має наближатися до цілі на прогнозному горизонті.

Грошово-кредитна політика як конкретний механізм економічного регулювання має свої цілі та інструменти, які визначаються адекватно до характеру дії цього механізму. Основні засади монетарної політики визначають цілі й особливості застосування інструментарію, макроекономічний контекст її імплементації. Для успішного функціонування економіки центральні банки мають приділяти увагу не лише підтриманню цінової стабільності, а й питанням сприяння фінансовій стабільності. Відповідну ціль законодавство встановлює і для Національного банку, що є його другою за пріоритетністю метою, а саме: сприяти фінансовій стабільності, зокрема банківської системи, за умови, що це не перешкоджає досягненню основної цілі. У довгостроковій перспективі стабільність національної грошової одиниці неможлива без забезпечення сталого економічного розвитку. З огляду на це третьою за пріоритетністю метою НБУ є сприяння стійким темпам економічного зростання та підтримка економічної політики Уряду (за умови, що це не перешкоджає досягненню названих вище цілей НБУ). Основні засади грошово-кредитної політики на підставі пропозицій, наданих Правлінням Національного банку, розробляє його Рада. При розробленні Основних засад використовуються макроекономічні показники, розраховані Урядом та НБУ, а також інша необхідна інформація. Національний банк інформує Верховну Раду України про Основні засади грошово-кредитної політики та стан грошово-кредитного ринку в державі у встановленому порядку.

---

[91] Про Стратегію монетарної політики Національного банку України : рішення Ради НБУ від 13.07.2018 № 37-рд (із змін., внесеними згідно з рішенням Ради НБУ від 31.03.2020 № 9-рд).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr037500-18#top.

Національний банк використовує режим інфляційного таргетування (починаючи з 2016 р.) на підставі постійної середньострокової інфляційної цілі. Основним монетарним інструментом і операційним орієнтиром за такого монетарного режиму є облікова відсоткова ставка. Рішення щодо монетарної політики, зокрема цієї ставки, приймаються з урахуванням прогнозу інфляції на підставі комплексного аналізу й прогнозу макроекономічного, монетарного та фінансового розвитку держави. Загалом застосовується підхід, згідно з яким, якщо прогнозована інфляція перебуває вище цільового рівня, то для її зниження облікова ставка підвищується. І, навпаки, – за нижчого прогнозованого показника інфляції порівняно з цільовим рівнем облікова ставка знижується. Змінюючи ставки за своїми операціями з банками, Національний банк впливає на умови, за якими ті укладають угоди між собою на грошовому ринку, і, таким чином, на вартість короткострокових кредитних коштів. Через механізми переливання капіталу між різними секторами фінансового ринку вартість короткострокових коштів впливає на відсоткові ставки банків за кредитними й депозитними операціями з підприємствами і населенням, обмінний курс гривні та ціни інших фінансових активів. Такий *зв'язок між обліковою ставкою й інфляцією називається трансмісійним механізмом.*

Сутність режиму **інфляційного таргетування** полягає в публічному оголошенні кількісних цілей з інфляції та зобов'язанні центрального банку досягати їх протягом середньострокового періоду.

Трансмісійний механізм піддається впливу зовнішніх шоків (різкої одноразової зміни однієї зі змінних у моделі), а саме: ***фінансових*** (іноземна відсоткова ставка, потоки капіталу, премія за ризик); ***шоків агрегованого попиту*** (умови кредитування, зовнішній попит, ціни на сировину, фіскальна політика); ***ВВП*** (структурні реформи, воєнний конфлікт); ***шоків інфляції*** (через збільшення пропозиції, наприклад, урожай, непрямі податки, ціни на енергоносії)[92]. У процесі маніпулювання відсотковими ставками для впливу на показник інфляції важливою є гнучкість інфляційного таргетування (можливість центробанку після цінового шоку дозволити триваліше повернення інфляції до мети, щоб знизити втрати ВВП). Отже, швидке повернення інфляції до мети може згенерувати додаткову волатильність обмінного курсу,

[92] Глущенко С. В. Монетарна політика: теоретико-методологічні аспекти : підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ : НаУКМА, 2017. С. 52. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12413/Monetarna_polityka%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

що матиме відповідний негативний вплив на економічне зростання (через зовнішню торгівлю чи зміни в сальдо платіжного балансу). Зрештою, за допомогою зміни відсоткової ставки Національний банк опосередковано впливає на такі макроекономічні показники, як інфляція та ВВП. Заходи монетарної політики потребують часу, щоб позначитися на економіці та вплинути на інфляцію, тому монетарна політика спрямована на перспективу.

*Основними економічними засобами і методами грошово-кредитної політики є регулювання обсягу грошової маси через*:

- визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для банків;
- відсоткову політику;
- рефінансування банків;
- управління золотовалютними резервами;
- операції з державними цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), зокрема з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку;
- регулювання імпорту й експорту капіталу;
- запровадження на строк до шести місяців вимоги щодо обов'язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті;
- зміну строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту;
- емісію власних боргових зобов'язань та операції з ними.

Доцільними визнаються такі монетарні інструменти:

- облікова ставка (як основний монетарний інструмент для повернення прогнозного рівня інфляції до цільового в середньостроковій перспективі та як операційна ціль для короткострокових відсоткових ставок на міжбанківському кредитному ринку);
- коридор відсоткових ставок овернайт (для обмеження коливань ставок за кредитними та депозитними операціями овернайт міжбанківського кредитного ринку);
- інші інструменти (тендери рефінансування (якщо це не спричиняє ризиків для банківської системи) та тендери з розміщення депозитних сертифікатів, операції репо, валютні свопи, купівля та продаж державних цінних паперів тощо;
- обов'язкове резервування;
- довгострокове рефінансування (з метою хеджування ризиків зміни умов ліквідності; на термін до п'яти років з плаваючою ставкою, що одночасно сприяє посиленню відсоткового каналу монетарного трансмісійного механізму).

Режим плаваючого обмінного курсу застосовується центробанком як додатковий механізм (для вдосконалення функціонування валютного ринку, суттєвого збільшення його можливостей щодо балансування попиту та пропозиції) з огляду на те, що досягнення певного рівня чи діапазону обмінного курсу не є ціленастановою монетарної політики. Слід підкреслити, що валютні інтервенції мають застосовуватися з метою: накопичення міжнародних резервів; упередження різких змін обмінного курсу; підтримання трансмісії ключової відсоткової ставки як основного інструменту монетарної політики.

*Кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів*. Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані зберігати бюджетні кошти в Національному банку на Єдиному казначейському рахунку (рахунку відкритому центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів). Умови та порядок обслуговування бюджетних коштів визначаються договором між НБУ та центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, при цьому послуги для Казначейства надаються НБУ безоплатно.

Ефективність бюджетного процесу великою мірою залежить від коректного визначення (де вагому роль відіграє точність прогнозування) й узгодженості індикаторів соціально-економічного розвитку, бюджетних показників та основних параметрів грошово-кредитної політики, які є базовими для розроблення проєкту державного бюджету країни на наступний рік. У цьому аспекті варто відзначити можливість виникнення проблем через відсутність механізму координації зазначених основних макропоказників.

Зміна облікової ставки НБУ (березень 2015 р. – 30 %, березень 2016 р. – 22, березень 2017 р. – 14, березень 2018 р. – 17, березень 2019 р. – 19, березень 2020 р. – 10, березень 2021 р.– 6,5, грудень 2021 – 9, червень 2022 р. – 25 %) впливає на: вартість обслуговування державного боргу (збільшуються видатки бюджету на сплату відсотків за ОВДП, оскільки облікова ставка є орієнтиром для визначення дохідності облігацій); вартість кредитних ресурсів (кредити для суб'єктів господарювання стають недоступними через високі ставки кредитування); обсяги кредитних ресурсів (за високої облікової ставки комерційним банкам стає вигідніше вкладати значну частину коштів у депозитні сертифікати НБУ, ніж кредитувати виробництво, що скорочує пропозицію кредитів та підвищує їхню вартість).

Можемо констатувати, що з моменту проведення грошової реформи монетарна політика в Україні є одним із ключових факторів подолання кризових процесів та досягнення позитивної макроекономічної динаміки. Подолання інфляції може бути успішним за умови гармонійного поєднання таких інструментів, як *облікова ставка* і *контроль над емісією та грошовою масою* (вся сукупність випущених в обіг грошей – готівкових, безготівкових, які у певний момент перебувають у розпорядженні суб'єктів грошового обігу) і *грошовою базою* (сукупність зобов'язань НБУ в національній валюті, що забезпечують зростання грошових агрегатів і кредитування економіки[93]; включає грошові кошти, випущені в обіг, та гривневі переказні депозити у НБУ). Залежно від зниження ступеня ліквідності фінансові активи групують у різні грошові агрегати, НБУ за спеціальними стандартами поширення даних використовує таке групування: грошовий агрегат М0 (містить готівкові кошти в обігу поза депозитними корпораціями); М1 (грошовий агрегат М0 та переказні депозити в національній валюті); М2 (М1 і переказні депозити в іноземній валюті та інші депозити); М3, або грошова маса (грошовий агрегат М2 та цінні папери, крім акцій).

*Грошові агрегати (monetary aggregate) – зобов'язання депозитних корпорацій перед іншими секторами економіки, крім сектору загального державного управління та інших депозитних корпорацій. Складниками грошових агрегатів є фінансові активи у формі готівкових коштів у національній валюті, переказних депозитів, інших депозитів, коштів за цінними паперами, крім акцій, що емітовані депозитними корпораціями та належать на правах власності іншим фінансовим корпораціям, нефінансовим корпораціям, домашнім господарствам та некомерційним організаціям, що обслуговують домашні господарства. Залежно від зниження ступеня ліквідності фінансові активи групують у різні грошові агрегати М0, М1, М2 та М3.*

*Грошовий агрегат М0 включає готівкові кошти в обігу поза депозитними корпораціями.*

*Грошовий агрегат М1 – грошовий агрегат М0 та переказні депозити в національній валюті.*

*Грошовий агрегат М2 –агрегат М1 і переказні депозити в іноземній валюті та інші депозити.*

*Грошовий агрегат М3 (грошова маса) – грошовий агрегат М2 та цінні папери, крім акцій.*

Грошова база не є грошовим агрегатом, а постає базовою основою у процесі формування грошових агрегатів. За період активної практики

[93] Фінанси. Гроші. Кредит. : навч. посіб. Лушкин В. А., Бережна А. Ю., Ачкасов А. Є. – Харків: ХДАМГ. 2001.-330с. С.174.

інфляційного таргетування (2015–2020 рр.) майже удвічі зросли грошова база (у 1,77 раза), грошова маса (у 1,86 раза), при тому, що за цей час реальний ВВП збільшився у 2,67 раза, інфляція скоротилася на 27 % (табл. А.1). Водночас варто зауважити, що хоча структура грошової маси, її кількісні та якісні характеристики в динаміці поліпшуються, рівень забезпеченості економіки України платіжними засобами залишає бажати кращого. Коефіцієнт монетизації (М3/ВВП) до 2020 р. мав тенденцію до зниження (з 69,5 до 39,9 %), у 2020 р. не перетнув межу в 50 %. Для порівняння: у розвинутих економіках коефіцієнт монетизації становить 70–80 % [94]. Порівнюючи інфляцію та монетизацію, можна зробити припущення про постійний дефіцит грошей в обороті (індекс споживчих цін має тенденцію до зниження, а обсяги грошової маси постійно зростають) та наявність кризових процесів у національній економіці. Аналіз структури грошових агрегатів у грошовій масі М3 (велика частка готівки: М0 – 27 %, незначний обсяг цінних паперів: М2 – майже 100 %) підтверджує низький рівень довіри до банківської системи та нерозвинутість фондового ринку. Відмінність структури грошової маси української економіки від інших полягає в тому, що обсяг готівки поза банками становить частку до 30 % у загальній структурі[95]. У передових економіках цей показник на кілька порядків менший, зокрема прийнятним для ринкової системи, що ефективно функціонує, вважається рівень готівки поза банківською системою на рівні 5 % агрегату М3 (4–7 %). Тобто існує значний відрив від інших країн світу в технологіях і засобах безготівкових розрахунків. Кількість готівки в обігу (М0) тільки за 2020 р. збільшилася на 39 % (сягнула 516 млрд грн) Цю тенденцію пов'язують із зростанням фінансових заощаджень та попитом на ліквідні активи через посилення невизначеності в умовах пандемії. Однак проблему становить не лише абсолютна величина агрегату М0, а і його структура. Так, у структурі М0 доволі велика частка грошей в іноземних валютах (долар США, євро). Це означає, що функціональне призначення цього агрегату полягає не стільки в обслуговуванні тіньового сектору економіки, скільки в накопиченні необлікованих заощаджень. Останні є потужним інвестиційним джерелом тіньової економіки, а тому в ньому можна вбачати й найбільший фінансовий резерв для розвитку економіки за умови зниження рівня тінізації.

[94] Колодій А. В., Грицина О. В. Оцінка грошової маси України: стан, структура та тенденції її зміни. *Економічний вісник*. 2020. №3. С. 67–73.
URL: https://ev.nmu.org.ua/index.php/uk/archive?arh_author=a817bf914b5e039d2cf9145f171d5659.

[95] Грошово-кредитна та фінансова статистика.
URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/MFS_2021-04.pdf?v=4.

Таблиця А.1

**Динаміка монетарних показників за 2015–2020 рр.**

| Показники | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2020/15 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| М0, млрд грн | 282,67 | 314,39 | 310,405 | 351,81 | 370,12 | 516,08 | 1,83 |
| М1, млрд грн | 472,22 | 529,63 | 551,463 | 624,231 | 759,77 | 1050,06 | 2,22 |
| М2, млрд грн | 993,81 | 1102,39 | 1129,464 | 1224,887 | 1462,45 | 1847,37 | 1,86 |
| М3, млрд грн | 994,06 | 1102,7 | 1208,86 | 1228,55 | 1465,64 | 1850,01 | 1,86 |
| Грошова база, млрд грн | 336 | 381,58 | 399,06 | 435,8 | 469,76 | 595,99 | 1,77 |
| М3/ВВП (монетизація), % | 69,50 | 54,20 | 49,43 | 39,84 | 39,87 | 48,45 | 0,70 |
| ВВП/М3(швидкість обігу) | 1,44 | 1,84 | 2,02 | 2,51 | 2,51 | 2,06 | 1,43 |
| М3/ГБ (мультиплікатор) | 2,96 | 2,89 | 3,03 | 2,82 | 3,12 | 3,10 | 1,05 |
| індекс інфляції, % | 143,3 | 112,4 | 113,7 | 109,8 | 104,1 | 105 | 0,73 |
| ВВП реальний, млрд грн | 1430,29 | 2034,43 | 2445,587 | 3083,41 | 3675,73 | 3818,46 | 2,67 |

Іншим напрямом оптимізації якості монетарної маси в Україні має бути її дедоларизація (повинен бути максимально задіяним потенціал трансформації в національну грошову одиницю засобів платежів та заощаджень в іноземних валютах, які є в розпорядженні резидентів України). Це дасть змогу не лише збільшити пропозицію грошей і капіталів, а й заощадити кошти на трансакційних (конвертаційних) витратах. Від того, як змінюється швидкість обігу грошей (ВВП/М3 – інтенсивність використання запасу грошей, необхідних для проведення оплати за товари та послуги), залежить їхня пропозиція в обігу і загалом платоспроможний попит. Нормативно достатньою вважається ситуація, коли грошова одиниця здійснює хоча б два оберти на рік, тому показник на рівні 2,06–2,51 є допустимим.

Аналіз *грошово-кредитного мультиплікатора* в Україні за останні шість років свідчить про його відносну стабільність (від 2,9 до 3,1), що має підтверджувати виважену й послідовну політику НБУ стосовно контролю над грошовою масою. Грошово-кредитний мультиплікатор є одним із важливих параметрів грошового обігу, за допомогою якого визначається здатність банківської системи на основі грошової бази збільшувати (помножувати чи мультиплікувати) грошову масу в обігу. За його допомогою можна контролювати динаміку, структуру грошової маси і рівень інфляції. Грошово-

кредитний мультиплікатор[96] визначається як відношення грошової маси (М3) до грошової бази (ГБ) за визначений період. Через емісію грошей спочатку збільшується грошова база, а згодом і грошова маса на коефіцієнт мультиплікатора. Проте гроші, які формуються завдяки ефекту мультиплікації, центробанк може формувати та контролювати тільки опосередковано через інструменти обов'язкових нормативів, оскільки немає безпосереднього впливу на бажання фізичних, юридичних осіб відкривати й збільшувати банківські депозити. Гроші, які генеруються через ефект мультиплікації, утворюють основну частину безготівкових грошей та грошової маси загалом.

Порівнюючи значення монетарного мультиплікатора та мультиплікатора бюджетних видатків, можна зробити висновок, що ***інструменти бюджетної політики у сфері підтримки галузей економіки України для цілей економічного розвитку мають вагоміше значення, ніж інструменти монетарної політики***. Значний ступінь диференціації в рівнях ефективності грошово-кредитної та бюджетної політики частково можна пояснити тим, що у галузі фінансів сектору державного управління урядова підтримка підприємств чи галузей економіки є цільовою. Водночас інструменти монетарної політики впливають на динаміку економічної системи країни відносно опосередковано, через механізм фінансового ринку, який в Україні є недосконалим. ***За умови обрання правильних напрямів використання державних коштів можна очікувати, що ефективність видатків бюджету буде значно вищою, ніж ефективність монетарних інструментів.*** Саме тому стає зрозумілою надзвичайна актуальність оптимізації бюджетної політики в Україні для цілей ефективного соціально-економічного розвитку.

Проблема обслуговування державного боргу безпосередньо впливає на інвестиційний потенціал України. Так, доцільною з огляду на безпековий аспект вважається зміна структури боргу з домінуванням внутрішнього боргу,

---

[96] Грошово-кредитний мультиплікатор є одним із важливих параметрів грошового обігу, за допомогою якого визначається здатність банківської системи на основі грошової бази збільшувати (помножувати чи мультиплікувати) грошову масу в обігу. Крім того, можна здійснювати контроль динаміки, структури грошової маси і рівня інфляції. Проте гроші, які формуються завдяки ефекту мультиплікації, НБУ може формувати і контролювати лише опосередковано. Зокрема, на кількість і обсяг банківських депозитів прямо впливає не політика Національного банку, а чинник ставлення до них фізичних та юридичних осіб, оскільки істотну роль відіграє фактор довіри до банківської системи. Емісійний банк може здійснювати контроль цих грошей, використовуючи обов'язкові економічні нормативи.

Спрощено, грошово-кредитний мультиплікатор визначається як відношення грошової маси (М3) до грошової бази за визначений період. За його допомогою можна побачити зв'язок грошової бази і грошової маси, тобто те, як і наскільки зміна грошової бази впливає на зміну або мультиплікацію грошової маси. Через емісію грошей спочатку відбувається збільшення грошової бази, а згодом і грошової маси на коефіцієнт мультиплікатора. Гроші, що формуються через ефект мультиплікації, утворюють основну частину безготівкових грошей і грошової маси загалом.

але у періоди, коли спостерігається тенденція трансформації зовнішнього боргу у внутрішній, інвестиції скорочуються та застосовується неефективна тактика щодо перспективи економічного зростання. Аргументація такої позиції ґрунтується на існуванні «ефекту витіснення», який призводить до нехтування інвестиційними потребами реального сектору економіки (на користь поліпшення показників – маркерів боргової безпеки). Фактично їх примусово витісняють із фінансового ринку не ринковими, а адміністративними заходами на користь потреб державного сектору економіки. Загальновідомими є приклади штучного стимулювання попиту на державні облігації. Наприклад, вимога НБУ про зарахування сум, спрямованих комерційними банками на придбання ОВДП, до обов'язкових страхових фондів. Водночас сам центробанк країни під тиском Уряду нехтує виконанням своїх прямих функціональних обов'язків. Національний банк через банківську систему України недостатньо підтримує реальний сектор економіки. Пріоритети НБУ на сьогодні більше стосуються сфери публічних фінансів, а останні, як ми бачили вище, не повною мірою спрямовані на підтримку інвестиційних процесів у національній економіці. Тобто ***процес економічного зростання в Україні належною мірою не ґрунтується на дії необхідних фундаментальних чинників, зокрема гармонійному поєднання монетарних і бюджетних інструментів, а тому може виявитися нетривалим***. Можна зробити висновок про незадіяність потенціалу монетарних і бюджетних чинників макроекономічної політики в Україні та наявність резервів у пошуку оптимальних шляхів їхньої взаємодії.

Якщо розглядати грошову емісію як засіб насичення економіки грошима, то найчастіше цей момент пов'язується із використанням її як джерела фінансування бюджетного дефіциту. Практично це означає, що уряд використовує останню можливість, якою він може скористатись для реального фінансування своїх витрат в умовах спаду чи кризи як чинника економічного розвитку. Отже, йдеться про свідоме формування урядом від'ємного сальдо бюджету (через розширення державних витрат) та фінансування цього дефіциту за рахунок грошової емісії. Використання емісії грошей для активізації економічної кон'юнктури і фінансування бюджетного дефіциту є однією з форм оподаткування так званим інфляційним податком – витратами, які накладаються інфляцією на власників грошей, чиї реальні кошти втрачають вартість зі зростанням рівня цін.

Ідею фінансування бюджетного дефіциту через грошову емісію обстоював Дж. М. Кейнс, хоча зрозуміло, що він не був прихильником непродуманих витрат уряду, результатом яких був би дефіцит. Кейнс проводив дослідження

під час Великої депресії, коли високий рівень безробіття і падіння цін означали мінімальний ризик інфляції за дефіцитного фінансування. Після того як ідею Кейнса про «користь» бюджетного дефіциту під час спаду економічного розвитку було сприйнято економістами й політиками, дефіцитне фінансування стало використовуватись і в сприятливіші моменти економічної кон'юнктури. Так, у 80-х роках XX ст. дефіцит повної зайнятості США перевищував 3 % ВНП і фінансувався емісійним шляхом. Під час гіперінфляції в Німеччині уряд фінансував дефіцит у розмірі 6–7 % ВНП за допомогою інфляційного податку, тобто через інфляційну емісію грошей. Сьогодні уряди окремих економічно слабких країн збирають до 5 % ВНП у вигляді інфляційного податку. Щодо України то й вона має досвід емісійного покриття державних витрат. Так, Уряд скористався інфляційним податком для фінансування дефіциту в 1993 р., оскільки на найбільше скорочення реального дефіциту в тому році (63,9 % у цінах 1990 р.) припадали найбільше підвищення індексу споживчих цін (47,1 %) і зростання грошової пропозиції (в 17,2 раза). Крім того, зв'язок між темпом інфляції і дефіцитом, опосередкований інфляційним податком, може існувати лише доти, доки зростання темпу інфляції випереджає скорочення грошових запасів населення, адже відомо, що в період інфляції воно намагається позбутися грошових запасів. Коли темп скорочення грошових запасів починає випереджати темп інфляції, зменшується інфляційний податок і зростає дефіцит.

Припустимо, що уряд, збільшивши бюджетний дефіцит, наприклад, до 3 % ВВП, профінансував би його за рахунок додаткової емісії. Тоді в результаті такої політики ціни в середньому зросли б на 27,3 % за рік. ***Вплив емісійного методу фінансування дефіциту бюджету має два аспекти*** – *довго-* та *короткостроковий.* ***Короткострокова*** емісія грошової маси дає можливість активізувати інвестиційні процеси у виробництві та одержати додаткові надходження доходів до бюджету з подальшим вирівнюванням грошової маси в обігу. ***Довгострокова*** емісія грошової маси на покриття дефіциту бюджету, як показує світовий досвід, призводить до дестабілізації економіки, зростання грошової маси та цін, порушення рівноваги між попитом і пропозицією.

***У БКУ є пряма забороняюча норма щодо використання емісія як джерела фінансування бюджету*** (ч. 2 ст. 15[97]). Загалом застосування емісійного методу фінансування дефіциту бюджету тільки тоді дає позитивні результати, коли інфляція застосовується як засіб відновлення інвестиційної

[97] Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text

діяльності, пожвавлення відтворювальних процесів виробництва. У світовій практиці для підтримки необхідного рівня інвестиційної активності у випадку нестачі внутрішніх заощаджень (за відсутності інших джерел фінансування інвестицій) емісійне фінансування інвестиційних програм розвитку використовується доволі широко. Здійснюючи емісію, центробанк намагається забезпечити кількість грошей в обігу, необхідну для обслуговування процесу обміну товарами та послугами в економіці, з огляду на прогнозні макроекономічні показники (ВВП, інфляція, параметри бюджету, доходи населення тощо). *Процедура емісії* суворо регламентована і здійснюється центральним банком через *валютний, фондовий* та *кредитний* канали, забезпечується отриманням еквівалентного обсягу іноземної валюти або ліквідних фінансових інструментів[98]. У разі необхідності через ті самі канали відбувається й вилучення грошей з обігу. Через валютний канал гроші випускаються/вилучаються шляхом проведення НБУ операцій з купівлі/продажу іноземної валюти на міжбанківському ринку. Через фондовий канал гроші випускаються/вилучаються через здійснення НБУ операцій з купівлі/продажу на відкритому ринку державних цінних паперів. Через кредитний канал гроші випускаються шляхом надання НБУ підтримки ліквідності банків за допомогою механізмів рефінансування. При цьому кошти випускаються на зворотній основі під відповідне забезпечення, яке надається НБУ в заставу на визначений термін (від 1 до 365 днів залежно від інструменту рефінансування), після чого повертаються до НБУ та вилучаються з обігу. Готівкові гроші випускаються в обіг виключно в обмін на безготівкові. Відбувається це в процесі економічної діяльності. При виникненні у клієнтів банків потреб у готівкових коштах банки отримують їх у НБУ з одночасним списанням еквівалентної суми безготівкових коштів з їхнього кореспондентського рахунку.

За інфляційними наслідками грошова емісія для кредитування державних інститутів розвитку, підтримки контрольованих державою інвестиційних програм відрізняється від практики рефінансування комерційних банків (які використовують отримані грошові кошти переважно з метою розширення фінансових операцій) меншим інфляційним ефектом, оскільки швидкість обігу в першому випадку набагато менша, ніж коли відбувається підтримка спекулятивних операцій. Позитивним прикладом застосування емісійного

[98] Коваленко В.В. Монетизація економіки та її вплив на грошово-кредитний ринок України. *Східна Європа: Економіка, бізнес та управління. Серія: Гроші. Фінанси. Кредит.* 2019. № 1 (18). С. 250–258. URL: http://www.easterneurope-ebm.in.ua/journal/18_2019/42.pdf; Міщенко С.В. Проблеми вдосконалення структури сучасної грошової системи. *Економіка та держава.* 2010. № 12. С. 167–169. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2010_12_54.

фінансування інвестиційних програм є успіхи Китаю та Індії, що зберегли жорсткий державний контроль над грошовою емісією, яка використовувалась на послідовне нарощування інвестиційної активності через державні банки розвитку. Але не тільки країни, що розвиваються, використовують неринкові позики, розвинуті країни також застосовують грошову емісію для підтримки інвестиційної та загалом економічної активності, оздоровлення своїх фінансових систем, фінансування дефіциту бюджету та підтримки зайнятості населення. Це доводить практика економічного розвитку Японії, США, Великої Британії, Франції. Слід зазначити, що відповідна емісійна діяльність впроваджується дуже обережно, із застосуванням: інститутів розвитку; банківських технологій; інструментів фондового ринку; механізмів бюджетного контролю; ретельного аналізу результатів інфляційних наслідків різних схем організації грошової пропозиції. Для України цей шлях, за відсутності вказаних механізмів, є дуже небезпечною альтернативою. Тому ***для використання емісійних коштів насамперед треба у відповідному правовому полі створити необхідну мережу інститутів розвитку та забезпечити ефективність діяльності структур контролю й аналізу.*** Невиконання умов під час запровадження цього механізму призведе до розкручування інфляційного процесу, і наслідки матимуть переважно негативний характер. Однак коригування емісійної моделі поточної монетарної політики, за якою в довоєнний період емісія великою мірою залежала від зовнішнього попиту на товари українського експорту і не була орієнтована на формування довгострокових ресурсів економічного розвитку, попри декларування моделі інвестиційно-інноваційного розвитку, набуває дедалі більшої актуальності з огляду на фінансову ситуацію, що змінилася внаслідок російської агресії.

В аспекті розв'язання проблеми «довгих грошей» надзвичайно актуалізуються внутрішні механізми монетарної політики – з погляду як формування ресурсної бази, так і управління фінансовими потоками. Аналіз грошово-кредитних механізмів провідних країн свідчить, що основним пріоритетом у процесі формування ресурсів у економіці є бюджет, який визначає первинну структуру фінансових потоків. Так, формування центробанками грошової бази національної валюти в Японії та США (на 76 і 88 %, відповідно), відбувалося під виконання бюджетних завдань, у чому переконує величина державних цінних паперів, які перебувають на балансах цих банків. Іншими словами, близько 90 % усіх доларів у світі було емітовано в результаті фінансування різних бюджетних програм США (а потім унаслідок мультиплікації вони перетворились на відповідні агрегати грошової маси). Такий принцип формування ресурсів вказує на потреби, що визначають напрям

економічного розвитку, основні цілі й завдання та зумовлює політику формування «довгих» ресурсів. Відповідно до аналізу балансів центробанків провідних країн більшу частину портфеля цінних паперів становлять довгострокові інструменти (наприклад, 60 % портфеля державних цінних паперів Банку Японії є папери з терміном погашення більше ніж п'ять років), тобто вже на початковому етапі кредитної емісії починається формування інвестиційного потенціалу для довгострокового зростання.

Групування заходів монетарної політики за окремими моделями є умовним, під впливом економічних і політичних змін у світі постійно відбувається коригування, але їхнє застосування є доволі зручним під час дослідження монетарної політики тих чи інших країн з позицій впливу на стабільність національних грошових одиниць. Так, Б. Бричка пропонує застосовувати такі групування. Сукупність інструментів та важелів монетарної політики умовно названа *модель двох опор* містить: монетарне й інфляційне таргетування шляхом реагування на відхилення в динаміці зростання грошової маси від оголошених цільових показників інфляції; зміну відсоткових ставок за операціями центральних банків, що, як наслідок, забезпечує стимулювання сукупного попиту та економічного зростання, зниження безробіття; позитивний вплив на фінансову систему через розвиток внутрішнього ринку та реального сектору; стримування інфляції та забезпечення фінансової стабілізації; пожвавлення або стримування темпів економічного зростання та фінансових можливостей держави (країни застосування: Австралія, Канада, Нова Зеландія, Бразилія, Чилі, Мексика, Швейцарія, Німеччина, Польща, Словенія та більшість країн ЄС).

*Монетарну політику з акцентом на валютній стабілізації* спрямовано на економічну мотивацію і поведінку суб'єктів валютних відносин; управління золотовалютними резервами; організаційні заходи центральних банків із упровадження особливих валютних режимів з огляду на досягнення сприятливих зовнішньоекономічних умов для відтворювальних процесів, формування ефективного механізму функціонування і розвитку внутрішнього валютного ринку, уникнення фінансових криз, забезпечення макроекономічної та фінансової стабільності в країні як основи зростання економіки (Японія, Гонконг, Аргентина, Панама, Еквадор, Індонезія, Норвегія, Казахстан). *Кредитно-фондова модель монетарної політики* передбачає застосування таких інструментів та заходів, як купівля-продаж державних цінних паперів на відкритому ринку (репо), обмін цінними паперами, коротко- і довгострокове рефінансування з метою підтримки ліквідності банків, селективна кредитна

політика, що у підсумку дає змогу забезпечити реалізацію функцій і завдань банківського сектору у фінансовій системі держави, підвищення ефективності регулювання грошової маси, мобілізацію та розподіл фінансового ресурсу, убезпечити сталість банківської діяльності та грошового ринку, можливість прогнозування інфляції на перспективу (США, Китай, Велика Британія).

З урахуванням пропонованого Б. Бричкою[99] групування інструментів та важелів впливу за моделями монетарної політики, що є поширеними у світі, маємо окреслити особливості української практики. Модель монетарної політики, яка формується в Україні, містить окремі елементи, притаманні різним моделям (табл. А.2), тобто є «змішаною» з огляду на певну схожість практики останніх років із «моделлю двох опор» (у частині введення режиму інфляційного таргетування та підтримання трансмісії ключової відсоткової ставки як основного інструменту) і кредитно-фондовою (у механізмах рефінансування та здійснення операцій репо).

Спробуємо надати коротку характеристику застосуванню тих чи інших *інструментів, важелів впливу, заходів монетарної політики у практичному аспекті реальної ситуації в Україні.*

Про основні напрями кредитної емісії НБУ можна дізнатися через структуру випуску в обіг платіжних засобів. Аналіз її динаміки за 1998–2002 рр. свідчить, що підтримка ліквідності банків через механізми рефінансування мала незначну частку в структурі платіжних засобів у обігу (6–14 %), а отже, головним пріоритетом кредитної емісії НБУ в цей період було формування офіційного валютного резерву (від 24 до 73 %) і вирішення боргових проблем держави із застосуванням ОВДП (а не програм розвитку)[100]. Структура грошової бази та грошових агрегатів в Україні, де значну частку становлять гроші високої ліквідності, підтверджує, що характер базової структури ресурсів, який формувався, є короткостроковим, не сприяє розвитку інвестиційної діяльності. Однією з багатьох причин такої ситуації можна назвати недосконалість емісійній моделі, адже на практиці на початку 2000-х років емісія гривні здійснювалася здебільшого під купівлю валюти, а це означає, що її обсяги прямо залежали від динаміки платіжного балансу, а емісійний механізм майже не орієнтовано на внутрішній попит реального сектору економіки.

---

[99] Бричка Б.Б. Грошово-кредитна політика НБУ у забезпеченні стабільності національної грошової одиниці : дис. ... канд. екон. наук; 08.00.08 ;Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2020. URL: https://lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/09/dis_brychka.pdf.

[100] Бюджетний менеджмент : навч. посіб. : у В 2 ч. / за заг. ред. М. В. Чечетова. Харків : Харківський національний економічний ун-т : ВД ІНЖЕК. 2004. Ч. 1. С. 474.

Таблиця А.2

## Моделі грошово-кредитної політики

| Модель | Реалізовані інструменти і заходи | Результати політики | Країни |
|---|---|---|---|
| **Модель «двох опор»** | Монетарне й інфляційне таргетування шляхом реагування на відхилення в динаміці зростання грошової маси від оголошених цільових показників інфляції; зміна відсоткових ставок за операціями центральних банків | Стимулювання сукупного попиту та економічного зростання, зниження безробіття; позитивний вплив на фінансову систему через розвиток внутрішнього ринку та реального сектору; стримування інфляції та забезпечення фінансової стабілізації; пожвавлення чи стримування темпів економічного зростання і фінансових можливостей держави | Австралія, Канада, Нова Зеландія, Бразилія, Чилі, Мексика, Швейцарія, Німеччина, Польща, Словенія та більшість країн ЄС |
| **Модель валютної стабілізації** | Вплив на економічну мотивацію і поведінку суб'єктів валютних відносин; управління золотовалютними резервами; організаційні заходи центральних банків із упровадження валютних режимів | Забезпечення сприятливих зовнішньоекономічних умов для відтворювальних процесів, формування ефективного механізму функціонування і розвитку внутрішнього валютного ринку, уникнення фінансових криз, забезпечення макроекономічної та фінансової стабільності в країні як основи зростання економіки | Японія, Гонконг, Аргентина, Панама, Еквадор, Індонезія, Норвегія, Казахстан |
| **Кредитно-фондова модель** | Купівля-продаж державних цінних паперів на відкритому ринку (репо), обмін цінними паперами, коротко- і довгострокове рефінансування з метою підтримки ліквідності банків, селективна кредитна політика | Реалізація функцій і завдань банківського сектору у фінансовій системі держави, підвищення ефективності регулювання грошової маси, мобілізації та розподілу фінансового ресурсу, забезпечення сталості банківської діяльності та грошового ринку, можливість прогнозування інфляції на перспективу | США, Китай, Англія |

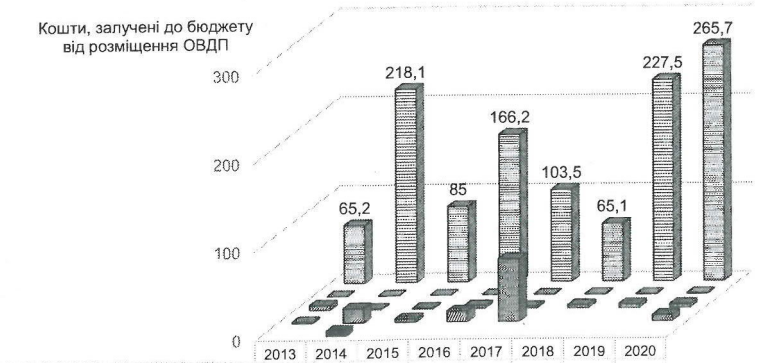
Україна у 2000-х роках та на початку 2010-х років фактично застосовувала політику таргетування обмінного курсу (курс національної валюти фіксувався на певному цільовому рівні, а заходи монетарної політики допомагали підтримувати таку ціль). У довгостроковій перспективі, коли золотовалютних резервів просто не вистачило на подальшу підтримку курсу гривні в умовах накопичених економічних дисбалансів, виявились негативні риси такого

підходу. Для України зміна емісійної моделі у напрямі створення системи, за якої емісія грошей активно реагувала би на попит суб'єктів господарювання на гривневі ресурси означає, що основою міцної гривні є не тільки золотовалютне, а й товарне забезпечення. Використання механізмів таргетування грошової маси (пріоритетом є підтримання певної кількості грошей для забезпечення економічного зростання), що було властиво окремим центробанкам у минулому столітті, вітчизняній практиці не притаманне.

Як зазначалося вище, відповідно до монетарної стратегії НБУ активно застосовує механізм таргетування інфляції, тобто проведення заходів зміни *ключової відсоткової (облікової) ставки* залежно від відхилення фактичних інфляційних показників від встановленої цілі – нормального рівня інфляції в діапазоні 5 % (жорстка політика передбачає підвищення облікової ставки; м'яка політика – знижує ставку). Крім облікової ставки, на розміри відсоткових ставок у реальному секторі впливають інші чинники, тому пряма залежність між ними не є пропорційною. Так, протягом 2019 р. НБУ знизив облікову ставку на 4,5 % (з 18 % річних до 13,5 %), а ставки за строковими депозитами у гривні втратили лише 1–2 % річних (з 16 % знизилися до 14–15 %). Рішення щодо облікової ставки ухвалюються на підставі оцінки реальної ставки (як різниці між обліковою ставкою та рівнем інфляції), що базується на комплексному прогнозі майбутньої інфляції і супроводжується коментарем про макроекономічну ситуацію та її перспективи. Крім інфляції, облікова ставка безпосередньо впливає на валютний курс. Абстрагуючись від інших чинників, чим нижчою є відсоткова ставка у країні, тим меншу підтримку має національна валюта. За умови глобалізаційного вільного руху капіталу спрацьовує механізм переливання капіталів – «гарячі гроші» рухаються в напрямі вищої ставки, додають попиту на місцеву валюту, а отже, посилюють її обмінний курс. Так, у 2019– 2020 рр. за високих відсоткових ставок в Україні мали місце значні припливи іноземного капіталу від інвесторів у гривневі ОВДП (близько 4 млрд дол. США), що зі свого боку стало вирішальним чинником зміцнення гривні в цей період. З початку активної фази російської агресії НБУ намагався утримувати облікову ставку на рівні 10 %, але з 3 червня 2022 р. ставка зросла до 25 %.

Для регулювання рівня інфляції, валютної структури застосовують як інструмент *нормативи обов'язкових резервів* (зокрема в іноземній валюті). Нормативи резервів встановлюються як обов'язковий відсоток коштів клієнтів (зобов'язань банку), які банки мають резервувати в центробанку. Чим вища нормативна ставка резервування, тим менше у банків залишається коштів на кредитування економіки (стримувальний чинник для інфляції), а також

навпаки. В Україні НБУ намагається використовувати цей інструмент як засіб регулювання валютної структури банківських балансів з метою зменшення «доларизації» економіки. Починаючи з березня 2020 р., для коштів, залучених у гривні, НБУ запровадив норматив резервування на рівні 0 %, а в іноземній валюті — 10 %. Отже, НБУ мотивує банки нарощувати обсяги операцій у національній валюті, але ускладнює для них залучення валютних вкладів та кредитування в іноземній валюті.




| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ОВДП, які випущені для відшкодування сум податку на додану вартість, млрд грн | | 6,88 | | | | | | |
| випуск ОВДП для збільшення формування статутного капіталу банків, млрд грн | 1,4 | 16,6 | 3,8 | 12,1 | 70,7 | | | 6,8 |
| розміщення на первинному ринку ОВДП, номінованих у іноземній валюті (долари США), млрд дол | 5,3 | 0,8 | 0,64 | 3,1 | 1,81 | 3,47 | 4,33 | 3,86 |
| розміщення на первинному ринку ОВДП, номінованих у іноземній валюті (євро), млрд євро | 0,11 | 0,04 | 0 | 0,14 | 0,13 | 0,5 | 0,39 | 0,84 |
| розміщення на первинному ринку ОВДП, номінованих у гривні, млрд грн | 65,2 | 218,1 | 85 | 166,2 | 103,5 | 65,1 | 227,5 | 265,7 |

**Рис. А.2**. Розміщення ОВДП на первинному ринку в довоєнний період

Ще одним з монетарних інструментів є *операції на відкритому ринку*, що формалізуються через купівлю та продаж державних цінних паперів (ОВДП) Національним банком та валютні інтервенції. Оскільки на балансі НБУ після криз 2008-2009 та 2014-2015 рр. накопичилося ОВДП на суму 322 млрд грн (або 31 % загального обсягу ОВДП на 8 квітня 2021 р.), то цей інструмент наразі активно не використовується. Переважну частину ОВДП було випущено на неринкових умовах (для докапіталізації державних банків, НАК «Нафтогаз України» тощо), а значний сумарний обсяг може стати загрозою для ринку цінних паперів у разі виставлення на продаж. НБУ активно здійснює інтервенції на валютному ринку, які суттєво впливають на грошово-кредитну систему. НБУ як найбільший гравець на валютному ринку за обсягами й можливостями, для якого не стоїть завдання отримати прибуток від валютних операцій, виходить на ринок для згладжування істотних коливань, а також поповнення золотовалютних резервів.

За період із 2008 по 2020 р. тільки на підтримку та порятунок банків було витрачено майже 370 млрд грн фінансових ресурсів держави: 172,34 млрд грн – витрати держави на націоналізацію збиткових приватних банків, які Уряд із різних причин (зокрема для упередження паніки населення) вирішив передати до держвласності; 101 млрд грн із держбюджету спрямовано на докапіталізацію банків (фактично на покриття збитків від сумнівних з погляду ризиків та політично мотивованих кредитів); 97,3 млрд грн – відсотки за ОВДП, якими Уряд докапіталізував держбанки (щороку майже 16 млрд грн, виплати триватимуть принаймні ще сім років). Зважаючи на те, що варіант докапіталізації державних банків за рахунок прямої емісії має безумовним наслідком інфляцію, Урядом запроваджено варіант випуску нових ОВДП. До 2011 р. НБУ майже миттєво викуповував такі ОВДП у держбанків, тим самим водночас надаючи імпульс інфляції, але тепер такі дії законодавчо заборонені. Для порівняння: витрачені на підтримку банків ресурси адекватні двом третинам всіх кредитів, отриманих Україною від МВФ за ті самі 13 років (майже 30 млрд дол. США), або за обсягами дорівнюють чотирьом – п'яти річним бюджетам на оборону, більше ніж трьом річним бюджетам на освіту.

У січні 2016 р. Міністерство фінансів відновило, після дев'яти місяців перерви, випуск ОВДП у національній валюті та протягом року провело 240 аукціонів з їхнього розміщення, але 60 % цих аукціонів пройшли невдало через брак заявок або внаслідок неприйняття заявок з надто низькими цінами[101]. Міністерство фінансів, прагнучи звести до мінімуму вплив на дефіцит державного бюджету, визначало граничний рівень дохідності облігацій

[101] Партнерство у розбудові ринку ОВДП зі Світовим банком. URL: https://mof.gov.ua/uk/ovdp.

для аукціонів на основі спроможності здійснювати погашення боргу, проте рівень дохідності незмінно залишався нижчим від ринкової ставки відсотка, що обмежувало прихильність інвесторів.

Україна разом зі Світовим банком шукала підходів до розв'язання проблеми невдалих аукціонів із розміщення облігацій у національній валюті. Дослідники виявили такі чотири проблемні зони: визначення результатів аукціонів за бюджетним дефіцитом, а не ринковою ціною; комунікація з інвесторами; фрагментація боргових інструментів і однорідність контингенту інвесторів.

Упродовж кількох років Україна зробила багато кроків у напрямі створення правової та операційної бази для залучення міжнародних інвесторів: це і валютна лібералізація (червень 2018 р.), й інститут номінального держателя (листопад 2018 р.), і співпраця та налагодження взаємодії з Clearstream (травень 2019 р.), що усунуло для іноземних установ необхідність використання послуг місцевого зберігача. Завдяки цьому портфель ОВДП у національній валюті, придбаних нерезидентами, збільшився з майже нульового рівня в липні 2017 р. до 12 % станом на липень 2019 р., хоча більшість інструментів були короткостроковими. Для того щоб не допустити переливання залученого капіталу в іншу сферу, важливим завданням стало збільшенням середнього строку погашення портфеля внутрішнього боргу. Завдяки проведенню аукціонів на основі ринкової ставки відсотка та налагодженню комунікації з вітчизняними та іноземними інвесторами всі аукціони з розміщення ОВДП стали успішними.

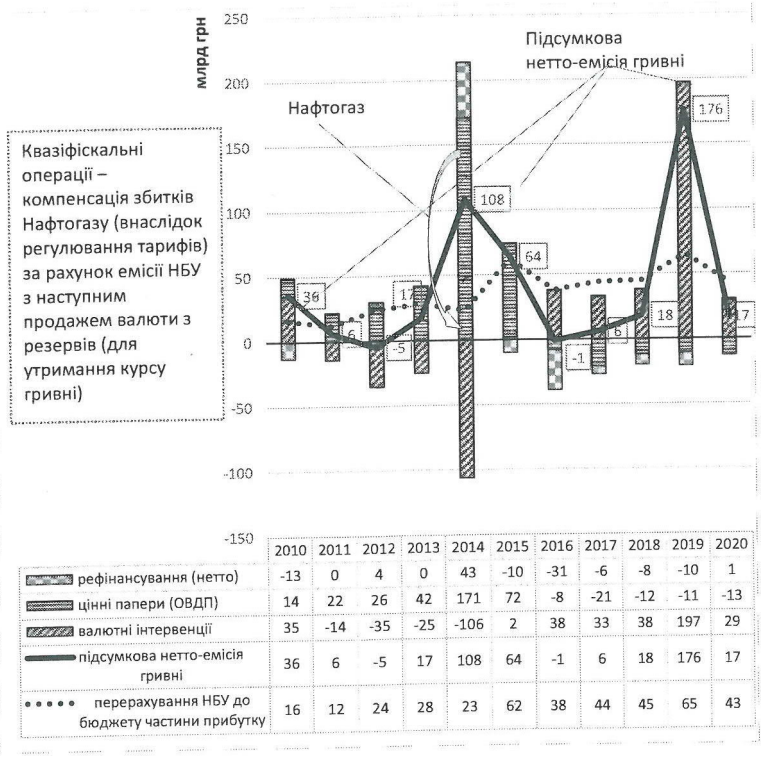
Вкрай змінилася ситуація із застосування операцій на відкритому ринку з початком воєнної агресії. Зокрема, з 24 лютого 2022 р. до 28 серпня 2022 р. Уряд спрямував на погашення ОВДП 147,5 млрд грн, 1,54 млрд дол. США, 168 млн євро, а залучив від розміщення нових внутрішніх боргових інструментів на аукціонах – 98,94 млрд грн, 908,7 млн дол. США, 384,3 млн євро. Тобто обсяг сплачених Урядом коштів за погашеннями внутрішніх боргових інструментів на 59,1 млрд грн перевищував обсяг коштів, залучених до державного бюджету на аукціонах із продажу ОВДП. Починаючи з квітня, обсяг отриманих Урядом коштів на аукціонах із продажу ОВДП був нижчим за суму погашень за відповідними інструментами: від'ємне сальдо у квітні – 2,85 млрд грн; у травні – 411 млн; у червні – 21 млрд; у липні – 17 млрд; у серпні – 28,4 млрд грн[102]. Ця інформація додатково підкреслює взаємовплив бюджетних та монетарних процесів.

[102] Виплати уряду за погашеннями ОВДП із початку повномасштабної війни на 59,1 млрд грн перевищують запозичення від продажу відповідних цінних паперів на аукціонах – депозитарій НБУ. 2022. 29 серп. URL: https://bank.gov.ua/ua/news/all/viplati-uryadu-za-pogashennyami-ovdp-iz-pochatku-povnomasshtabnoyi-viyni-na-591-mlrd-grn-perevischuyut-zapozichennya-vid-prodaju-vidpovidnih-tsinnih-paperiv-na-auktsionah--depozitariy-nbu.

Останнім часом до класичної трійки основних інструментів монетарної політики додають ще один — *відсоткову ставку за резервами банків у центральному банку*. В умовах наднизьких та навіть інколи від'ємних відсоткових ставок у світі такий інструмент привертає дедалі більшу увагу, хоча він є дещо схожим на інструмент відсоткової ставки. Головна відмінність цього засобу від класичного інструменту відсоткової ставки полягає в тому, що ставка встановлюється за обов'язковими резервами, а не за добровільними операціями банків з центробанком. В України цей інструмент формалізовано в депозитних сертифікатах НБУ.

Дискусію щодо грошової емісії (доцільність жорсткої чи м'якої монетарної політики НБУ) зумовлено формуванням заходів відновлення української економіки. Як зазначалося вище, емісійні заходи проводяться постійно, але різні. НБУ, здійснюючи валютні інтервенції на валютному ринку (викуп іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку), вживає емісійні заходи, але водночас, продаючи іноземну валюту (стерилізація гривні), проводить емісійні заходи у зворотному напрямі. Для позначення сальдо емісійних потоків використовують термін нетто-емісія гривні, або «чиста грошова емісія». В історії України було кілька періодів значної грошової емісії (1990-ті роки, 2014, 2019 рр.) (рис. А.3).

У 2013 р., з огляду на політичні та соціальні чинники, держава відмовилася від вимушеного перегляду внутрішніх цін на природний газ, що зумовило значні збитки НАК «Нафтогаз України». Свідомо беручи на себе фіскальні ризики найбільшого економічного суб'єкта державного сектору економіки – НАК «Нафтогаз України», держава вимушена була провести відповідні квазіфіскальні операції, компенсуючи дефіцит НАК «Нафтогаз України» за рахунок емісії НБУ. Центробанк потім сам був вимушений продавати іноземну валюту з резервів для зв'язування емітованих коштів під імпорт природного газу. У 2014 р. ця практика набула величезних обсягів. Крім того, у цей період часом спостерігався дефіцит капіталу державних банків, спричинений як недоліками управління ризиками активних операцій, так і наявністю істотних проблемних заборгованостей позичальників (значну частку яких досі не подолано). Для вирішення цієї проблеми НБУ проводив емісійні операції з капіталізації державних банків шляхом випуску ОВДП. Емісійні заходи 2014–2015 рр. мали такі характеристики: в економіку було видано понад 250 млрд грн через механізм випуску ОВДП, частину гривні НБУ доводилось одразу стерилізувати через продаж іноземної валюти в еквіваленті понад 100 млрд грн.




| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| рефінансування (нетто) | -13 | 0 | 4 | 0 | 43 | -10 | -31 | -6 | -8 | -10 | 1 |
| цінні папери (ОВДП) | 14 | 22 | 26 | 42 | 171 | 72 | -8 | -21 | -12 | -11 | -13 |
| валютні інтервенції | 35 | -14 | -35 | -25 | -106 | 2 | 38 | 33 | 38 | 197 | 29 |
| підсумкова нетто-емісія гривні | 36 | 6 | -5 | 17 | 108 | 64 | -1 | 6 | 18 | 176 | 17 |
| перерахування НБУ до бюджету частини прибутку | 16 | 12 | 24 | 28 | 23 | 62 | 38 | 44 | 45 | 65 | 43 |

**Рис. А.3.** Чиста грошова емісія в Україні у 2010–2020 рр. (без урахування операцій з Урядом)

У 2019 р. було задіяно інші механізми, а саме:

- НБУ активно викуповував валюту на ринку за рахунок емітованих майже 197 млрд грн (кошти було спрямовано до державного бюджету через механізм фінансування дефіциту бюджету за рахунок випуску та розміщення гривневих ОВДП та допуску іноземних інвесторів на ринок);
- у зворотному напрямі НБУ вилучив з економічного обігу трохи більше 20 млрд грн через механізм повернення банками рефінансування та погашення ОВДП, що перебували в його портфелі;
- бюджетний дефіцит було утримано на стабільному рівні 2 % ВВП (державні інституції дотримувались бюджетної дисципліни, незважаючи на проблеми з мобілізацією доходів до бюджету);

– Міністерством фінансів за стабільного дефіциту бюджету оновлено боргову стратегію, запроваджено заходи із залучення коштів іноземців на внутрішньому ринку задля зниження валютного ризику (допустивши можливість їхньої участі на первинному ринку ОВДП).

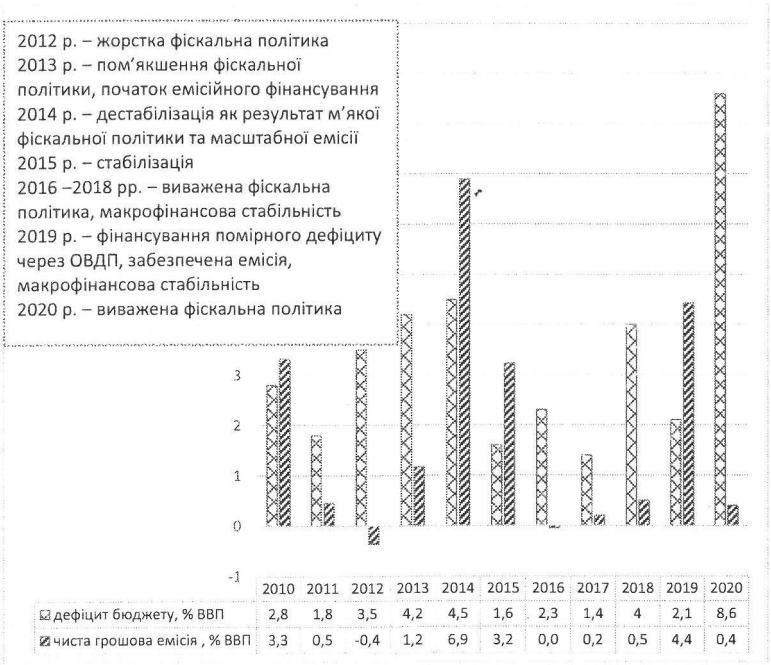
Масовий випуск ОВДП, проведений НБУ зі свого боку зумовив грошову емісію. Як наслідок, було досягнуто макрофінансової стабільності, насичення фінансової системи гривнею, сповільнення (відносне) інфляції. ***Це приклад умовно вдалої практичної реалізації емісійної політики, оскільки під час її проведення забезпечено невисокий фіскальний дефіцит.*** На думку Р. Шпека, НБУ через різні емісійні механізми наповнював економіку грошима, при цьому спостерігалися уповільнення інфляції, зміцнення гривні та макрофінансової стабільності загалом, що було зумовлено визначеною політикою у сфері державних фінансів[103].

Досвід проведення емісійних заходів в Україні переконує в можливості ефективного поєднання високого рівня емісії та значного рівня бюджетного дефіциту, без формування загроз для макрофінансової стабільності (рис. А.4). Операції з купівлі-продажу державних цінних паперів та активне використання депозитних сертифікатів для мобілізаційних заходів, що відіграють на сьогодні основну роль у процесі емісії гривні, спрямовано переважно на вирішення проблем фінансування бюджету, а не всієї економіки. Для виправлення ситуації для операцій на відкритому ринку слід використовувати не тільки ОВДП, а й облігації, випущені іншими банками та інститутами розвитку для фінансування інвестиційних проєктів (як це роблять розвинуті країни) з використанням усіх інструментів нагляду й контролю, щоб заблокувати можливість нецільового використання коштів (зокрема переспрямування їх на валютний ринок). Грошова емісія сама по собі не може становити джерело економічного зростання, але й сукупний приріст кредитних вкладень та грошової маси має обмежуватися з урахуванням ресурсних можливостей і потреб національної економіки.

Доцільно максимізувати використання зовнішніх джерел фінансування бюджетного дефіциту. Зважаючи на наявність програми співпраці з МВФ, пропозиції нових програм міжнародних фінансових організацій (МФО), можливість завершення розпочатих інвестиційних проєктів банків розвитку, продовження випуску єврооблігацій (з урахуванням позитивного досвіду розміщення у 2019–2020 рр.), Уряд має всі шанси сформувати надлишок іноземної валюти, з наступним її емісійним викупом НБУ безпосередньо через операції з Урядом. Такий механізм забезпеченої емісії дасть змогу одночасно

[103] Шпек Р. Не всі емісії однаково корисні. 2021. 17 лип. URL: https://nabu.ua/ua/roman-shpek-36.html

продовжити накопичення золотовалютних резервів, забезпечити фінансування видатків бюджету та зберегти макрофінансову стабільність.




| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| дефіцит бюджету, % ВВП | 2,8 | 1,8 | 3,5 | 4,2 | 4,5 | 1,6 | 2,3 | 1,4 | 4 | 2,1 | 8,6 |
| чиста грошова емісія , % ВВП | 3,3 | 0,5 | -0,4 | 1,2 | 6,9 | 3,2 | 0,0 | 0,2 | 0,5 | 4,4 | 0,4 |

**Рис. А.4.** Грошова емісія та дефіцит сектору публічних фінансів у 2013–2020 рр., % ВВП

Україна, як й інші країни, під часи боротьби з коронавірусом розширила поріг дефіциту бюджету, перетнувши рекомендовану межу в 3 % (2020р. – 5,18 % ВВП, план 2021 р. – 4,8, прогноз 2022 р. – 3,3 % ВВП). Банки стали головними вкладниками в ОВДП (536,7 млрд грн, або 52 % загального обсягу ОВДП станом на 8 квітня 2021 р.), профінансувавши частину дефіциту бюджету 2020 р. з огляду на обмеженість доступу до зовнішнього фінансування. Спрацювали такі фактори: вільна ліквідність, помірний попит на кредити, зростання дохідності ОВДП та рефінансування банків НБУ. Інвестування банків у ОВДП не обмежувало та не знеохочувало можливості кредитувати економіку. За результатами кризового 2020 р. витрати на формування резервів

під кредитні збитки банків зросли вдвічі, проте загалом залишалися помірними. І все-таки зміну принципів та способів підтримки банків з боку НБУ – активізацію «довгострокового рефінансування на п'ять років для підтримки ліквідності» можна віднести до сумнівних рішень. Так, з 3 липня 2020 р. до 23 червня 2021 р. обсяги рефінансування НБУ платоспроможних банків зросли із 7 млрд до 83 млрд грн. Більшість банків, що отримали ці кошти, не мали проблем із ліквідністю. Основні обсяги рефінансування спрямовано на фінансування дефіциту держбюджету (купівлю банками ОВДП) та кредитування Державного агентства автомобільних доріг України (купівлю банком додаткових емісій облігацій Укравтодору).

Активна фаза російської агресії зумовила зміну пріоритетності цільових настанов під час монетарного регулювання. Національний регулятор вимушено почав застосовувати інструменти грошової емісії. НБУ та комерційні банки знову стали основними вкладниками в ОВДП. Станом на 31 серпня 2022 р. загальний портфель ОВДП (обсягом 1255,38 млрд грн) був розподілений так: НБУ – 46 % (589,6 млрд грн), банки – первинні дилери – 39 % (501 млрд грн), юридичні та фізичні особи 7 % (95,1 млрд грн), нерезиденти 8 % (68,9 млрд грн)[104]. Дефіцит державного бюджету (станом на 30 липня 2022 р. – 411,5 млрд грн) активно фінансувався за рахунок внутрішніх запозичень. НБУ викуповує у Міністерства фінансів поточні емісії ОВДП для фінансування дефіциту бюджету доволі регулярно, емітуючи гривню через такий інструмент. Важливим є рівень дохідності облігацій. ОВДП для банків та ін. продаються під 9,5–11,5 %. Міністерство фінансів заявляло, що не збільшуватиме ринкових ставок за ОВДП, оскільки купувати ОВДП лише під 10 % – це вияв патріотизму («державні облігації є інструментом підтримки країни, а не максимізації інвестиційного прибутку»). З початку червня 2022 р. НБУ викуповує ОВДП, дохідність яких прив'язана до облікової ставки (з 3 червня – 25 %), що суттєво вище дохідності ОВДП для банків та ін.

З огляду на необхідність утримання курсу національної валюти НБУ витрачав значні обсяги золотовалютних резервів. Так, у червні 2022 р. регулятор продав 4 млрд дол. (майже пік продажу); за підсумками липня продаж валюти скоротився до 2,1 млрд дол. США, і НБУ зміг навіть викупити до резервів більше 900 млн дол.; за перші два тижні серпня щотижневий продаж валюти НБУ скоротився вдвічі, порівняно з червнем — з 1 млрд до 500 млн дол. у середньому. Значні обсяги отриманої іноземної допомоги (понад 2,7 млрд дол.) та купівлі валюти дали змогу НБУ зменшити

[104] Обсяги ОВДП, які знаходяться в обігу на 31.08.2022. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/finance/bonds/volumes/.

золотовалютні резерви лише на 370 млн дол. за підсумками липня. Офіційний курс у липні НБУ підняв до 36,57 грн/дол., на готівковому ринку гривня послабилася з 37,3–37,7 грн/дол. 15 липня до 39,9–40,2 грн/дол. 15 серпня. Загалом для подальшого послаблення гривні, за оцінками експертів, передумов не було, і курс мав стабілізуватися близько позначки 40 грн/дол.[105]

Практика більшості центральних банків під час розроблення та реалізації грошово-кредитної політики орієнтується на забезпечення стабільності національних грошових одиниць і реалізацію монетарних режимів, що ґрунтуються на утриманні цінової стабільності. До ***основних критеріїв, які підтверджують ефективність координації монетарної і бюджетної політик у напрямі забезпечення цінової стабільності та економічного зростання***, слід віднести:

- низький рівень інфляційних очікувань економічних суб'єктів або їхній низхідний тренд;
- скорочення попиту на іноземну валюту на готівковому ринку;
- низький та стабільний рівень базової інфляції;
- зміну структури грошової емісії на користь кредитного каналу;
- зменшення обсягів валютних інтервенцій НБУ.

Забезпечення цінової стабільності є доволі складним завданням, що потребує від НБУ та Уряду узгоджених комплексних рішень щодо координації бюджетної та грошово-кредитної політики. Так, згідно зі ст. 6 Закону України «Про Національний банк України», НБУ у виконанні своєї основної функції має керуватися пріоритетністю досягнення та підтримки цінової стабільності в державі, тоді як ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначає, що одним з основних завдань Уряду є забезпечення здійснення цінової політики.

Координація бюджетної та монетарної політики має ґрунтуватися на *принципі комплементарності (доповнення)* інструментів і методів, використовуваних для їхньої реалізації з метою управління рівнем інфляції, дефіцитом державного бюджету та дотримання стійкості державного боргу. Згідно з цим принципом окремі напрями економічної політики та діяльності відповідних державних інституцій мають базуватися на єдиних підходах, єдиній методології та враховувати загальні макроекономічні цілі (рис. А.5).

[105] Економіка України під час війни: 5 найважливіших фактів про економіку в серпні / Центр економічних досліджень. 2022. URL: https://ces.org.ua/ukraine-economy-in-war-times-august/.

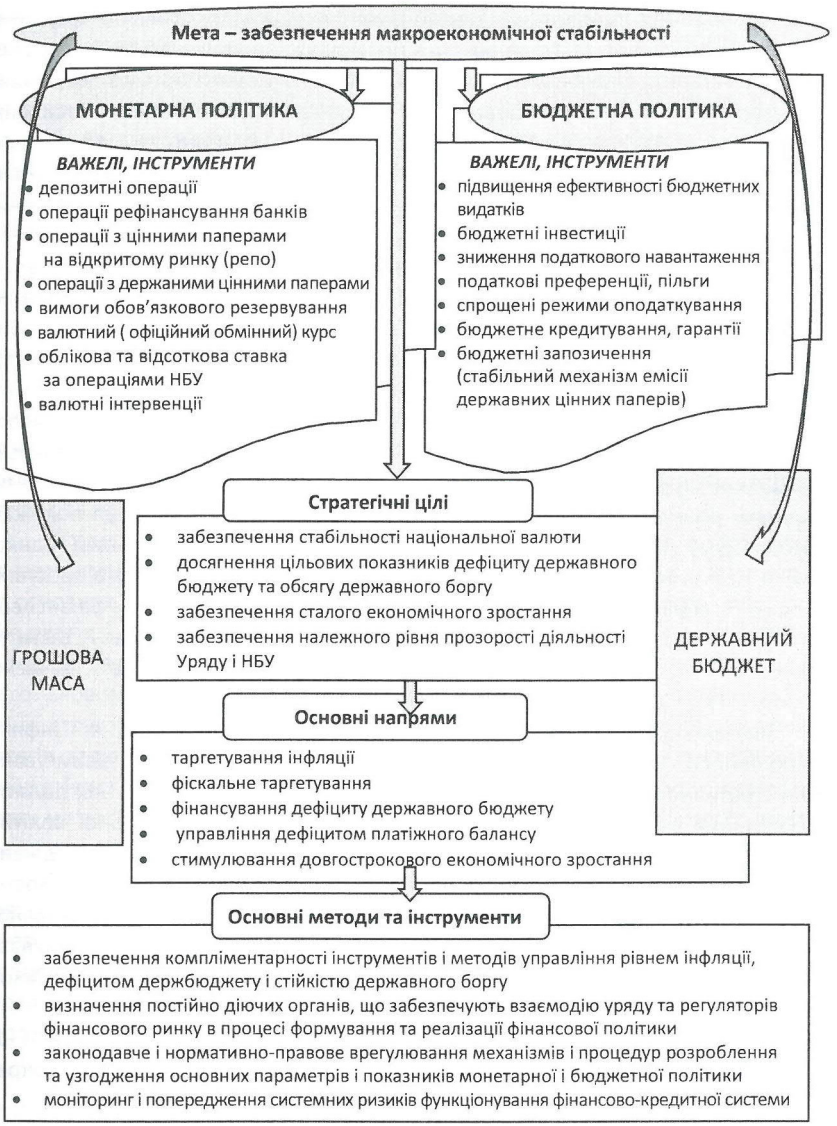



**Рис. А.5**.Схема координації монетарної та бюджетної політики

Розроблення принципів і механізмів координації грошово-кредитної, бюджетно-податкової та боргової політики держави повинне здійснюватися на основі чіткого визначення відповідальності окремих органів державної влади, строків і умов проведення запланованих заходів. Посилення суверенітету НБУ в проведенні монетарної політики з одночасним покращанням координації його зусиль із діями Уряду стосовно виконання довгострокових програм розвитку, є основою у розв'язанні монетарним регулятором двох завдань: ***тактичного*** – нівелювання різких змін курсу й грошової пропозиції, і ***стратегічного*** – стимулювання стабільного збалансованого розвитку національної економіки. Крім того, важливими факторами є підвищення рівня транспарентності бюджетної та монетарної політики та розширення сфер комунікацій із широкою громадськістю. З огляду на те, що монетарна політика НБУ лише створює необхідні умови для розвитку економіки України, але сама не може бути достатньою передумовою для сталого підвищення економічного потенціалу, критичним є подальше проведення структурних реформ і збереження зваженої фіскальної політики. Важливим елементом такої координації залишатиметься реалізація положень Меморандуму між Кабінетом Міністрів України та Національним банком України про взаємодію з метою досягнення стійкого економічного зростання та цінової стабільності. Уряд спільно з НБУ та іншими регуляторами фінансового сектору співпрацюватиме для поліпшення функціонування інституту фінансового посередництва, зокрема шляхом координації роботи в межах діяльності Ради з фінансової стабільності.

Зважаючи на компетенції Уряду щодо регулювання інфляції та стабільності грошової одиниці, важливими напрямами є коригування адміністративно регульованих цін та тарифів і проведення бюджетної політики як складника економічної, тому необхідна координація монетарної політики НБУ і бюджетної політики. З огляду на задекларовані позиції[106] узгодження монетарної та бюджетної політики має охоплювати питання: створення макроекономічних умов для низької та стабільної інфляції; контрольованого впливу на стан грошово-кредитного ринку випуску внутрішніх зобов'язань Уряду; динаміки і структури бюджетних видатків; забезпечення стійкості фінансової системи загалом.

Огляд теоретичних засад, наукових позицій щодо монетарної політики дає змогу охарактеризувати вітчизняну модель, як таку, що містить окремі

[106] Про Стратегію монетарної політики Національного банку України : рішення Ради НБУ від 13.07.2018 № 37-рд (із змін., внесеними згідно з рішенням Ради НБУ від 31.03.2020 № 9-рд). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr037500-18#top.

елементи різних моделей, зокрема, з огляду на практику в частині введення режиму інфляційного таргетування та підтримання трансмісії облікової ставки як основного інструменту (інструменти «моделі двох опор»), у частині механізмів рефінансування, операцій репо (інструменти кредитно-фондової моделі). За результатами стислої характеристики застосування тих чи інших інструментів, важелів впливу, заходів монетарної політики протягом 2010–2020 рр. в Україні варто засвідчити ознаки умовно вдалої практичної реалізації емісійної політики, оскільки у процесі її проведення забезпечено невисокий фіскальний дефіцит (за винятком 2020 р.), спостерігалися уповільнення інфляції, зміцнення гривні та макрофінансової стабільності загалом.

Щодо бюджетного дефіциту, то акцент має бути перенесено на зовнішні джерела фінансування з огляду на співпрацю з МВФ, МФО, позитивний досвід випуску єврооблігацій (це допоможе сформувати надлишок іноземної валюти, з наступним її емісійним викупом). Такий механізм забезпеченої емісії дасть можливість одночасно продовжувати накопичення золотовалютних резервів, покривати фінансування видатків державного бюджету та зберігати макрофінансову стабільність.

Процес економічного зростання в Україні має ґрунтуватися на гармонійному поєднанні монетарних та бюджетних інструментів. До основних критеріїв, які підтверджують комплементарність монетарної і бюджетної політики, пропоновано віднести: низький рівень інфляційних очікувань економічних суб'єктів; скорочення попиту на іноземну валюту на готівковому валютному ринку; низький та стабільний рівень базової інфляції; зміну структури грошової емісії на користь кредитного каналу; зменшення обсягів валютних інтервенцій НБУ; дотримання безпекових індикаторів рівня бюджетного дефіциту, боргового навантаження, зміну структури державного боргу на користь внутрішнього фінансування, низхідний тренд частки видатків сектору державного управління.

З огляду на нові виклики у фінансово-кредитній системі, зумовлені повномасштабною російською агресією, виникла необхідність зміни стратегічних цілей у контексті забезпечення макроекономічної стабільності та, відповідно, пріоритетності застосування тих чи інших методів та інструментів управління рівнем інфляції, дефіцитом державного бюджету і державним боргом.

**Додаток Б**

## Податкова політика та бюджет

Фінансова теорія і практика виробили низку принципів побудови податкової системи, але основним, із погляду функціонування усієї фінансової системи як єдиного цілого, є забезпечення збалансування інтересів держави і платників податків. З одного боку – це встановлення оптимальних податків, які не стримуватимуть розвиток підприємництва, а з іншого – забезпечення надходження до бюджету коштів, достатніх для задоволення державних потреб. Тому головним завданням податкової політики є встановлення балансу між двома чинниками, якими визначається потреба в податках: необхідністю фінансового забезпечення виконання державою притаманних їй функцій та вирішенням соціально-економічних завдань. Податкова визначається ступенем впливу держави на соціально-економічні процеси і змінюється під впливом інтеграційних процесів, що відбуваються у світогосподарських зв'язках. Урахування останнього чинника зумовлено тим, що важливою ланкою процесу економічної інтеграції, особливо на сучасному етапі його розвитку, стало зближення національних податкових систем. Так, досвід європейських країн у формуванні й реалізації податкової політики має велике значення для України, особливо з огляду на те, що вона прагне до набуття повного членства в європейських організаціях.

**Податкова політика держави** – сукупність правових, економічних та організаційних заходів держави у сфері оподаткування щодо регулювання податкових відносин, спрямованих на забезпечення надходжень податків до централізованих фондів грошових ресурсів держави у процесі розподілу та перерозподілу ВВП і стимулювання економічного зростання за допомогою податкової системи.

***Податки не зменшують і не збільшують сукупних доходів у суспільстві, вони є лише одним із інструментів їхнього перерозподілу.*** Але, виконуючи цю функцію, податки можуть стимулювати або, навпаки, стримувати окремих суб'єктів господарювання, ту чи іншу діяльність, певні напрями розвитку суспільства. Саме тому надзвичайно важливим є завдання збалансування податкової політики. Аналіз трансформаційних процесів у економіці й фінансовій системі України свідчить про перманентність заходів з удосконалення системи оподаткування. У жодній іншій сфері діяльності держави за роки незалежності не було стільки перетворень, скільки

в податковій системі. Незважаючи на це, однією з найбільш складних і болючих проблем у країні є недосконале і доволі часто не узгоджене податкове законодавство. Україна, не маючи достатнього практичного досвіду і наукового обґрунтування фінансової, зокрема податкової, політики, змушена йти шляхом експериментального пошуку кращих варіантів податкової системи[107]. Динаміку змін у податковій системі необхідно розглядати крізь призму основних завдань, що декларувались як головні мотиви цих перетворень. Вивчення офіційних документів, публікацій свідчить, що такими завданнями були, по-перше, зниження загального рівня оподаткування, і, по-друге, посилення стимулюючої ролі податків. Водночас завдання досягнення фіскальної ефективності, тобто забезпечення бюджету і цільових фондів держави доходами, достатніми для фінансування передбачених видатків, розглядалося як щось другорядне та більш важливе для податкової служби, а не податкової системи. Однією з характерних особливостей реформування податкової системи були певна хаотичність, різноплановість і неузгодженість податкового законодавства. Необхідність його консолідації й уніфікації об'єктивно і логічно привели до розроблення єдиного документа — Податкового кодексу України (ПКУ), проєкт якого підготовлено в 1998 р., але ухвалено і затверджено тільки наприкінці 2010 р.[108]

*Одним із перших ідею податкового кодексу як уніфікованого зводу податкового законодавства для держав Центральної і Східної Європи розробив Йоахім Ланг, директор Інституту податкового права Кельнського університету.*

*Науковець виокремив п'ять головних цілей оподаткування, що мають бути покладені в основу розроблення податкового кодексу:*

- ✓ *правова державність;*
- ✓ *простота й адміністративна ефективність;*
- ✓ *фіскальна економічність;*
- ✓ *однаковість із правом Європейського Союзу;*
- ✓ *інвестиційна, заощаджувальна й екологічна схильність.*

*Доречно зауважити, що розпливчастої тези про те, що «податки повинні стимулювати виробництво», у переліку цілей оподаткування немає, а йдеться про інвестиційну й заощаджувальну схильність оподаткування. На думку вченого, для країн із перехідною економікою, що мають наміри інтегруватися в Європейське співтовариство, недоцільно використовувати велику кількість принципів оподаткування, оскільки їх множинність не дасть можливості оптимізувати податкову систему, тому базовим є перелік від трьох до п'яти складників, що охоплює принципи справедливості, економічної ефективності, дешевизни та наочності оподаткування, гнучкості податкової системи.*

[107] Ланг Й. Проєкт кодексу податкових законів держав Центральної та Східної Європи / Федеральне Міністерство фінансів : пер. з нім. Бонн, 1993. 464 с.

[108] Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VII (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.

**Податковий кодекс України** є основним документом, що регулює відносини, пов'язані зі встановленням, зміною та скасуванням податків і зборів, визначає вичерпний перелік податків і зборів, що справляються в нашій державі, та порядок їхнього адміністрування, платників податків і зборів, їхні права й обов'язки, компетенцію контролюючих органів і повноваження їхніх посадових осіб під час здійснення податкового контролю та інших адміністративних функцій, а також відповідальність за порушення податкового законодавства.

Формування власної податкової системи в Україні розпочалося відразу після проголошення незалежності. Можна визначити кілька основних етапів розвитку податкової систем країни.

***Перший етап — формування власної податкової системи***[109]. Формування власної податкової системи, зафіксоване в першій редакції Закону «Про систему оподаткування», відбувалося в дуже стислі строки. Тому ухвалений наприкінці 1991 р. закон фактично продублював чинний раніше в СРСР «Закон про податки з підприємств, об'єднань, організацій», який майже відразу було відредаговано. У зв'язку з уведенням із 1992 р. податку на додану вартість (ПДВ) із податкової системи випали податок з обігу, податок на експорт і імпорт. Податок на прибуток іноземних юридичних осіб також окремо не справлявся, оскільки був установлений єдиний для всіх підприємств податок на прибуток. Негайно було скасовано і податок на фонд оплати праці колгоспників, тому що вони стали звичайними платниками податків (цей податок відображав ідеологію колективізму, зокрема й у сплаті податків, у зв'язку з чим колгоспники прибутковий податок із населення не сплачували — за них це робив колгосп). У першій редакції Закону було передбачено можливість установлення місцевих податків, але тільки в 1993 р. було схвалено відповідний закон про місцеві податки і збори. Характеризуючи першу редакцію Закону про систему оподаткування, слід зазначити, що навряд чи доцільно давати глибоку оцінку його положень. Перед законом і не ставилося завдання створення відпрацьованої й ефективної податкової системи. Він повинен був стати і став початком у створенні власної податкової системи. Тому цілком очевидно, що потрібно було, по-перше, привести його у відповідність до реалій часу (у Законі, з одного боку, йшлося про податки, які не справлялися, а з іншого — не називалися уже впроваджені у фінансову практику), і, по-друге, дещо удосконалити. Ухвалена в 1994 р. друга редакція Закону, юридично закріпила

[109] Бюджетний менеджмент: навч. посіб. В 2 ч. / за заг. ред. М.В. Чечетова. Харків: ВД ІНЖЕК, 2004, Ч. 1. С. 479–487.

зміни, що відбулися в 1992—1993 рр. у податковій системі, і стала основою другого етапу її розвитку. Водночас слід зазначити, що таку ситуацію навряд чи можна оцінити як нормальну, оскільки закон має визначати фінансову практику, а не лише узагальнювати практику, що склалася. Склад податкової системи, відображений у другій редакції закону, загалом вже відповідав умовам ринкової економіки. Виняток становив податок на дохід (а не прибуток) підприємств. Однак на те були вагомі підстави. Відомо, що процеси роздержавлення і приватизації тільки починалися. Державні підприємства до цього моменту вже мали права самостійно установлювати форми і розміри оплати праці, чим вони і користувалися, природно, у бік її зростання. У зв'язку з цим прибуток як об'єкт оподаткування істотно зменшувався або взагалі зникав. Вирішити цю проблему можна було двома шляхами. По-перше, обмеженням розмірів оплати праці, що відноситься на собівартість (подібний порядок застосовувався ще в СРСР і в початковий період становлення податкової системи України). По-друге, через установлення об'єктом оподаткування не чистого доходу підприємства (прибутку), а валового (суми прибутку і заробітної плати), що створювало передумови скасування обмежень щодо оплати праці. Застосування податку на дохід у цей період мало і правову основу, точніше підприємства користувалися відсутністю такої основи. З одного боку, підприємства номінально перебували в державній власності. З іншого – реально були задекларовані права трудових колективів на цю власність. У зв'язку з цим юридично було дуже складно встановити, кому належить отриманий прибуток — державі чи трудовому колективу. У цих умовах найбільш прийнятним був саме податок на дохід.

Повернення до податку на прибуток було головною сутнісною ознакою третьої редакції Закону України «Про систему оподаткування», ухваленої в 1997 р. Оскільки інших істотних змін він не передбачав, то навряд чи його можна розглядати як самостійний етап розвитку податкової системи України. Цікавою ознакою цієї редакції було те, що в ній спочатку «загубили» два платежі — внески у Фонд сприяння зайнятості населення і відрахування на дорожні роботи, які було згодом відновлено. Крім того, було допущено термінологічну неточність. Так, внески в цільові фонди було визначено як збори. Але збори — це платежі разового, випадкового характеру, що збираються за місцем учинення певних дій, тоді як внески мали характер постійних платежів, що здійснювались платниками у встановлені терміни. Необґрунтованим є вживання терміну «збір» і до платежів за ресурси, оскільки тут узагалі немає ознак податку, проте очевидна еквівалентність взаємовідносин підприємств із державою.

***Другий етап — приведення складу податкової системи у відповідність до умов ринкових відносин.*** Характерною рисою другого етапу розвитку податкової системи є поступове зниження податкового тягаря. Так, у 1994 р. було знижено ставку ПДВ із 28 % до 20 %, а з 1997 р. щодо деяких товарів упроваджено нульову ставку. При переході від податку на дохід до податку на прибуток ставку оподаткування було знижено майже на 1/3. Поступово зменшувалися ставки цільових податків аж до їхнього повного скасування (внески у Фонд ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи і соціального захисту населення, відрахування на дорожні роботи та ін.).

***Третій етап — удосконалення податкової системи в умовах перехідної економіки.*** На підставі набутого досвіду реформування податків і з урахуванням певним чином сформованої на ринковій основі системи економічних відносин розроблено проєкт ПКУ. Основним завданням останнього є систематизація податкового законодавства, його уніфікація і спрощення методики розрахунку податків. Крім того, під час його розроблення враховувалося також завдання подальшого зниження рівня оподаткування. Склад податкової системи, запропонований Верховною Радою України у проєкті Податкового кодексу, доволі упорядкований і містить ті податки, що вже використовуються в практиці. Перелік податків істотно скорочений. Так, зі складу загальнодержавних податків виключалися податок на промисел і цільові компенсаційні платежі — відрахування і збори на геологорозвідувальні та дорожні роботи. Кількість місцевих податків передбачалося скоротити з 16 до 9. При цьому один із них — єдиний збір, що справляється в пунктах пропуску через державний кордон, віднесений до загальнодержавного. Податок на землю передбачалося об'єднати з податком на майно, що навряд чи виправдано, оскільки це різні податки, які практично в усьому світі застосовуються відокремлено. Включення до проєкту ПКУ рентних платежів не означало розширення системи оподаткування. Це включення їх у правове поле, оскільки вони справлялися і раніше, але не регулювалися податковим законодавством. Головною позитивною ознакою ПКУ є значне скорочення переліку загальнодержавних (з 28 до 18) та місцевих (з 14 до 5) податків і зборів. Податковий кодекс передбачав зниження рівня оподаткування за основними податками: за ПДВ – із 20 до 17–18 % зі збереженням для окремих товарів і операцій нульової ставки, зменшення ставки податку на прибуток з 2011 р. із 25 до 19 %, з 2014 р. – до 18 %, а потім – до 17 %, за податком на доходи фізичних осіб (ПДФО) — із 40 до 13—15 %. Спрямованість документа очевидна – розвиток податкового законодавства України у бік поступового зниження податкового тягаря, що сприятиме

піднесенню економіки Це дає підстави стверджувати, що податкове законодавство України розвивається у напрямку поступового зниження податкового тягаря. Це насамперед сприяє піднесенню економіки, оскільки, *по-перше*, у підприємств залишається більше ресурсів для фінансування свого розвитку і, *по-друге*, вони можуть більше залучати ресурсів через фінансовий ринок, куди будуть направлятися заощадження громадян.

Процес трансформації податкової системи України навряд чи можна розглядати як податкові реформи. Реформа фактично відбулася ще під час перебудови під час переходу на податкові основи взаємовідносин державних підприємств із бюджетом. Загалом ідеологія тієї реформи була ринковою, що й підтвердилося з часом. Проблеми ж у сфері оподаткування були пов'язані з труднощами перехідного періоду, що мали (і мають) об'єктивний характер. Водночас вони посилювалися суб'єктивними і досить часто непрофесійними діями влади.

***Четвертий етап — удосконалення податкової системи за чинним Податковим кодексом України.*** З ухваленням ПКУ розпочався новий період розвитку вітчизняної податкової системи, правил, процедур адміністрування, задекларовано європейський вибір. Удосконалення податкової системи має на меті проведення реформи, спрямованої на розбудову сучасної конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки України, забезпечення сталого економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі, проведення збалансованої бюджетної та соціальної політики на середньострокову перспективу.

Податки відображають складні економічні відносини, а тому мають бути адекватними їм. Відзначимо той позитивний момент, що Кабінет Міністрів України відмовився від підвищення ставок ключових податків, як це зробили кілька країн ЄС, бюджети яких також мають серйозні дефіцити. Натомість Уряд обґрунтовано віддає перевагу боротьбі з мінімізацією і ухиленням від сплати податків як головному напряму збільшення доходів бюджету. Це доволі значний за обсягом ресурс податкових надходжень. За розрахунками експертів Національного інституту стратегічних досліджень, лише через застосування схем мінімізації оподаткування ПДВ бюджет витрачає 25,6 % обсягу потенційно можливих надходжень, а це майже 30 млрд грн. Незаконне відшкодування ПДВ створило умови для особливого різновиду кримінального бізнесу. Ця проблема поглиблюється активними і різноманітними діями учасників тіньової економіки, які будують свій бізнес на незаконному відшкодування ПДВ. Очевидно, що втрати бюджету від мінімізації сплати ПДФО та податок на прибуток підприємств також є значним.

Іншим важливим напрямом переорієнтації системи оподаткування може бути впровадження ресурсозберігаючих технологій і посилення оподаткування екологічно шкідливих і небезпечних виробництв. За рівнем споживання енергії на одну особу Україна посідає одну з провідних позицій у світі. Енергоємність нашого ВВП у 3,2 раза перевищує відповідний показник індустріально розвинутих країн. Економічні суб'єкти, що мають екологічно небезпечне виробництво повинні стояти перед вибором: постійно сплачувати до державного бюджету величезні суми збору чи принципово розв'язувати проблему викидів – скидів на своєму виробництві.

Проблемними залишаються питання: напрями реформування спрощеної системи оподаткування; цільове використання податкових пільг; мінімізація рівня тіньового сектору економіки; активний розвиток інституту податкового консультування в Україні; максимальна стимуляція розвитку інновацій, збільшення інвестицій та модернізація основних фондів; розроблення концепцій екологічної безпеки та удосконалення екологічного оподаткування; уведення податку на багатство; формування ідеології партнерських взаємовідносин у податковій сфері з урахуванням євростандартів і євроінтеграційного курсу України та подальше запровадження її в податкову практику; мінімізація проявів корупції в діяльності контролюючих органів; визначення та обґрунтування напрямів інформаційної політики фіскальної служби України як відкритого для громадськості органу державної влади; *застосування податку на надприбуток*. Сутність останнього полягає в обкладанні одноразовим платежем підприємств через певний проміжок часу після приватизації. База оподаткування – теперішня вартість мінус вартість на момент продажу (реалізаційна вартість), сплата податку – частинами протягом року. Потенційно це дасть змогу отримати значні фінансові ресурси, знизити рівень національної недовіри до приватизації та збільшити інвестиційну привабливість державних підприємств за рахунок відсутності стимулів до незаконної приватизації.

***Водночас аналіз процесу становлення та реформування вітчизняної податкової системи, що здійснювалися фактично неперервно з моменту її створення, дає підстави вважати, що в Україні не вдалося сформувати податкову систему, яка б відповідала соціально-економічним реаліям та стала реальним фактором економічного зростання.***

Трансформації системи оподаткування в Україні з перших років її незалежності відбувалися не на користь економічного зростання. Так, в 1991–1994 рр. стрімке зростання частки податків у ВВП не було забезпечено їхнім ефективним використанням з боку держави, а саме спрямованим на вирішення проблем соціально-економічного розвитку. Починаючи з 1995 р., сформувалася тенденція до поступового зменшення частки податків та обов'язкових платежів

до бюджету у ВВП, а з 2003 р. тренд змінився – частка податків у ВВП знову почала зростати під впливом різних чинників (рис. Б.1).

Ефективність податкових відносин держави та її суб'єктів доцільно досліджувати через коефіцієнт співвідношення вартості державних суспільних благ і трансфертних платежів та суми податкових платежів. Якщо цей коефіцієнт не зменшується нижче 80 %, можна говорити про те, що високий рівень оподаткування виправдовує себе й висока гранична корисність вилучених державою обов'язкових зборів із фізичних і юридичних осіб не порушується. Світовий досвід демонструє, що найоптимальніший рівень сукупного оподаткування перебуває в межах 30 %. Найрозвинутішою у світі є економіка США, де сукупний рівень оподаткування не перевищує 33 %. У країнах, де він досягає 40 % (Німеччина) або 45–55 % (Швеція, Фінляндія), починає зростати державний борг, знижується ефективність економіки, виникає таке явище, як соціальний паразитизм. Сьогодні країни з високою нормою вилучення доходів змушені трансформувати систему оподаткування, оскільки теперішня вже вичерпала себе. Податкові реформи, що проводяться в розвинутих європейських країнах, спрямовані на лібералізацію системи оподаткування з метою запобігання відпливу капіталу і фахівців.

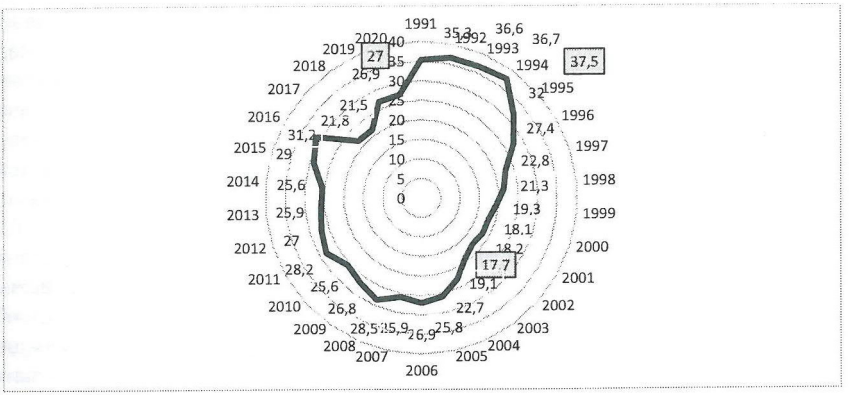



**Рис. Б.1.** Динаміка частки податкових надходжень у ВВП, %

Порівняно з іншими країнами номінальний рівень податкового навантаження в Україні не більший, ніж у США, Канаді, Великій Британії та Німеччині, проте реальне податкове навантаження, яке враховує ще й віддачу податкової системи, тобто рівень задоволення потреб платників за рахунок податків, є значно більшим. Наприклад, порівняно зі Швецією,

фінансова політика якої є соціально орієнтованою, а величина податкового тягаря становить близько 55 % ВВП, в Україні рівень податкового навантаження є набагато меншим і коливається в межах 33–36 %. Однак твердження, що податкове навантаження для шведів більше, ніж для українців, є помилковим, оскільки частка податків, що повертається населенню при перерозподілі доходів бюджету, для перших становить майже 85 %, тоді як у нашій державі не перевищує 30 %. Отже, ефективність використання податків в Україні утричі нижча, ніж у Швеції. З огляду на це ***увагу слід зосередити не на рівні оподаткування, а на ефективності використання податкових надходжень на умовах граничної корисності таких платежів для конкретних платників податків.***

**Податковий коефіцієнт.** *Західна фінансова наука і статистика включають у податкову систему, крім податків, що надходять у бюджет, податки (відрахування) на соціальне страхування.* У ПКУ внески до цільових фондів, зокрема соціального страхування, виключені зі складу податкової системи. З одного боку, певне логічне пояснення цьому є, оскільки вони віднесені до сфери законодавства з обов'язкового державного соціального страхування. Але, з іншого – це штучно звужує межі податкової системи і не відображає реального рівня оподаткування. Варто зауважити, що, коли стосовно найманого працівника у разі направлення внесків на персональні рахунки, можна говорити про превалювання відносин страхування над оподаткуванням, то для підприємств-роботодавців це реальні податки. Тому ЄСВ економічних суб'єктів слід включати до складу податкової системи. Те ж саме стосується і внесків окремих найманих працівників за відсутності персональних рахунків і за солідарної системи відповідальності, оскільки при цьому внески стають безоплатними, нецільовими, безповоротними платежами, тобто, власне, податками.

Зменшення чи збільшення загального податкового навантаження можна здійснювати як регулюванням розміру податкових ставок, так і шляхом перегляду обсягів податкових пільг для певних суб'єктів господарювання. Дослідження А. Лаффера підтверджує, що держава зобов'язана завжди проводити поміркована політику податкового тиску для забезпечення стабільних надходжень. Концепція спрямована на зменшення навантаження на суб'єктів оподаткування, а зростання надходжень до бюджету має здійснюватися за рахунок зростання платників податків та розширення податкової бази. У макроекономічному вимірі податкове навантаження відображає ефективність податкової політики, тобто кількісно вимірює сукупний вплив податкових платежів на джерела їхньої сплати. У міжнародній практиці цей показник визначається як відношення фактичних податкових надходжень у зведений бюджет держави до обсягу ВВП.

Податкове навантаження відображає ефекти впливу податків на економіку та на окремих платників, пов'язаних з економічними обмеженнями щодо сплати податків і відволікання коштів від інших можливих напрямів їхнього використання. Надмірне податкове навантаження є негативним фактором податкової політики, яка не дає нормально функціонувати підприємствам, стримує ділову активність суб'єктів господарювання. Своєю чергою, надмірно низький рівень податкового навантаження – це недоодержання податкових платежів, що не дає змоги державі повною мірою виконувати свої функції. Під оптимальним рівнем податкового навантаження розуміють рівень, за яким платники податків, щодо своєї платоспроможності, згодні платити встановлені державою платежі, одержуючи від держави якісні суспільні блага.

Згідно з прийнятою для міжнародних порівнянь практикою, ***податковий коефіцієнт*** (tax ratio) розраховується як відношення суми сплачених податків, включно з обов'язковими відрахуваннями до державних соціальних фондів, до ВВП у ринкових цінах (тобто до документально підтвердженої вартості кінцевого виробництва товарів і послуг всередині країни). При цьому обов'язкові відрахування до соціальних фондів враховуються при визначенні податкового коефіцієнта на тій підставі, що у міжнародній статистиці вони, зазвичай, розглядаються як податки, а не як страхові платежі, оскільки: мають примусовий характер; сплачуються уряду для фінансування поточних витрат; як правило, не надають платнику прямого еквіваленту; справляють ефект перерозподілу доходів. Відповідно до сучасної класифікації податків, що міститься у Керівництві зі статистики державних фінансів МВФ, податки поділяються на групи (рис. Б.2).

В Україні податковий коефіцієнт офіційно не розраховується. Здебільшого обчислюється лише частка доходів зведеного або державного бюджету у ВВП, яка розглядається як показник загального рівня оподаткування в Україні, хоч насправді вона свідчить тільки про масштаби перерозподілу ВВП через бюджетну систему. Робити на підставі цього показника міжнародні порівняння загального рівня оподаткування некоректно. Оцінити загальний рівень податків, що склався (податкове навантаження) можна, застосувавши декілька методологічних підходів та методик[110] (табл. Б.1) на основі міжнародних порівнянь:

[110] Складено за: Новосельська Л. І. Методи оцінювання рівня податкового навантаження на підприємства. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2013. Вип. 23.10. С. 239–245; Оперенко С. Г. Податкове навантаження та його вплив на стимулювання економічного зростання *Науковий вісник Ужгородського національного університету Сер.: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2018. Вип. 19, ч. 2. ,С. 167–171. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/19_2_2018ua/39.pdf; Динаміка податкового навантаження в Україні в контексті реалізації податкової реформи / за ред. Т. І. Єфименко, А. М. Соколовської. Київ : ДННУ «Академія фінансового управління», 2013. 494 с. URL: https://afu.kiev.ua/getfile.php?page_id=450&num=5.

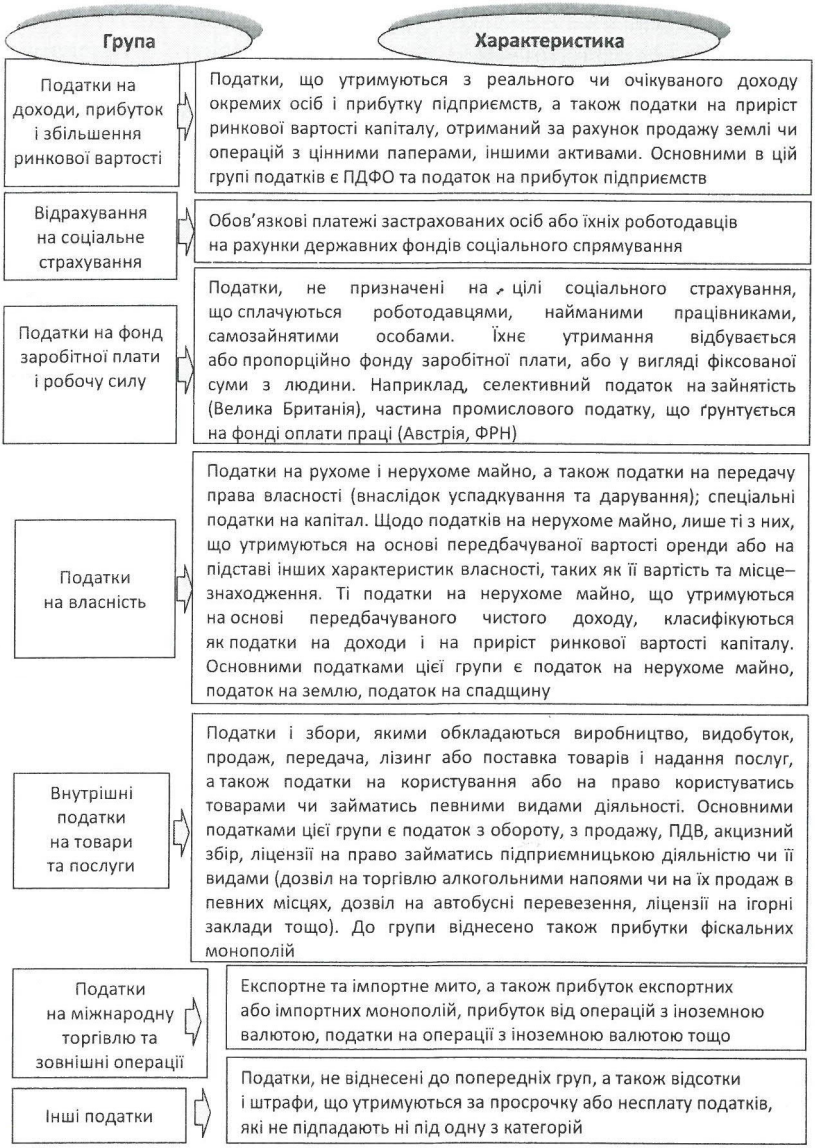



**Рис. Б.2.** Класифікація податків за вимогами МВФ

**Таблиця Б.1**

## Характеристика методів визначення податкового навантаження

| *Формула* | *Характеристика методу* |
|---|---|
| **1** | **2** |
| ПНзаг = (ПП + ЄСВ ) / ВВП х 100 %<br>ПНзаг – **загальний рівень податкового навантаження на економіку**<br>ПП – податкові платежі, зараховані до зведеного бюджету<br>ЄСВ – обсяг сплаченого єдиного соціального внеску до цільових соціальних фондів | Для вимірювання загального рівня податкового навантаження на економіку застосовується податковий коефіцієнт, який визначається шляхом відношення суми сплачених податків, зокрема й обов'язкових відрахувань у державні соціальні фонди, до ВВП |
| ПНпр = (ППпдфо +Дпфу) / Дох домогосп х 100 %<br>ПНпр – **податкове навантаження на працю**<br>ППпдфо – податкові платежі за ПДФО<br>Дпфу – доходи ПФУ<br>Дох домгосп – загальний розмір доходів населення, домогосподарств | Показник податкового навантаження на працю розраховується як відношення суми надходжень ПДФО до зведеного бюджету України та доходів ПФУ до загального розміру доходів населення |
| ПНкап = (ППприб + ЄСВ підпр ) / ВК х 100 %<br>ПН кап – **податкове навантаження на капітал**<br>ППприб –платежі за податком на прибуток<br>ЄСВ підпр – частина ЄСВ, що сплачується за рахунок роботодавця<br>ВК – загальна сума власного капіталу суб'єктів господарювання | Показник рівня податкового навантаження на капітал – як відношення надходжень до зведеного бюджету податку на прибуток підприємств та надходжень єдиного соціального внеску, які сплачуються за рахунок роботодавців, до величини власного капіталу підприємств |
| ПНспож = ППнепр / ВНспож х 100 %<br>ПНспож – **податкове навантаження на споживання**<br>ППнепр – обсяг непрямих податкових платежів до зведеного бюджету<br>ВНспож – витрати споживання громадян країни | Рівень податкового навантаження на споживання – як відношення загальної суми надходжень до зведеного бюджету непрямих податків до розміру споживчих витрат населення України |
| ПНд = ПП / Д х 100 %<br>ПНд – **податкове навантаження платника податків через показник доходу**<br>ПП – сума податкових платежів<br>Д – дохід економічного суб'єкта | Характеризує податкомісткість виготовленої продукції; не дає реальної картини податкового навантаження на платника податків |
| ПНвр = ПП / ВР х 100 %<br>ПНвр– **податкове навантаження через виручку від реалізації**<br>ВР – виручка від реалізації | Не дає змоги визначити вплив зміни структури податків на показник податкового навантаження економічного суб'єкта |

**Закінчення таблиці Б.1**

| 1 | 2 |
|---|---|
| ПНпр = ПнП / Пр х 100 %<br>ПНпр – **податкове навантаження через показник прибутку підприємства**<br>ПнП – податок на прибуток<br>Пр – прибуток підприємства | Визначає вплив податку на прибуток на фінансовий стан підприємства. Не враховує інших прямих податків |
| ПНа = ПП / А х 100 %<br>ПНа – **податкове навантаження через показник активів**<br>А – вартість активів підприємства | Характеризує рівень капіталізації підприємства, дає змогу об'єктивно оцінити ділову активність |
| ПН непр = ППнепр / Д х 100 %<br>ПН непр – **податкове навантаження через непрямі податки**<br>ППнепр –сума непрямих податкових платежів | Визначає частку непрямих податків (ПДВ, акцизний податок, мито) у доходах підприємства |
| ПНпрям = ППпрям / В х 100 %<br>ПНпрям – **податкове навантаження через прямі податки**<br>В – витрати економічного суб'єкта | Визначає частку прямих податків (плата за землю, плата за ресурси, транспортний податок, екологічний податок, ЄСВ як податок) у витратах підприємства |
| ПН %= ¼ (ПДВ до сплати / ДВ + ПнП /БП + +ППпрям /В + ППнепр / Д) х 100 %<br>ПН %- **середній показник податкового навантаження платника податків**<br>БП – балансовий прибуток | Визначається відношенням податкових платежів до джерел їхньої сплати, не визначає реального податкового навантаження, а дає змогу завдяки порівнянню з показниками базового періоду визначити критерії ризику порушень податкового законодавства платниками податків |

- податкових коефіцієнтів, зокрема зіставлення виробництва ВВП на одну особу в країнах з аналогічним податковим коефіцієнтом;
- державних видатків на одну особу за основними напрямами таких видатків (оцінка загального рівня оподаткування в країні з позицій достатності податкових доходів держави для виконання її основних функцій).

Міжнародні порівняння податкових коефіцієнтів різних країн свідчать, що останніми роками в Україні податковий коефіцієнт встановився на рівні, значно нижчому, ніж у розвинутих західноєвропейських країнах. Аналогічний рівень оподаткування в середньому щодо розвинутих європейських країн мав місце в 1965 р. З огляду на загальні глобалізаційні процеси ці потреби визначаються можливостями не національної, а світової економіки.

Безумовно, рівень вітчизняного податкового навантаження має формуватися зважаючи на практику інших країн. ***Податковий коефіцієнт на рівні 30–35 % свідчить про те, що, акумулюючи таку частку ВВП, українська держава не може задовольняти потреби своїх громадян у суспільних благах на сучасному рівні***. Водночас, виробляючи лише 3,6 тис. дол. ВВП на одну особу за рік (виходячи з паритету купівельної спроможності) порівняно з 25 тис. дол. в середньому в розвинутих західноєвропейських країнах, Україна не може перерозподіляти таку само частку ВВП через свою податкову систему, як інші країни. Здебільшого частка держави у ВВП є більшою в багатих і меншою – у бідних країнах. Наслідком цього є суперечність між потребами збільшення масштабів перерозподілу ВВП державою, що обумовлено зростанням потреб у суспільних благах, і можливостями забезпечити такий перерозподіл та задовольнити вищезазначені потреби, обмеженими низьким рівнем соціально-економічного розвитку країни. Ця суперечність є особливо гострою з урахуванням того, що фінансуючи на низькому рівні виробництво тих суспільних благ, від яких залежить суспільний прогрес (наука, освіта, охорона здоров'я), Україна обмежує свої можливості щодо поступального розвитку. Характерним щодо цього є рівень витрат на освіту й охорону здоров'я в Україні порівняно з деякими західноєвропейськими країнами. Незважаючи на те, що протягом кількох років видатки на соціальний захист населення, освіту та охорону здоров'я належали до бюджетних пріоритетів, як частка від ВВП вони зменшилися. Відповідно до міжнародних стандартів ***при зменшенні фінансування науки до 1 % ВВП починається її незворотна деградація***. Тим часом передові індустріальні країни світу пов'язують своє майбутнє з визнанням вирішальної ролі у сучасному економічному розвитку саме науки та використання її потенціалу.

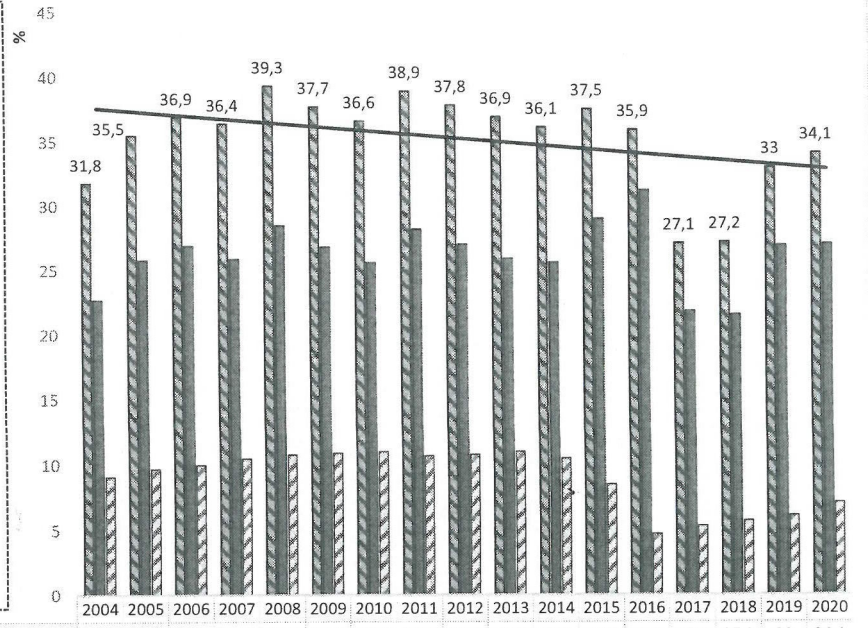
Взагалі аналіз динаміки показників податкового навантаження на працю, споживання та капітал демонструють закономірну тенденцію, а саме: при зниженні податкового навантаження на працю та капітал підвищується податкове навантаження на споживання і навпаки. Податкове навантаження на капітал залишається на низькому рівні, що також є закономірним та логічно виправданим в умовах нестабільної економіки. Для визначення оптимального рівня податкового навантаження, який має вплинути на пожвавлення ділової активності суб'єктів господарювання та стимулювати розвиток національної економіки, доцільно встановити взаємозв'язок між показниками податкового навантаження та розміром ВВП.

Розрахунки на основі зазначених методичних підходів свідчать, що лінійний тренд загального рівня податкового навантаження на економіку України (податковий коефіцієнт) має незначну тенденцію до зниження, та щорічні значення постійно коливаються (рис.Б.3).

Номінальний рівень податкового навантаження в Україні в межах 33–36 %, що не більше, ніж у США, Канаді, Великій Британії, Німеччині та набагато менше ніж у Швеції (55 %).

Ефективність використання податків в Україні не перевищує 30 % – утричі нижча, ніж у Швеції (85 %).

***Акцент має бути не на рівні оподаткування, а на ефективності використання податкових надходжень на умовах граничної корисності таких платежів для конкретних платників податків***




| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| податковий коефіцієнт, % | 31,8 | 35,5 | 36,9 | 36,4 | 39,3 | 37,7 | 36,6 | 38,9 | 37,8 | 36,9 | 36,1 | 37,5 | 35,9 | 27,1 | 27,2 | 33 | 34,1 |
| частка податкових платежів зведеного бюджету у ВВП, % | 22,7 | 25,8 | 26,9 | 25,9 | 28,5 | 26,8 | 25,6 | 28,2 | 27 | 25,9 | 25,6 | 29 | 31,2 | 21,8 | 21,5 | 26,9 | 27 |
| частка внесків до цільових соціальних фондів у ВВП, % | 9,1 | 9,7 | 10 | 10,5 | 10,8 | 10,9 | 11 | 10,7 | 10,8 | 11 | 10,5 | 8,5 | 4,7 | 5,3 | 5,7 | 6,1 | 7,1 |

**Рис. Б.3.** Рівень загального податкового навантаження на економіку, % до ВВП

Найбільш вірогідними причинами цих явищ є зміни в податковому законодавстві, а також списання та реструктуризація податкової заборгованості суб'єктів господарювання перед бюджетом. Щодо змін в податковому законодавстві, то вони спричинили як зниження податкового навантаження (внаслідок зменшення та наступного скасування (1998 р.) збору до Чорнобильського фонду: зміни правил та ставок нарахування соціальних внесків (введення у 2011 р. ЄСВ та зменшення ставки у 2016 р. з 34,7 % до 22 %), так і збільшення числа «податкових лазівок», які допомагають уникати податків та створюють додаткові стимули для ухилення від їхньої сплати. Наприклад, деякими з-поміж таких лазівок є надана підприємствам можливість переносити балансові збитки на наступні податкові періоди, а також чинна до 2000 р. процедура надання права на експортне відшкодування, яка не створювала перешкод для отримання підприємством такого відшкодування незалежно від виконання ним своїх обов'язків перед постачальниками. Зростання податкового коефіцієнта зумовлено збільшенням податкових надходжень як частки від ВВП (передусім за рахунок ПДФО, податку на прибуток підприємств), а також надходжень до державних соціальних фондів.

З огляду на складники зростання податкового коефіцієнта можна зробити висновок, що основною його причиною стало зростання доходів громадян, передусім у формі заробітної плати. Зважаючи на значні масштаби податкової заборгованості платників перед бюджетом і державними соціальними фондами, що зменшують загальну суму податкових надходжень, а також масштаби тіньової економіки, у якій створюється, за різними оцінками в різні періоди від 35 % до 60 % офіційного ВВП, і внаслідок чого реальний ВВП виявляється значно більшим від офіційного, міжнародні порівняння податкових коефіцієнтів варто проводити на основі розрахунку частки нарахованих податків у ВВП, скоригованої з урахуванням виробленої продукції і сплачених податків у тіньовому секторі економіки (майже 7 % доданої вартості).

Обчислення рівня податків в Україні з урахуванням чинника тіньової економіки дає змогу зробити певні висновки: тіньова економіка вносить суттєві викривлення в загальну картину рівня податків в Україні, знижуючи цей показник в 1,5 раза порівняно з показниками, що характеризують потенціал податкової системи; суб'єкти тіньової економіки, користуючись суспільними благами, беруть мінімальну участь у фінансуванні їхнього виробництва, внаслідок чого останнє деградує, на що вказують податкові доходи суспільного сектору в розрахунку на одну особу, які перебувають на рівні 310–320 дол., порівняно з майже 10 тис дол. у розвинутих країнах. Викладене свідчить, що кількість та якість основних суспільних послуг в Україні, які фінансуються за рахунок податкових платежів, не відповідають сучасним вимогам.

Причинами цього є не лише неефективне використання фінансових ресурсів держави, а і їхній недостатній загальний обсяг, пов'язаний як з низьким рівнем ВВП на одну особу, так і зі зниженням податкового коефіцієнта.

Негативний вплив на економічний та соціальний розвиток країни здійснюється внаслідок тінізації економіки, недосконалого механізму справляння податків, зборів та інших обов'язкових платежів, неефективних податкових пільг, низького рівня податкової культури та податкової дисципліни суб'єктів господарювання. Тобто ***важливим завданням є оптимізація податкового навантаження.*** Для цього необхідними є такі дії: зменшення податкового навантаження на суб'єкти оподаткування завдяки поступовому зниженню податкових ставок та розширення баз їхнього оподаткування (зростання надходжень до бюджету має здійснюватися за рахунок збільшення платників податків та розширення податкової бази); збільшення податкової бази доцільно проводити із значної кількості ефективних податків; покращання системи податкового адміністрування податків та зборів, забезпечення її прозорості; помірне зниження і рівномірність розподілу податкового навантаження між платниками залежно від виду діяльності; удосконалення систем податкового контролю, які запобігали б ухиленню платниками сплати податкових платежів; зменшення та ефективне використання податкових пільг, які дуже часто лобіюють інтереси зацікавлених осіб (зниження загальної кількості податкових пільг сприятиме формуванню справедливої податкової системи); створення умов для активізації інвестиційних та інноваційних процесів у пріоритетних галузях економіки (збільшення обсягу інвестицій у господарську діяльність підприємств розширить масштаби їхньої діяльності та доходи суб'єктів господарювання; зростання доходів призведе до збільшення ВВП і зменшення податкового навантаження).

***Оптимальне податкове навантаження на економіку має перебувати на рівні 41–42 % ВВП, зокрема ЄСВ – 13,6–13,8 % ВВП.*** Структурні зрушення в податковій системі у напрямі оподаткування майна відсоткових доходів дають можливість: зменшити загальне податкове навантаження на виробництво і громадян з невисокими доходами без ризику бюджетних втрат; збільшити податкові надходження на 10 %, змістивши акценти в оподаткуванні на майно та пасивні й нетрудові доходи; оптимізувати структуру податкових платежів, сприяти збільшенню частки стабільних і простих в управлінні (плануванні та адмініструванні) видів податкових платежів, що забезпечить наповнюваність бюджету та в перспективі сприятиме зниженню рівня тіньової економіки. Різні рівні податкового навантаження у різних країнах пояснюються особливостями соціально-економічного розвитку, фінансової політики та механізмом побудови

податкової системи. А тому навіть за низького рівня податкового навантаження насправді він може бути високим.

***Податкова політика.*** Міністерство фінансів України за функціональними повноваженнями[111] забезпечує з-поміж іншого формування та реалізацію єдиної державної податкової політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування[112], державної політики в сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства. Податкова політика розглядається при цьому як діяльність держави у галузі встановлення, правового регламентування та організації справляння податків і податкових платежів у централізовані фонди грошових ресурсів держави.

Основними пріоритетами Міністерства фінансів України у забезпеченні формування та реалізації державної податкової політики відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами є:

- підвищення ефективності, стабільності, прогнозованості податкової системи;
- зростання якості та ефективності податкового адміністрування;
- ефективне акумулювання ресурсів, необхідних для виконання державою своїх функцій;
- забезпечення справедливості та рівності податкової системи її адаптацію до норм та правил Європейського Союзу;
- відсутність негативного впливу для ведення бізнесу та сприяння економічному розвитку;
- розширення бази оподаткування, зокрема шляхом детінізації економіки.

Щодо податкової політики найчастіше виокремлюють такі її типи, зорієнтовані на певне функціональне призначення податків: ***фіскальний*** (посилення фіскальної функції – максимальне податкове навантаження); ***фіскально-перерозподільний*** (посилення фіскальної функції – максимальне податкове навантаження та розподільної функції - перерозподіл значної частки ВВП за допомогою податків); ***регулюючий*** (посилення регулюючої функції – стимулювання економічного розвитку); ***фіскально-конкуруючий*** (посилення податкової конкуренції – стимулювання залучення економічних агентів до своєї фіскальної юрисдикції); ***фіскально-регулюючий*** (балансування фіскальної функції – середнє податкове навантаження та регулюючої функції –

[111] Положення про Міністерство фінансів України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text.

[112] Правові та організаційні засади забезпечення збору та обліку ЄСВ, умови та порядок його нарахування і сплати та повноваження органу, що здійснює його збір та ведення обліку визначено Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 № 2464-VI (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#Text.

для пріоритетних галузей і видів економічної діяльності). Запровадження у практичній діяльності того чи іншого типу політики та/або їхнє поєднання сприяють формуванню відповідних моделей податкової політики: максимальних чи мінімальних податків, розумних податків[113].

На стадії формування податкової політики країни уповноважений суб'єкт (президент або прем'єр-міністр) обирає аналогову модель, а уряд відповідно до цього розробляє форму податкової політики, тобто надає досить абстрактній (загально концептуальній) моделі конкретний національний зміст. Науковці виокремлюють такі основні моделі податкової політики.

***Політика максимальних податків.*** Під час її проведення відбувається зростання податкового тягаря шляхом введення нових податків, а також збільшення ставок та оподатковуваної бази діючих податків. У подальшому це призводить до зниження обсягів виробництва, застосування легальних і нелегальних шляхів ухилення від оподаткування. Унаслідок – відбувається зниження податкових надходжень до бюджетів різних рівнів і цільові фонди. Така модель податкової політики враховує тимчасові потреби держави у грошових ресурсах, але не сприятиме економічному зростанню країни протягом тривалого періоду. Ця модель використовується здебільшого у двох випадках. По-перше, у надзвичайні періоди економічних криз, воєнних дій, коли необхідно істотно підвищити мобілізацію фінансових ресурсів в державний бюджет, збільшити обсяг державних закупівель та інвестицій у певні сектори економіки військового призначення, зменшуючи при цьому соціальні витрати. По-друге, ця політика застосовується і в мирний час, коли немає криз, наприклад, у розвинутих країнах Скандинавії, де високий рівень податкового навантаження супроводжується дуже високими соціальними витратами. У такій політиці пріоритетами виступають уже фіскальні та соціальні цілі.

***Політика мінімальних податків (політика економічного розвитку).*** Ця модель характеризується тим, що враховуються не тільки фіскальні інтереси держави, але й інтереси платників податків. Унаслідок реалізації цієї політики економіка розвивається швидкими темпами, особливо реальний сектор, (оскільки створено сприятливий податковий та інвестиційний клімат. Податкове навантаження на економічні суб'єкти знижено, величина прибутку, що залишається в їхньому розпорядженні, зростає, розширюється виробництво і збільшуються виплати працівникам. Разом із тим податкові надходження до бюджету знижуються, тому внаслідок недостатності фінансових ресурсів можливе неповне виконання державних соціальних програм. Суттєво

[113] Податкова політика: теорія, методологія, інструментарій : навч. посіб. / за ред. Ю. Б. Іванова, І. А. Майбурова. Харків : ВД «ІНЖЕК», 2010. 492 с. URL: https://ndc-ipr.org/media/ndc_old/documents/3_sa5omLX.pdf.

послаблюючи податкове навантаження і зберігаючи певний обсяг інвестиційних програм, така політика орієнтована на стимулювання економічної активності бізнесу і використовується здебільшого у період економічного пожвавлення, щоб всемірно сприяти збільшенню темпів економічного зростання. Подібної моделі дотримувалися Німеччина та Японія в період повоєнної відбудови економіки. У 1980-х роках ця політика ефективно використовувалася в США адміністрацією Р. Рейгана. В останнє десятиліття її успішно реалізують країни, що здійснюють експансію на світовому ринку, зокрема Китай, Індія, Мексика, Бразилія та ін. Пріоритетними тут є економічні цілі.

***Політика розумних податків***. Це компромісний варіант між двома вищеназваними моделями; характеризується досить збалансованим рівнем податкового навантаження, що дає змогу не пригнічувати розвиток економіки і при цьому підтримувати значний обсяг соціальних витрат. Під час проведення податкової політики з доволі істотним рівнем оподаткування як юридичні, так і фізичні особи несуть високий податковий тягар. Податкові платежі надходять до бюджету держави у великих обсягах, що дає змогу проводити ефективний соціальний захист населення і реалізовувати державні програми, спрямовані на розвиток економічного потенціалу країни. Така політика використовується переважно високорозвинутими країнами (США, Велика Британія, Канада та ін.), оскільки вони змушені підтримувати достатній рівень соціального забезпечення. Розумні податки їм необхідні насамперед для збереження конкурентних позицій своїх товарів на світових ринках і досягнення пріоритетного становища на ринках високотехнологічної продукції. Підвищення адресності податкових преференцій і регулювання галузевого податкового навантаження дають можливість здійснювати структурну перебудову економіки відповідно до перспективних потреб світового ринку, а саме: дестимулювати розвиток застарілих виробництв, стимулювати розвиток новітніх. Пріоритетність мети політики розділено між фіскальними, економічними та соціальними цілями.

Формування сучасної податкової політики має відбуватися з дотриманням правил[114] та принципів[115], до яких доцільно віднести такі.

***Принцип наукової обґрунтованості***. Податкова політика має виходити з достовірних, підтверджених логічно й емпірично відомостей, що дають можливість адекватно описувати суспільні процеси і прогнозувати їхній розвиток. Невід'ємним елементом наукової обґрунтованості має бути

[114] Див.: Податкова політика: теорія, методологія, інструментарій: навч. посіб. / за ред. Ю. Б. Іванова, І. А. Майбурова. Харків: ВД ІНЖЕК, 2010. С. 39. ; Іванов Ю. Б. , Тищенко О. М. Сучасні проблеми податкової політики. Харків : ВД ІНЖЕК, 2006. 328 с.

[115] Бюджетний менеджмент : навч. посіб. : у 2 ч. / за заг. ред. М. В. Чечетова. Харків : ВД. ІНЖЕК, 2004. Ч. 1. С.492.

її ретельна наукова експертиза. Цілі податкової політики та основні засоби їхнього досягнення мають бути результатом наукового пошуку, а не інструментом політичних маніпуляцій чи популістських обіцянок.

***Принцип економічної ефективності.*** Податкова система не має перешкоджати ефективному розподілу ресурсів: обмежувати можливості заощаджень і стимулів до праці, впливати на поведінку індивіда спрямовану на зменшення своїх податкових зобов'язань, а навпаки – стимулювати збільшення продуктивності праці, не повинна надавати можливості індивіду змінити свої податкові зобов'язання або перекласти їх на інших; оподаткування може виправляти окремі ринкові недосконалості, наприклад, невиправдане надмірне споживання; введення нових податків не повинне порушувати загальної рівноваги в економіці.

***Правила здорової податкової політики***

*та/або принципи раціональної податкової політики, що не ототожнюються з жодними іншими принципами податкового характеру:*

- ✓ *Розподіл основної маси податкового тягаря має базуватися на принципах соціальної справедливості.*
- ✓ *Процес оподаткування має бути економічно ефективним, тобто витрати держави та платників податків у зв'язку з виконанням останніми своїх податкових зобов'язань повинні бути мінімальними.*
- ✓ *Пріоритетною метою податкової політики має бути забезпечення необхідних умов для економічного розвитку та інвестицій у національну економіку.*
- ✓ *Податкова система не повинна перешкоджати законному праву кожного громадянина самостійно, своїми силами і законними засобами забезпечувати гідне проживання для себе і своєї сім'ї.*
- ✓ *В основу державної податкової політики має бути покладений захист законних інтересів нації загалом і кожного громадянина зокрема.*
- ✓ *Слід встановлювати основні податкові режими таким чином, аби вони карали практику порушення режиму збереження або відтворення навколишнього природного середовища.*
- ✓ *Держава повинна утримуватися від використання податкової системи для втручання в господарське та приватне життя громадян.*
- ✓ *Обов'язковим є постійне інформування не тільки про всі закони, що встановлюють податки, а й про всі зміни, які готуються в податковому законодавстві.*
- ✓ *Дотримання принципу податкової недискримінації щодо іноземних громадян і підприємств, але за умови, що це не суперечить захисту національних інтересів держави.*
- ✓ *Не допускати подвійного оподаткування, як внутрішньодержавного, так і міжнародного.*
- ✓ *Заборонено використання емісійної політики як засобу прихованого підвищення податкового тягаря.*
- ✓ *Платникам податків має бути надано право враховувати при справлянні з них обов'язкових податкових платежів наявні зустрічні зобов'язання держави (її органів).*

***Принцип визначеності.*** Податкова політика з огляду своєї значимості не може бути простою сукупністю програмних установок державних інституцій, натомість має бути визначена програмним документом стратегічного (концептуального) характеру та змістовними документами тактичного характеру, що мають нормативно-правовий характер та обов'язкову силу для органів виконавчої влади.

***Принцип простоти адміністрування.*** Податкова система повинна бути простою та відносно недорогою в частині адміністрування – моніторингу та контролю за повнотою сплати визначених податків, зборів, обов'язкових платежів. Платник податків має витрачати мінімум зусиль (трудових, часових) на виконання норм податкового законодавства щодо податків.

***Принцип оцінки та обліку очікуваних ефектів.*** Вибір цілей податкової політики та основних засобів їхнього досягнення повинен формуватися на основі прогнозування всіх можливих ефектів (результатів), обґрунтування якомога точної їхньої кількісної оцінки. Необхідно враховувати не тільки цільові позитивні, а й очікувані негативні ефекти. Вибір цілей та формування засобів має підтверджуватися економічно – сума позитивних ефектів повинна перевищувати суму негативних наслідків.

***Принцип врахування та узгодження різних інтересів.*** Різні суб'єкти податкових відносин мають різні, інколи взаємо протилежні інтереси, тому їх необхідно погоджувати. Різні ефекти мають різних адресатів – чиїсь інтереси буде реалізовано, а чиїсь – порушено під час упровадження того чи іншого податкового інструменту.

***Принцип Парето-ефективного оподаткування***, тобто формування системи оподаткування, за якої неможливо досягти вищого суспільного добробуту, не знизивши добробуту іншого індивіду. Тут існує два підходи: *утилітаристський підхід суспільного добробуту* – суспільний добробут дорівнює сумі корисностей індивідів (пропорційне оподаткування); *роулсіанський підхід* – суспільний добробут дорівнює корисності найменш забезпеченого індивіда (прогресивне оподаткування).

***Принцип справедливості.*** Податкова система має бути справедливою для всіх індивідів. Існують два підходи до визначення справедливості податкової системи: *горизонтальна рівність* – відсутність диференціації в оподаткуванні за ознаками раси, статі, переконань; *вертикальна рівність* – окремі індивіди можуть і, відповідно, повинні сплачувати вищі податки, ніж інші. Критеріями оподаткування можуть бути: платоспроможність, добробут, більша вигода від державних витрат.

***Принцип єдності стратегії і тактики.*** Формування податкової політики має передбачати вироблення концепції і розроблення стратегії її реалізації. Відомо, що реалізація податкової політики має спиратися на тактику. Тактика не повинна суперечити стратегії, а разом вони не мають суперечити концепції податкової політики, у чому втілюються їхня єдність та ієрархічність.

***Принцип гнучкості.*** Податкова політика має оперативно (в окремих випадках автоматично) реагувати на зміну соціально-економічної ситуації у країні та світі з огляду на глобалізаційні процеси. Сформована податкова політика не є статичною, має постійно удосконалюватися та коригуватися під впливом об'єктивних чинників. Концепція та стратегія повинні демонструвати найбільшу стабільність, а варіативність має забезпечуватися за рахунок зміни тактики.

***Принцип транспарентності.*** Програмні документи стратегічного характеру і регулярні змістовні документи тактичного характеру, повинні бути відкритими до широкого використання та громадського обговорення. Держава зобов'язана завчасно інформувати платників податків про зміни, що готуються, аби останні встигли адаптувати свою діяльність до нових податкових умов. Обов'язковість інформаційно-комунікаційних технологій.

***Принцип політичної відповідальності.*** Податкова система має бути побудована так, щоб індивіди були переконані в доцільності своїх податкових виплат. Держава має сформувати комунікацію з громадянами, забезпечивши зворотний зв'язок, для можливості проведення принципової оцінки правильності напряму податкової політики. Податкова політика повинна адекватно реагувати на переваги суспільного вибору, запобігаючи використанню інструментів оподаткування для реалізації групових (корпоративних) інтересів. Політична відповідальність має реалізовуватися через персональну ідентифікацію податкових змін.

Залежно від стану економіки, цілей у податковій політиці, які на певному етапі розвитку держава вважає пріоритетними, визначають вибір конкретної моделі, використовуються різні форми здійснення податкової політики, тобто сукупність методів, інструментів. Добірка цілеспрямованих державної податкової політики наведена на рис. Б.4.

Викладене дає можливість стверджувати, що Україна повинна мати не тільки щорічну бюджетну резолюцію, а й довгострокову податкову програму (не менше ніж на п'ять років), у якій би чітко визначалася податкова політика країни на певний період. Саме прийняття такої програми сприятиме визначенню напряму удосконалення як податкової системи загалом, так і окремих податків. Податкова програма має передбачати не тільки напрями і кроки удосконаленню основних податків за змістом (рівень ставок, їхня

диференціація, система пільг і преференцій тощо), а й заходи щодо удосконалення структури податкових надходжень, визначення ролі та оцінки місця окремих податків у структурі податкового навантаження, виявлення негативних тенденцій в їхній структурній динаміці.




**Рис. Б.4.** Цільові настанови державної податкової політики

Провідником податкової політики в реальну площину податкових правовідносин є податковий механізм як сукупність організаційно-правових норм і методів управління оподаткування з огляду на відповідне цілепокладання. Держава надає податковому механізму юридичної форми за допомогою податкового законодавства і регулює його, впливаючи на економічні процеси. Найочевидніша мета функціонування податкового механізму – забезпечити виконання законодавчо встановленого податкового регламенту і запланованих обсягів податкових надходжень до бюджету

та цільових фондів. Разом із тим функціонування податкового механізму має забезпечувати методологічні положення щодо категоріальної сутності податків, процесу розвитку податкової системи та оцінки наслідків, вплив податкових новацій на економічний і соціальний розвиток.

Відмінність фінансових інтересів держави й економічних суб'єктів, різниця відповідних політик дає підставу розрізняти рівні податкового механізму – зокрема того, що функціонує на рівні держави, і того, що функціонує на корпоративному рівні (підприємство, їхні галузеві або територіальні об'єднання). При цьому кожен із таких механізмів має функціонувати у визначеному регламенті податкових правовідносин, з метою дотримання паритету фінансових інтересів, упередження негативних проявів стосовно інтересів як бюджету, так і платників податків. Водночас організаційно-правова сторона податкового механізму не повинна превалювати над його економічною суттю, тобто цілями функціонування. Схему взаємопов'язаних функціональних блоків податкового механізму на рівні держави – податкове планування, податкове регулювання, облік і звітність, аналіз, контроль – представлено на рис. Б.5. У межах загального механізму податкового регулювання можливо виокремити блоки та класифікувати їх, залежно від масштабу регулюючого впливу: системні механізми податкового регулювання; комплексні механізми податкового регулювання; локальні механізми податкового регулювання[116].

Сучасний суспільний розвиток зумовлює вимоги до проведення податкового регулювання як складного соціально-економічного та політичного компромісу. В умовах економічної кризи за відсутності інших дієвих методів стимулювання економіки таким методом може бути відчутне зниження податків. Проте в Україні немає достатніх ресурси для фіскальної лібералізації, адже країна потребує додаткового зовнішнього фінансування, а тому побудова або зміна сучасного механізму податкового регулювання зазнають впливу зовнішніх міжнародних інституцій, зокрема МВФ. Перспективними напрямами податкового регулювання можуть бути:

- побудова ефективних механізмів оподаткування операцій в цифровій економіці;
- удосконалення правил для контрольованих іноземних компаній;
- подальше вдосконалення обмежень в розмиванні податкової бази;
- розширення обов'язкових та чітких правил розкриття інформації про платників податків і об'єкти оподаткування;
- підвищення ефективності механізмів вирішення податкових спорів;
- покращання механізмів зміни двосторонніх податкових договорів.

[116] Нікітішин А. О. Основні напрями вдосконалення механізму податкового регулювання. *Ефективна економіка*. 2016. № 2. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4789.

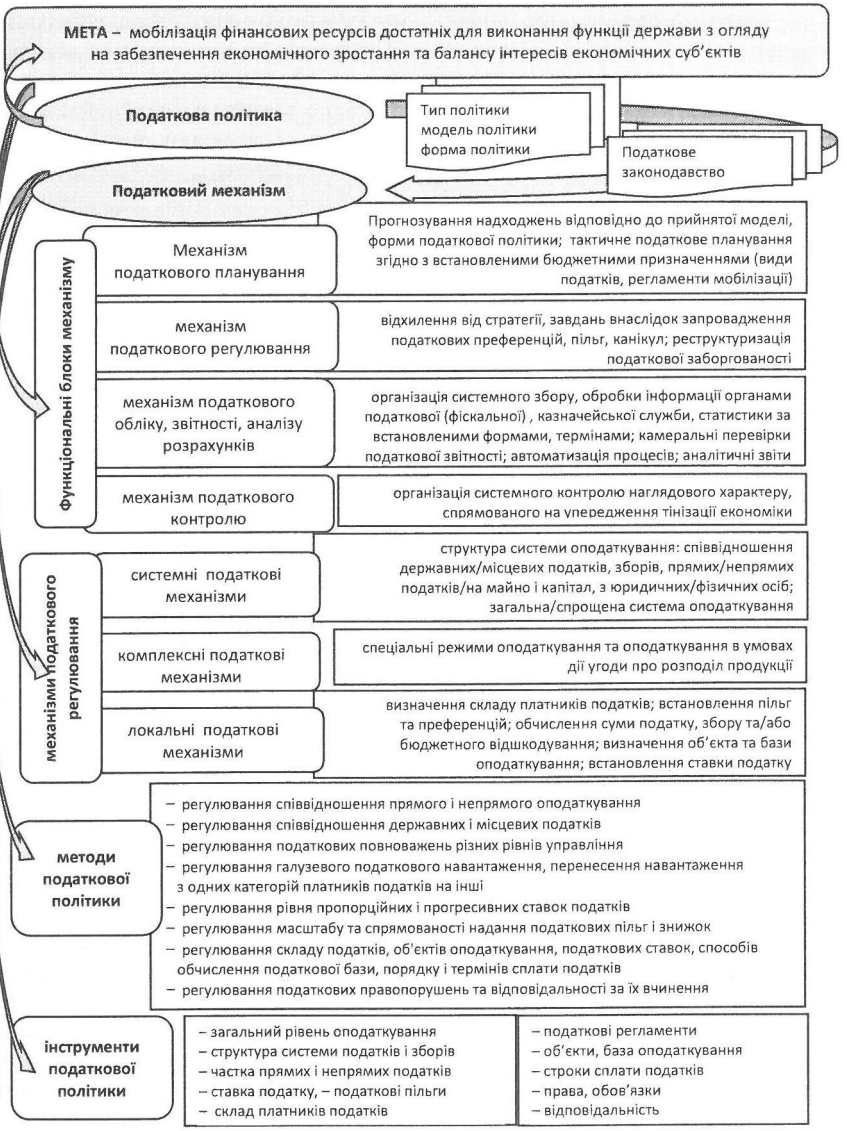



**Рис. Б.5.** Змістовий зв'язок податкової політики, механізму реалізації

Варто наголосити, що вітчизняний механізм податкового регулювання втрачає свою дієвість з таких причин: недовіра платників податків до державної фінансової політики, викликана занадто частими змінами у податковому законодавстві; невигідність переходу з тіньового сектору в офіційний з вищими ставками оподаткування від ставок, які пропонує тіньовий ринок у процесі переведення не облікованої готівки в офіційну економіку.

З урахуванням викладеного можна констатувати, що передумов для значного зниження податків принаймні у найближчій перспективі немає. Це можуть бути лише серйозні зміни механізмів оподаткування певних галузей, які оподатковуються за надто високими ставками, або значне зменшення одного податку за рахунок деякого підвищення ставок з одного чи кількох інших податків. Ефективні результати в податковому регулюванні буде досягнуто тільки в разі комплексного вирішення нагальних проблем у вітчизняній податковій політиці в напрямах: ліквідації корупції у державних інститутах фіскальної сфери; проведення дієвих та змістовних податкових реформ; стабільність і транспарентність податкової політики; урегулювання питання своєчасного відшкодування ПДВ; мінімізації негативного впливу на обігові кошти бізнесу; забезпечення зрозумілості норм податкового законодавства. І все ж маємо зауважити про наявність не економічних, а швидше, політичних чинників, що зумовлюють необхідність змін у напрямі зменшення податків, з огляду на їхню стимулюючу роль у процесі відновлення зруйнованого внаслідок повномасштабної російської агресії національного господарства.

***Реформування податкової системи*** України здійснюється постійно, але методи та напрями її проведення викликають значні дискусії. Під впливом низки чинників, більшість розвинутих країн здійснили податкові реформи з метою забезпечення привабливості своїх економік для інвесторів. У зв'язку з цим, починаючи з 1980-х років, почали скорочуватися ставки податку на прибуток корпорацій. Середня ставка цього податку у країнах ОЕСР знизилася із 41 % у 1986 р. до 32 % у 2000 р. Країни, які є лідерами ринкових перетворень податкових систем, як у часі, так і за результативністю, переважно мають і вищий рівень перерозподілу ВВП державою.

Протягом останніх десятиріч у багатьох країнах світу було проведено податкові реформи. Вони мали подібні риси та цілі. Ці реформи загалом ставили мети значного зростання надходжень до бюджету. У багатьох країнах була поширена впевненість у тому, що наявні податкові системи перешкоджають досягненню соціальних та економічних цілей. Основні мотиви податкових реформ полягали в мінімізації негативного впливу податків на дію ринкових сил, підвищення ефективності розподілу ресурсів у економіці та стимулювання економічного зростання.

Досягнення поставленої мети потребує розв'язання низки взаємопов'язаних завдань. По-перше, необхідно створювати якомога ширшу базу основних податків, що забезпечить їхню максимальну нейтральність. У цьому питанні головна проблема полягає в рішучому і послідовному скасуванні численних пільг, що перетворюють усю податкову систему на її протилежність. По-друге, ефективність державних податків великою мірою знижується внаслідок заборгованості суб'єктів господарювання щодо податків. Незважаючи на численні адміністративні заходи і штрафні санкції за несвоєчасну сплату податкових зобов'язань, суми податкового боргу щорічно поряд із пільгами руйнують податкове поле, посилюють негативний вплив податків на дії суб'єктів господарювання. Вказані негативні тенденції гальмують створення раціонального і ефективного податкового поля. А це зі свого боку є однією з головних причин існування потужного тіньового сектору економіки (майже 40 % ВВП) і не сприяє припливу іноземних інвестицій[117]. Причому варто зазначити, що, попри боротьбу з пільгами і спробами, законодавців розширити базу оподаткування, частка податкових надходжень разом із цільовими соціальними фондами у ВВП України останніми роками залишається практично без змін.

Головною причиною низької частки ПДВ є незбалансованість у динаміці експорту і ВВП. Як наслідок – висока частка експорту продукції в Україні (понад 50 %) відносно ВВП, до якої застосовується нульова ставка ПДВ, і накопичення вимог щодо відшкодування ПДВ. Оскільки на експортну продукцію поширюється нульова ставка ПДВ, то основна частка ПДВ, сплаченого виробниками-експортерами у складі придбаних матеріальних ресурсів, повинна бути відшкодована з бюджету за рахунок валових надходжень цього податку, динаміка яких щільно корелює з динамікою ВВП. У таких умовах, *з урахуванням випереджальних темпів зростання експорту відносно темпів економічного зростання, відбувається неминуче вимивання чистих надходжень ПДВ до бюджету.* Це гостро ставить проблему оптимізації співвідношення експорту і ВВП України, що можливо лише за умови вжиття заходів щодо розширення місткості внутрішнього ринку, нарощування обсягів ВВП і на цій основі відносного скорочення частки експорту продукції у ВВП. У протилежному випадку, за умов подальшого нарощування експорту і можливої девальвації гривні, частка надходжень ПДВ до бюджету і надалі матиме тенденцію до скорочення. Іншим фактором зниження частки ПДВ

[117] Бережна А. Ю., Філонич О. М. Сучасна практика зниження рівня тінізації економіки України. *Академічна й університетська наука: результати та перспективи* : зб. наук. пр. XIII Міжнар. наук.-практ. конф., 10–11 груд. 2020. Полтава : Національний університет імені Юрія Кондратюка 2020. С. 7–13. URL: http://reposit.nupp.edu.ua/handle/PoltNTU/8973.

у структурі бюджетних надходжень можна вважати те, що у сфері ПДВ склалася найбільш складна і заплутана законодавчо-нормативна база, яка передбачає з цього податку найбільший обсяг пільг серед основних податків. Це зумовлює у сфері його справляння найбільшу кількість порушень та зловживань з метою як ухилення від оподаткування, так і фактичного розкрадання бюджетних коштів за допомогою багатоступеневих схем розрахунків через посередницькі структури. Для відновлення належного місця ПДВ у структурі фіскальних доходів України передусім потрібно вдосконалити процедуру отримання відшкодування, принципово змінити ставлення до застосування нульової ставки ПДВ, зменшити кількість посередників на шляху реалізації продукції, проводити постійний жорсткий моніторинг заявок на відшкодування і виплат відшкодування щодо ПДВ. Запровадження системи автоматичного обліку податкових накладних та визначення сум, що підлягають відшкодуванню, є значним кроком у напрямі транспарентності управлінських рішень, але не вирішує проблеми активного збільшення відшкодувань порівняно з динамікою надходжень від податку до бюджету. Усе це особливо актуальне на фоні пропозицій щодо прийняття в законодавчому порядку нижчих ставок з ПДВ. З погляду довготермінової податкової політики надзвичайно важливо визначитись щодо того, яким має бути співвідношення прямих та непрямих податків і ролі фіскальної й стимулюючої функції, що відведені цим групам податків.

Світова практика свідчить, що ***в умовах нестабільного економічного розвитку перевагу доцільно надавати непрямим податкам, оскільки вони тісніше корелюють з обсягами виробництва і реалізації продукції й, відповідно, більше забезпечують, за інших рівних умов, очікувані надходження до бюджету з урахуванням темпів інфляції.***

Так, середньоєвропейський показник непрямих податків у розвинутих країнах дорівнював 13,8 % ВВП, прямих – 13,7, соціальних внесків – 15,1 % ВВП. В Україні пряме оподаткування (за результатами 2020 р.) становить у консолідованих доходах бюджету майже одну третину (37 %), а половина надходжень (51 %) припадає на непрямі податки, що відносно ВВП дорівнює: прямі податки – 10 % ВВП, непрямі податки – 13, соціальні внески – близько 8 % ВВП. Отже, співвідношення прямого і непрямого оподаткування в Україні видається доволі збалансованим.

Між тим в Україні спостерігається стійка тенденція до зростання частки ПДФО, дати однозначну позитивну оцінку якій доволі проблематично. З одного боку, це відображення світової тенденції підвищення частки податку на доходи громадян у консолідованих бюджетах держав, а з іншого – свідчення

зростаючого податкового тиску на доходи фізичних осіб, що підтверджується також випереджальними *(у 1,65 раза)* індексами зростання загальної суми податку з доходів громадян відносно зростання обсягів оплати праці. Така динаміка податку з доходів громадян сформувалася не в останню чергу з причини негнучкого законодавства у сфері оподаткування доходів, зокрема, з причини консервації на доволі низькому рівні (17 грн) неоподаткованого мінімуму доходів громадян (із лютого 1995 р.). Консервація неоподаткованого мінімуму в умовах зростання загального індексу інфляції та індексу реальної середньомісячної зарплати призвела до того, що більшість законослухняних громадян за номінальним рівнем заробітної плати підпадає до більш високої планки оподаткування своїх доходів. Показники сукупного податкового навантаження на заробітну плату к країнах світу є різними ( табл. Б.2).

**Таблиця Б.2**

**Максимальні ставки оподатковування праці у країнах світу, %**

| Країна | Податок на доходи (прибутки) фізичних осіб | Відрахування на заробітну плату з підприємств | Максимальне сукупне податкове навантаження на заробітну плату |
|---|---|---|---|
| **Україна** | 22,5-32,5 * | 37,5 | 60-70 |
| **США** | 33 | 15 | 48 |
| **ФРН** | 53 | 6,8 | 59,8 |
| **Франція** | 56,8 | 13,6 | 70,4 |
| **Данія** | 70 | 2 | 72 |

*З урахуванням ЄСВ

Значний податковий тиск на заробітну плату (на початку 2000-х років у межах 52–70 %), що був зумовлений політикою держави обмежити інфляцію попиту, призвів до ухилення громадян від сплати податків з особистих доходів. Усе це вкрай негативно впливало на економіку, провокуючи розквіт тіньового сектору. Легалізація доходів громадян як основна передумова детінізації української економіки неможлива без суттєвого зниження ставок оподаткування, але цей крок не обов'язково спричиняє скорочення доходів бюджету, а водночас є значним внеском, у результаті детінізації, до розширення бази оподаткування. Саме на вирішення цієї проблеми було спрямовано заходи щодо зменшення рівня оподаткування доходів фізичних осіб (2004 р. – 13 %, з 2006 р. – 15, з 2016 р. – 18 %) та введення у 2022 р. різних ставок з огляду на ознаки доходу (18, 9, 5, 0 %).

Іншим шляхом удосконалення системи оподатковування заробітної плати є реформування системи пенсійного забезпечення та перерозподіл функцій у забезпеченні в старості між роботодавцями, працівниками і державою, підвищенням зацікавленості працівників у формуванні своєї пенсії (підвищенням персональної частки відрахувань з 2 до 7–9 % у персоніфікований страховий пенсійний фонд і зменшенням частки роботодавця з 32 до 27–22 % відповідно до очікуваного реформування пенсійної системи.

За розрахунками фахівців, щоб роботодавець був відкритим і не приховував звітність із заробітної плати, *відрахування із зарплати у бюджет та соціальні фонди не повинні перевищувати 30 % фонду оплати праці.* Одним із компенсаційних джерел надходжень до бюджету в умовах зменшення податкового тиску на доходи громадян може також бути податок на нерухомість, за умови використання максимального потенціалу податку (зменшення переліку пільговиків).

Шлях до покращання структури податкових надходжень полягає передусім у створенні державою необхідних умов (інституціональних, законодавчо-правових) для прибуткової діяльності суб'єктів господарювання, скороченні кількості збиткових підприємств. Важливим кроком у напряму зменшення збитковості підприємств і забезпечення їхньої рентабельної роботи є заходи щодо зниження починаючи з 2004 р. ставки податку на прибуток (доходи) підприємств з 30 –25 % до 15–18 % з метою зниження податкового навантаження на суб'єктів господарювання.

В умовах виходу економіки України на траєкторію економічного зростання все більшої ваги набуває проблема *гармонізації податкових відносин і підвищення регулюючої ролі держави в економічних процесах,* що може бути вирішено здійсненням визначених настанов (рис. Б.6). Реалізацію потенціалу податкової системи як чинника економічного зростання слід розглядати на двох рівнях. З одного боку, з позиції сутнісних змін чинних законів із оподаткування з метою підвищення їхньої адекватності стану економіки і суспільства. З іншого – з позиції повнішого використання чинних форм оподаткування і поліпшення структури податкових надходжень лише за рахунок підвищення ефективності організаційно-адміністративної та виконавчої діяльності фіскальної служби. Структура фіскальних надходжень відображає на кожному етапі розвитку економіки співвідношення впливу окремих елементів бюджетно-податкової системи на економічні процеси. У структурі податкових надходжень, що мають місце в Україні, є значний потенціал діючої податкової системи, який ще не повністю використовується для забезпечення економічного зростання.

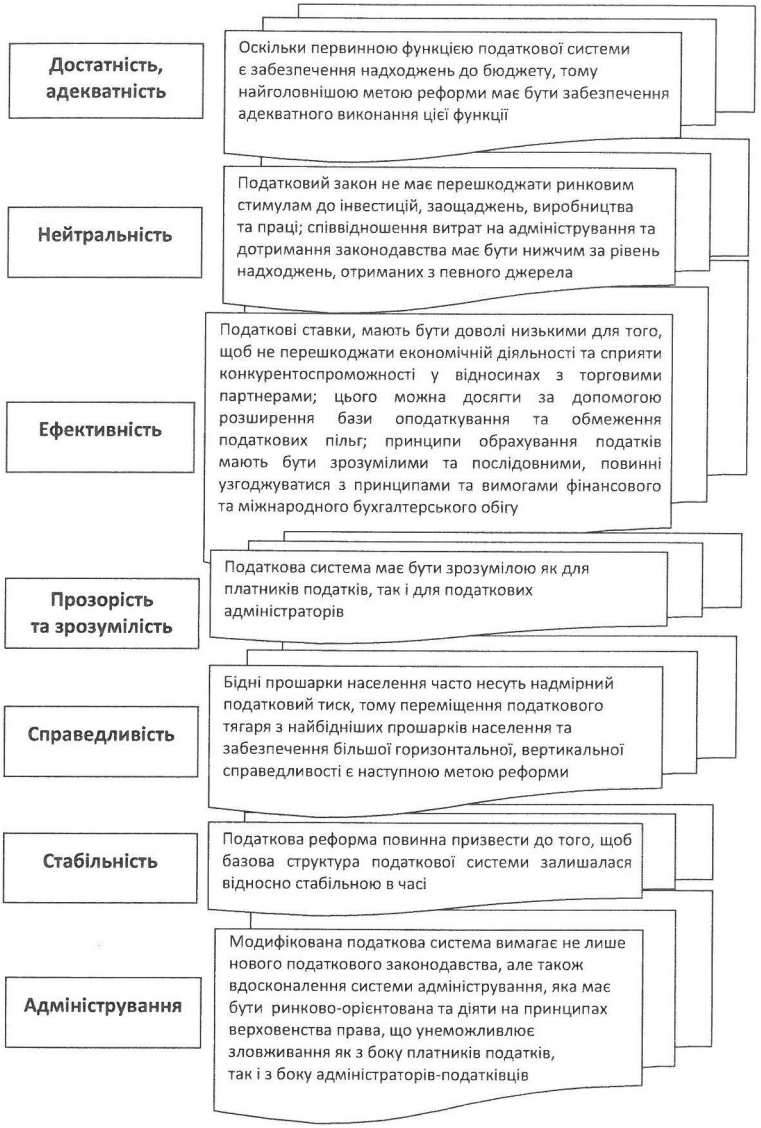



**Рис. Б.6.** Типові настанови (цільові принципи) податкової реформи

Концептуально в основу оптимальної структури податково-бюджетних надходжень варто покласти гнучке поєднання заходів та інструментів політики залучення коштів до державної казни. Основними завданнями податкової реформи в Україні мають бути:

- формування нового інституційного середовища оподаткування, сприятливого для реалізації принципу рівності всіх платників перед законом;
- недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, формування відповідального ставлення платників до виконання податкових зобов'язань;
- підвищення фіскальної ефективності подáтків за рахунок розширення податкової бази, покращання адміністрування, зменшення масштабів ухилення від сплати податків (детінізація економіки);
- підвищення регулюючого потенціалу податкової системи на основі запровадження інноваційно-інвестиційних преференцій із податку на прибуток підприємств;
- забезпечення більш рівномірного розподілу податкового навантаження між платниками податків;
- демократизація фіскальної служби, а саме: зміна ідеології її функціонування.

Концепція податкової політики, на жаль, не формалізована в жодному чинному окремому нормативно-правовому акті, деякі основні положення щорічно визначаються у Бюджетній декларації.

Так, пріоритетом податкової політики на 2022–2024 рр.[118] були *забезпечення стабільності податкової системи, підвищення ефективності та полегшення податкового адміністрування з мінімізацією можливостей для зловживань.* Протягом 2022–2024 рр. планувалося забезпечити відповідність ставок податків інфляційним процесам в економіці. Зокрема, у разі необхідності (щороку) відбувався би перегляд ставок акцизного податку, екологічного податку та рентної плати, визначених в абсолютних значеннях, з урахуванням індексів споживчих цін та цін виробників промислової продукції.

Відповідно до зобов'язань, узятих у межах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, відбудеться наближення податкового законодавства України до законодавства ЄС, а саме: удосконалення інструментів адміністрування акцизного податку; поступове наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до рівня, передбаченого директивою ЄС, шляхом збільшення специфічних ставок акцизного податку та мінімального податкового акцизного зобов'язання на тютюнові вироби; запровадження Е-акцизу для алкогольних напоїв та тютюнових виробів; наближення норм національного податкового законодавства з ПДВ до положень європейського законодавства.

[118] Бюджетна декларація на 2022–2024 роки. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/.pdf.

З огляду на потребу забезпечити ефективність та справедливість податкової системи, а також виконання взятих міжнародних зобов'язань буде впроваджено заходи зі зменшення податкових перешкод для іноземних інвестицій та запобігання ухиленню від сплати податків на доходи і капітал: упровадження стандартів BEPS[119], приєднання до процедури автоматичного обміну податковою інформацією за міжнародними стандартами; проведення переговорів щодо міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування з Ліхтенштейном, САР Сянган (Гонконг), Францією, Чорногорією та Японією.

***BEPS – це міжнародний проєкт з розроблення заходів протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування.***

***Мета*** *– впровадження Плану дій BEPS обумовлене потребою розробити багатосторонній єдиний механізм боротьби з агресивним податковим плануванням, спрямованим на штучне зменшення бази оподаткування та переміщення оподатковуваного прибутку до низькоподаткових юрисдикцій.*

***Очікуваний ефект*** *– встановлення єдиних прозорих податкових правил для всіх країн (юрисдикцій) для того, щоб запобігти ухиленню від сплати податків бізнесом.*

***План дій BEPS:***

- *розроблення правил для оподаткування цифрового сектору економіки;*
- *боротьба з наслідками гібридних податкових схем;*
- *розроблення ефективних правил контролю за контрольованими іноземними компаніями (КІК);*
- *обмеження вирахування відсотків (фінансових виплат) з бази оподаткування;*
- *протидія шкідливим податковим практикам з урахуванням принципу прозорості та сутності;*
- *запобігання зловживанням перевагами, відповідно до угод про уникнення подвійного оподаткування;*
- *боротьба зі штучним уникненням статусу постійного представництва;*
- *удосконалення правил трансфертного ціноутворення;*
- *створення системи аналізу та моніторингу інформації щодо ризиків BEPS (ризикоорієнтована система);*
- *обов'язкове розкриття інформації про використання схем агресивного податкового планування;*
- *документація та звітність в розрізі країн (Local file, Master file, Country-by-country report);*
- *механізми вирішення спорів у межах двосторонніх угод про уникнення подвійного оподаткування;*
- *багатостороння конвенція про виконання заходів, які стосуються угод про уникнення подвійного оподаткування.*

[119] BEPS (від англ. Base erosion and Profit Shifting) – міжнародний проєкт Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та країн G20з розроблення заходів протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування.

Для створення рівних умов ведення бізнесу для всіх сільськогосподарських товаровиробників, стимулювання їх до офіційного оформлення відносин оренди та праці та унеможливлення приховування доходів від оренди та реалізації сільгосппродукції, для власників та користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення буде запроваджено мінімальне податкове зобов'язання з 1 га таких земель.

Для створення привабливого інвестиційного клімату в державі надалі буде спрощено адміністрування податків шляхом впровадження електронних податкових перевірок (е-аудит) із застосуванням відповідного програмного забезпечення.

Уряд, користуючись своїм правом (п. 4 розділу XIX ПКУ), щорічно до 1 червня у разі потреби вносить до Верховної Ради України проєкт закону про внесення змін до ПКУ. Так, у 2021 р. Міністерство фінансів України вирішило створити ефективніші механізми для справляння податків та вийшло на шлях боротьби з безпідставним користуванням податковими пільгами. Для реалізації задуму було підготовлено *низку змін до ПКУ*[120]*, які набули нормативного значення з прийняттям відповідного закону*[121]. Декларується, що запровадження норм закону вплине на інтереси зацікавлених сторін: для платників податків – встановлення рівних правил оподаткування; для контролюючих органів – дотримання принципу економічності оподаткування; забезпечення ефективності стягнення податкового боргу; для держави – збільшення надходжень до бюджетної системи.

Поправки до ПКУ передбачають збільшення ставок чи скасування окремих чинних пільг. Зокрема, вони стосуються: ПДФО, податку на прибуток підприємств, ПДВ, акцизного податку, екологічного податку, рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин, рентної плата за використання води, плати за землю, єдиного податок, військового збору. Ставки податків не переглядалися з 2019 р., а ставки акцизного податку на алкогольні напої – з 2017 р. Крім того, поточна економічна ситуація вимагала перегляду підходів до справляння окремих податків, які мають спрямовуватися на: створення більш ефективних механізмів справляння цих податків; недопущення безпідставного користування податковими пільгами; сприяння підвищенню добровільності сплати податків; створення справедливих умов

[120] Проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» від 02.06.2021 № 5600. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72106.

[121] Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень : Закон України від 30.11.2021 № 1914-IX (чинний з 01.01.2022). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1914-20#Text.

оподаткування для всіх платників податків; забезпечення мобілізації фінансових ресурсів до бюджетів різних рівнів у достатньому обсязі. Названі зміни до податкового законодавства мають потенціал збільшення надходжень до державного бюджету орієнтовно 34,1 млрд грн, починаючи з 2022 р. та в наступних роках, зокрема від: індексації ставок акцизного податку на алкогольні напої; екологічного податку та рентної плати, які визначені в абсолютних значеннях; податку на прибуток підприємств та частини чистого прибутку за рахунок встановлення заборони самостійного формування державними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій належать державі; резервів під майбутні витрати та сумнівні борги відповідно до власної облікової політики; витрати та сумнівні борги відповідно до власної облікової політики; збільшення фінансового результату до оподаткування на суму перерахованої безповоротної фінансової допомоги платникам податку, які є пов'язаними особами; обмеження перенесення збитків минулих періодів у розмірі 50 % для великих платників податків; ПДВ за рахунок: обмеження бюджетного відшкодування ПДВ для платників-посередників у разі придбання або імпорту товарів, що надалі постачаються на митній території України; скасування пільги з ПДВ для платників, які здійснюють постачання житла (об'єктів житлового фонду) на вторинному ринку; обмеження можливості включення до складу податкового кредиту податкових накладних, складених більше ніж за шість місяців з моменту здійснення операції.

Одним з варіантів кардинального податкового реформування є проєкт запропонований експертами Українського інституту майбутнього. Зважаючи на відкритість дискусії, автори сформували концепцію ліберальної податкової реформи (рис. Б.7), яка, на їхню думку, запустить розвиток економіки завдяки зниженню податкового навантаження, стимулюватиме залучення прямих іноземних інвестицій тощо[122]. У концепції експерти зазначили, що податкова реформа передбачає зниження податкового навантаження, а саме: 10 % – податок з роздрібних продажів (замість 20 % ПДВ); поступове зниження до 10 % – ПДФО; 10 % – податок на виведений капітал (замість 18 % податку на прибуток); скасування таких платежів як ПДВ, ЄСВ, податок на прибуток, військовий збір та інші дрібні податки (туристичний збір, збір за паркування тощо).

[122] Новий податковий кодекс: радикальне зниження податків як запорука розвитку держави. URL: https://uifuture.org/publications/novyj-podatkovyj-kodeks-radykalne-znyzhennya-podatkiv-yak-zaporuka-rozvytku-derzhavy.

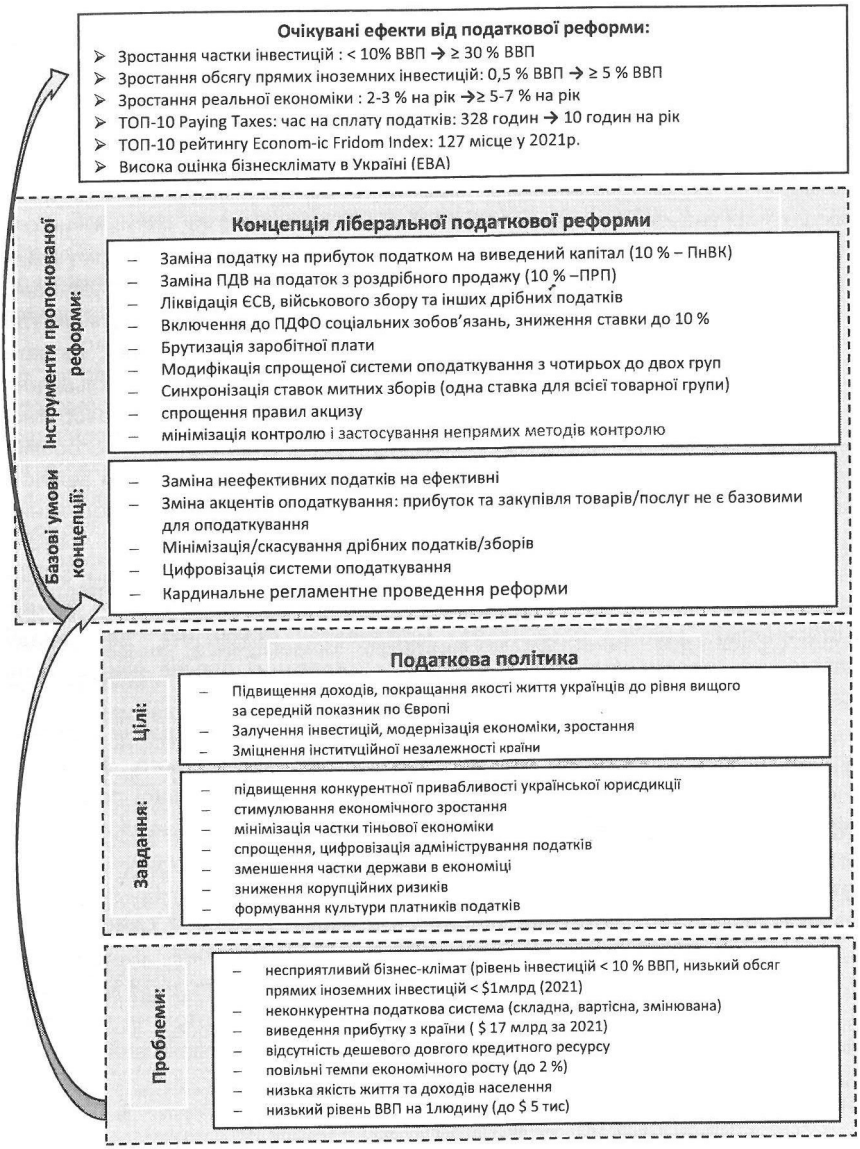



**Рис. Б.7**. Архітектоніка ліберального податкового реформування

Головними інструментами податкової реформи є заміна податку на прибуток податком на виведений капітал (ПнВК), заміна ПДВ на податок з роздрібного продажу (ПРП), брутизація зарплат[123]. Концепція реформи передбачає включення до ПДФО соціальних зобов'язань, як компенсатора ліквідованих податків з поступовим зниженням ставки протягом 10 років. Крім того, пропонується модифікувати спрощену систему оподаткування з чотирьох до двох груп: 1-ша група – мікробізнес, котрий як податок сплачує фіксовану суму патенту, 2-га група – решта бізнесу (до фіксованого рівня обороту), що сплачує лише податок із продажу; синхронізувати ставки митних зборів у товарних групах (однаставка для всієї товарної групи) та спрощення правил акцизу для легальних виробників та продавців, мінімізацію контролю і застосування непрямих методів контролю. На думку керівника проєкту (А. Амеліна) через проведення ліберальної податкової реформи Україна може запустити зростання економіки, стати сильною державою з високою якістю життя її громадян. Пропоновані зміни є реалістичними та допоможуть у найкоротший термін перезапустити вітчизняну економіку і зробити її конкурентною. Водночас наголосимо, що структура пропонованого реформування податкової системи є спробою групи експертів візуалізувати власне бачення ситуації. Для набуття будь-яким проєктом статусу нормативного документа необхідно узгоджене рішення Уряду та парламенту.

[123] Брутизація зарплати – новий термін, що передбачає включення суми, яка була би сплачена працедавцем до Пенсійного фонду України у вигляді ЄСВ, до складу основної частини заробітної плати. У 2015 р. пропонувалося провести брутизацію заробітної плати зі встановленням ставки ПДФО на рівні реального навантаження на заробітну плату (41 % – співвідношення податкових надходжень до загальних витрат працедавця на найнятого робітника). З огляду на те, що працедавець, нараховуючи заробітну плату, утримує визначену суму ПДФО (яка включає всі нарахування й утримання на заробітну плату), найманий працівник отримує на руки безпосередньо таку саму суму, як і раніше, а бюджет і соціальні фонди – свою частину. Відповідний законопроєкт не було підтримано Верховною Радою, зокрема з огляду на дискримінаційні положення щодо пільгового оподаткування 20 % на суму перевищення для доходів у вигляді заробітної плати та цивільно-правових договорів, що більше 17 мінімальних заробітних плат.
Див: Законопроект «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо проведення брутизації та зменшення навантаження на фонд оплати праці», зареєстрований у Верховній Раді 16.09.2015 за № 3113. URL: https://uteka.ua/ua/publication/news-14-novosti-zakonodatelstva-1-brutizaciya-zarplat-ta-stavka-pdfo-41-u-2015-roci.

**Додаток В**

## Бюджетний прогноз на 2022–2025 роки

Бюджетна декларація на 2022–2024 роки презентує бачення Урядом бюджетної політики на середньострокову перспективу. Документ[124] визначає основні бюджетні показники, цілі державної політики у відповідній сфері з показниками їхнього досягнення і є підґрунтям для складання проєкту державного бюджету. Верховна Рада України відповідною постановою[125] вперше схвалила Бюджетну декларацію та рекомендації щодо бюджетної політики і доручила Кабінету Міністрів України підготувати й подати до парламенту проєкт Закону України про Державний бюджет України на 2022 рік з урахуванням цих рекомендацій. Формування Бюджетної декларації на 2023–2025 рр. розпочато учасниками бюджетного процесу у встановлені законодавством терміни, але, з огляду на початок повномасштабної російської агресії, процедури було призупинено.

Бюджетна декларація має містити положення та показники, визначені ст. 33 БКУ, зокрема: цілі державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та реалізацію яких забезпечує ГРК державного бюджету з урахуванням визначених граничних показників та показники досягнення цілей; граничні показники видатків та надання кредитів з державного бюджету ГРК державного бюджету. Пропоновані показники Бюджетної декларації на 2023–2025 рр. можуть відрізнятись від показників, визначених на відповідні бюджетні періоди Бюджетною декларацією, схваленою у попередньому бюджетному періоді (2022–2024 рр.), у разі: відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України від прогнозу, врахованого у Бюджетній декларації на 2022–2024 рр.; відхилення бюджетних показників, визначених законом про Державний бюджет України, від аналогічних показників, визначених у Бюджетній декларації 2022–2024 рр. Міністерство фінансів, готуючи відповідні матеріали для Бюджетної декларації та формуючі цілі бюджетної політики, повинно дотримуватись встановлених критеріїв, а саме: формулювання цілі має бути чітким та лаконічно викладеним; мету слід спрямовувати на досягнення певного результату; ціль має бути пов'язана із метою діяльності (місією) ГРК; ціль повинна максимально охоплювати сфери діяльності ГРК; оцінювання має відбуватися за допомогою показників результату діяльності ГРК; для кожної цілі державної політики мають бути визначені показники її досягнення, що будуть включені ГРК до бюджетної

[124] Бюджетна декларація на 2022–2024 роки. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/state-budget.

[125] Про Бюджетну декларацію на 2022–2024 роки : Постанова Верховної Ради України від 15.07.2021 № 1652-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1652-IX#Text.

пропозиції після доведення Міністерством фінансів орієнтовних граничних показників видатків та надання кредитів з державного бюджету на 2023–2025 рр.[126]

Зважаючи на настанови Міністерства фінансів, ГРК при формуванні показників досягнення встановлених цілей мають дотримуватись таких правил: уникати повторів (показники, визначені для однієї цілі державної політики, не повинні дублюватися для іншої); показники мають кількісно вимірюватися; забезпечувати можливість відстеження досягнення цілей політики у середньостроковій перспективі; характеризувати прогрес у досягненні цілей політики в середньостроковому періоді; показники мають перевірятися, підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного, управлінського обліку.

Під час розроблення Бюджетної декларації на 2022–2024 рр. було враховано цілі та пріоритети, визначені Програмою Президента України, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозними та програмними документами економічного й соціального розвитку, зокрема, Національною економічною стратегією до 2030 року. У середньостроковому періоді зусилля Уряду будуть спрямовані на підтримку макроекономічної стабільності, стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами у зв'язку з пандемією COVID-19.

У Бюджетній декларації передбачено фіскальний простір, який розподілятиметься в межах державного бюджету на пріоритетні напрями. Варто сформулювати ***пріоритети бюджетної політики, визначені Бюджетною декларацією:***

- посилення обороноздатності та безпеки держави;
- розвиток агропромислового комплексу;
- формування чистого та безпечного довкілля;
- розвиток адміністративних послуг та їхня цифровізація;
- посилення енергонезалежності;
- створення ефективної й досконалої системи здійснення соціальної підтримки та пенсійного забезпечення населення;
- забезпечення якісної, сучасної, доступної й інклюзивної освіти;
- забезпечення якісного рівня медицини;
- підвищення рівня прозорості в управлінні державними фінансами.

Документ містить загальні показники доходів, фінансування, граничні показники видатків держбюджету, розмір мінімальної заробітної плати, прожитковий мінімум та інші цілі державної політики. Окремі показники представлені в табл.В.1.

[126] Про підготовку Бюджетної декларації на 2023–2025 роки : лист Міністерства фінансів України від 21.01.2022 № 04110-08-2/1972. URL: https://ips.ligazakon.net/document/MF22009.

Таблиця В.1

## Основні макропоказники соціально-економічного розвитку та показники державного бюджету на 2020–2024 роки, млн грн

| Показники | 2020 р. (факт) | 2021 р. (план, зміни) | 2022 р. (план) | 2023 р. (план) | 2024 р. (план) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| *I. Загальні показники надходжень державного бюджету* | | | | | |
| Доходи (з міжбюджетними трансфертами) | 1 076 027,0 | 1 097 546,6 | 1 219 616,8 | 1 333 209,9 | 1 451 614,3 |
| Загальний фонд | 877 602,7 | 973 366,7 1 | 078 682,7 1 | 192 296,6 1 | 308 006,4 |
| Спеціальний фонд | 198 424,3 | 124 180,0 | 140 934,1 | 140 913,3 | 143 607,8 |
| Повернення кредитів | 9 517,3 8 | 585,1 10 | 047,7 9 | 864,5 10 | 250,3 |
| Загальний фонд | 9 129,2 | 8 045,9 | 9 580,9 | 9 531,8 | 10 081,2 |
| Спеціальний фонд | 388,1 | 539,2 | 466,8 | 332,7 | 169,1 |
| Дефіцит "+" / профіцит "-" | 217 611,0 | 246 635,5 | 188 006,0 | 179 838,0 | 179 595,9 |
| Загальний фонд | 216 467,8 | 220 861,4 | 160 259,2 | 151 093,2 | 149 851,1 |
| Спеціальний фонд | 1143,2 | 25 774,1 | 27 746,8 | 28 744,8 | 29 744,8 |
| Разом за розділом I | 1 303 155,3 | 1 339 254,9 | 1 417 670,5 | 1 522 912,5 | 1 641 460,5 |
| *II. Загальні показники видатків та надання кредитів* | | | | | |
| Видатки | 1 288 121,4 | 1 335 162,6 | 1 394 172,6 | 1 497 007,6 | 1 614 117,0 |
| Загальний фонд | 1 099 208,2 | 1 197 349,7 | 1 241 601,6 | 1 346 296,7 | 1 460 622,0 |
| Спеціальний фонд | 188 913,2 | 137 812,9 | 152 571,0 | 150 710,9 | 153 495,0 |
| Надання кредитів | 15 033,9 | 17 604,7 | 23 497,9 | 25 904,9 | 27 343,4 |
| Загальний фонд | 3 991,5 | 4 924,3 | 6 921,2 | 6 624,9 | 7 316,6 |
| Спеціальний фонд | 11 042,4 | 12 680,4 | 16 576,7 | 19 280,0 | 20 026,8 |
| Разом за розділом II | 1 303 155,3 | 1 352 767,3 | 1 417 670,5 | 1 522 912,5 | 1 641 460,5 |
| *III. Джерела доходів державного бюджету* | | | | | |
| Податкові надходження | 851 115,6 | 949 456,6 1 | 064 496,3 1 | 176 637,9 1 | 176 637,9 1 |
| Неподаткові надходження | 212 957,2 | 134 613,5 | 141 963,6 | 142 037,7 | 139 802,9 |
| Інші доходи | 1 296,1 | 3 090,3 | 2 344,6 | 1 846,2 | 1 738,2 |
| Всього доходів (без міжбюджетних трансфертів) | 1 065 368,9 | 1 087 160,4 | 1 208 804,5 | 1 320 521,7 | 1 436 581,4 |
| Офіційні трансферти | 10 658,0 | 10 386,2 | 10 812,4 | 12 688,2 | 15 032,9 |
| Разом за розділом III | 1 076 027,0 | 1 097 546,6 | 1 219 616,8 | 1 333 209,9 | 1 451 614,3 |
| *IV. Основні макропоказники* | | | | | |
| ВВП: номінальний, млрд грн | 4 194,1 | 4 808,5 | 5 368,7 | 5 993,9 | 6 651,0 |
| Індекс споживчих цін, % | 105,0 | 108,9 | 106,2 | 105,3 | 105,0 |
| Індекс цін виробників, % | 114,5 | 117,0 | 107,8 | 106,2 | 105,7 |
| Рівень безробіття населення у віці 15–70 років, % | 9,5 | 9,2 | 8,5 | 8,0 | 7,8 |

**Закінчення таблиці В.1**

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Сальдо торговельного балансу, млн дол. США** | -1 790 | -6 244 | -8 595 | -10 623 | -12 096 |
| **Експорт товарів/послуг, млн дол. США** | 60 673 | 65 983 | 70 286 | 75 686 | 81 668 |
| **Імпорт товарів/послуг, млн дол. США** | 62 463 | 72 227 | 78 881 | 86 309 | 93 764 |
| **Облікова ставка НБУ, % річних на кінець періоду** | 6,0 | 7,5 | 7,0 | 5,5 | 5,2 |
| **Обмінний курс гривні до долара США, за рік** | 27,0 | 28,0 | 28,6 | 28,8 | 29,2 |

У схваленій Урядом Бюджетній декларації надано пропозиції щодо змін до ПКУ, що мають стати ресурсною базою для збільшення доходів держбюджету в середньостроковий період. Зміни до ПКУ передбачають: приведення абсолютних значень розмірів ставок податків у відповідність до фактичного рівня макропоказників; протидія «скруткам», неповерненню валютної виручки; підвищення ефективності справляння рентних платежів з видобування корисних копалин, акцизного податку; підвищення повноти сплати, ефективності адміністрування податкового боргу, що в сукупності мало б забезпечити надходження до бюджету близько 30 млрд грн на рік.

З урахуванням прогнозу основних макроекономічних показників економічного та соціального розвитку країни, динаміки бази оподаткування, ефективності податкового адміністрування, загальні показники доходів державного бюджету на 2022–2024 рр. зростають. При цьому частка перерозподілу ВВП як через зведений бюджет, так і державний, у 2022 – 2024 рр. поступово зменшується і за зведеним бюджетом становить на 2022 р. – 30,0 %, на 2023 р. – 29,5, на 2024 р. – 29,1, за державним бюджетом на 2022 р. – 22,5, на 2023 р. – 22,0, на 2024 р. – 21,6 %. Частка доходів у ВВП зменшується переважно за такими джерелами: кошти, що перераховуються НБУ через подальше зменшення прогнозного обсягу прибутку, який підлягає перерахуванню до державного бюджету у 2023 р. проти 2022 р.; акцизним податком, що зумовлено стабільним рівнем споживання підакцизних товарів, відсутністю індексації ставок податків (в абсолютних значеннях) та меншими темпами зростання прогнозного курсу євро до гривні порівняно зі зростанням номінального ВВП.

*Під час **формування видаткової частини державного бюджету** в середньостроковому періоді основним прагненням є досягнення цілей державної політики в межах ресурсних можливостей бюджету, спрямовуючи кошти на заходи відповідно до їхньої пріоритетності та актуальності,*

*а також з урахуванням ефективності їхнього використання та можливої економії коштів за чинними бюджетними програмами або напрямами використання бюджетних коштів.*

Пріоритети та актуальні заходи у межах державної політики різних сфер національної економіки, з огляду на які формувалась Бюджетна декларація 2022–2024 рр., наведено на рис. В.1 та в таблиці В.2.

Аналіз пропозицій ГРК під час підготовки Бюджетної декларації на 2022–2024 роки виявив, що ГРК передбачають цілі державної політики та показники їхнього досягнення, які: є показниками утримання бюджетних установ, а не відображають якісні зміни в реалізації державної політики; дублюють назви бюджетних програм; не забезпечені фінансовим ресурсом; відповідають назвам нормативно-правових актів, що реалізуються головним розпорядником коштів державного бюджету[127]. Окреслимо найважливіші кроки з підготовки Бюджетної декларації на 2023–2025 роки:

- визначення орієнтовних граничних показників на 2023–2025 рр., з урахуванням інформації наданої ГРК щодо цілей державної політики та показників їхнього досягнення, а також структурних змін;
- підготовка та подання Міністерством фінансів якісних бюджетних пропозицій на 2023–2025 рр.;
- складання Бюджетної декларації на 2023–2025 рр., погодження згідно з регламентними вимогами Уряду та подання на розгляд Кабінету Міністрів України.

**Орієнтовні приклади цілей державної політики**:

- ✓ попередження та адаптація до зміни клімату;
- ✓ переорієнтація системи охорони здоров'я від політики лікування до політики профілактики захворювань шляхом створення спроможної системи громадського здоров'я;
- ✓ удосконалення системи управління безпекою дорожнього руху для забезпечення захисту життя та здоров'я населення;
- ✓ сприяння розвитку IT-бізнесу;
- ✓ підтримка заходів з енергоефективності для ощадливого використання енергетичних ресурсів у житловому фонді;
- ✓ підвищення енергетичної незалежності шляхом підтримки видобутку вітчизняних енергоносіїв;
- ✓ подолання політичної корупції, створення прозорих засад фінансування політичних партій.

[127] Про підготовку Бюджетної декларації на 2023–2025 роки : лист Міністерства фінансів України від 21.01.2022 № 04110-08-2/1972. URL: https://ips.ligazakon.net/document/MF22009.




**Рис. В.1.** Пріоритети, визначені Бюджетною декларацією на 2022–2024 рр.

**Таблиця В.2**

## Пріоритети державної політики у різних сферах, враховані при формуванні прогнозу бюджетних видатків на 2022-2024 рр.

| Сфера | Пріоритети державної політики, заходи та орієнтири, що впливають на бюджетні видатки |
|---|---|
| 1 | 2 |
| *Соціальний захист* | – *Базовий державний соціальний стандарт* – прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти;<br>– прожитковий мінімум встановлюється на підставі затвердженого у законі про Державний бюджет и розміру прожиткового мінімуму у грудні поточного року *з урахуванням його підвищення темпами, що на 2 % перевищують показник прогнозного індексу споживчих цін* (такий підхід застосовано для розрахунку прогнозного прожиткового мінімуму на 2022–2024 рр. (січень, липень, грудень) – 2393 – 2508 – 2589 – 2713 – 2778 – 2911 – 2972 грн на одну особу);<br>– законодавчі ініціативи, спрямовані на зміну підходів до визначення та застосування прожиткового мінімуму, поки не втілено у закони |
| *Національна безпека і оборона* | *Пріоритети:*<br>– визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки, Стратегії кібербезпеки, інших документах, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України й затверджуються указами Президента України.<br>*Ресурси*:<br>– на рівні не менше 5 % від з обсягу ВВП, а саме: на 2022 р.– не менше 270,7 млрд грн, 2023 р. – не менше 299,7 млрд грн, 2024 р.– не менше 332,6 млрд грн.<br>*Передбачається в середньостроковій перспективі*:<br>– розвиток сектору безпеки й оборони на принципах і стандартах НАТО;<br>– розвиток наявних та формування перспективних спроможностей ЗСУ, інших органів, що забезпечуватимуть стримування, стійкість та відсіч збройній агресії проти України, протидію гібридним загрозам;<br>– підвищення рівня бойової готовності військ; розвиток територіальної оборони як цілісної системи; оптимізація структури, чисельності ЗСУ, військових формувань;<br>– підвищення інституційної спроможності Служби безпеки шляхом реформування з метою зосередження її діяльності на ключових напрямах (контррозвідувальна протидія загрозам державній безпеці, боротьба з тероризмом, захист державного суверенітету та територіальної цілісності), а також позбавлення невластивих функцій;<br>– посилення спроможностей національної системи кібербезпеки для ефективної протидії кіберзагрозам у сучасному безпековому середовищі |
| *Наука* | Відновлення статусу науки як основного інструменту технологічного розвитку, створення нової системи управління і фінансування науки:<br>– поступове підвищення частки грантової підтримки наукових і науково-технічних проєктів через Національний фонд досліджень;<br>– проведення установами наукових досліджень на конкурсній основі;<br>– збільшення частки фінансування наукової діяльності молодих вчених;<br>– поглиблення інтеграції України в європейський науковий простір;<br>забезпечення функціонування мережі наукових установ та ЗВО за показниками ефективності провадження наукової діяльності |

**Продовження таблиці В.2**

| 1 | 2 |
|---|---|
| ***Освіта*** | *Заходи для забезпечення якісної, сучасної, конкурентоспроможної та доступної освіти шляхом:*<br>– продовження реформи «Нова українська школа» шляхом стимулювання вчителів до професійного розвитку, розбудови нового освітнього середовища;<br>– забезпечення закладів загальної середньої освіти сучасним навчальним обладнанням та оновлення матеріально-технічної бази;<br>– створення умов для надання якісних освітніх послуг, зокрема шляхом упорядкування мережі малокомплектних шкіл;<br>– розбудова безпечної та інклюзивної системи освіти; забезпечення функціонування ефективної та територіально-доступної мережі інклюзивно-ресурсних центрів;<br>– створення сучасної системи професійної (професійно-технічної) освіти шляхом адаптації освітніх послуг до перспективних потреб ринку праці; забезпечення фінансової підтримки професій загальнодержавного значення у сфері професійної освіти;<br>– гарантування функціонування ефективної мережі закладів вищої та фахової передвищої освіти, удосконалення форм та методів навчання, надання підтримки з розвитку матеріальної бази закладів;<br>– стимулювання найкращих учнів шляхом надання стипендій та грантів |
| ***Охорона здоров'я*** | *Пріоритети:*<br>– забезпечення універсального доступу громадян до гарантованого пакета необхідних медичних послуг, лікарських засобів;<br>– покращання стану здоров'я населення України шляхом забезпечення доступу до основних медичних послуг;<br>– зосередження фінансових ресурсів на пріоритетних потребах охорони здоров'я: профілактиці, первинній медичній допомозі та амбулаторному (стаціонар замісному) лікуванні, які є найбільш економічно ефективними;<br>– підвищення якості надання медичної допомоги пацієнтам у невідкладних станах з метою зниження передчасної смертності;<br>– підвищення доступності основних лікарських засобів попередження захворювань;<br>– надання медичних послуг та лікарських засобів, насамперед пов'язаних з визначеними медичними станами, як-то вагітність; бронхіальна астма, серцево-судинні захворювання; діабет; онкологія; ВІЛ/СНІД, туберкульоз, тощо; наданні медичних послуг для реагування на інфекційні захворювання та епідемії.<br>*Напрями змін політики:*<br>– створення спроможної системи громадського здоров'я, орієнтованої на політику профілактики захворювань з політики лікування;<br>– розвиток трансплантації органів, функціонування Єдиної державної інформаційної системи трансплантації;<br>– для прозорості використання бюджетних коштів – облік всіх наданих медичних послуг, лік. засобів, що оплачуються в межах Програми медичних гарантій, через електронну систему охорони здоров'я |

**Продовження таблиці В.2**

| 1 | 2 |
|---|---|
| *Культура та інформаційний простір* | *Із метою становлення активного громадянського суспільства передбачається виконання завдань, спрямованих на:*<br>– збереження національних історико-культурних заповідників;<br>– посилення захисту культурних цінностей та культурної спадщини;<br>– відновлення ефективної системи управління охороною культурної спадщини;<br>– підтримку креативних індустрій, забезпечення сприятливих умов для розвитку інтелектуального, духовного потенціалу особистості;<br>– підтримки культурного розмаїття та інтеграції української культури у світовий культурний простір;<br>– розвиток туристичного потенціалу, заохочення населення до внутрішнього туризму та популяризація України у світі;<br>– забезпечення державної підтримки розвитку та застосування української мови у всіх сферах суспільного життя;<br>– здійснення державної підтримки кінематографії; створення конкурентоспроможного середовища у мистецьких сферах;<br>– підтримку функціонування та розвитку суспільного телебачення і радіомовлення.<br>*Із метою задоволення потреб суспільства в отриманні об'єктивної та неупередженої інформації* передбачаються заходи щодо інформаційної безпеки, виявлення, реагування, протидії дезінформації й маніпулятивній інформації, деструктивній пропаганді |
| *Молодь та спорт* | *Передбачається:*<br>– створення належних умов, за яких Україна – спортивна держава, що належить до групи передових країн, де свідомо займаються фізичною культурою і спортом;<br>– створення умов, можливостей для підготовки спортсменів світового рівня;<br>– розвиток мережі спортивної інфраструктури, доступної для кожної людини, зокрема осіб з інвалідністю;<br>– реалізація завдань та заходів державної цільової соціальної програми «Молодь України» та державної цільової соціальної програми національно-патріотичного виховання на період до 2025 року |
| *Цифрова трансформація* | *Пріоритети:*<br>– розвиток адміністративних послуг та їхня цифровізація;<br>– інформатизація суспільства;<br>– сприяння розвитку ІТ-бізнесу;<br>– підвищення рівня цифрової грамотності українців.<br>*Передбачається:*<br>– забезпечення переведення популярних публічних послуг в електронну форму;<br>– розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг;<br>– запровадження ефективної системи моніторингу та оцінювання якості надання адміністративних послуг;<br>– уведення електронної взаємодії між електронними реєстрами та оптимізація реєстрів;<br>– забезпечення надійного захисту інформації публічних електронних реєстрів та створення ефективної системи протидії кіберзагрозам;<br>– розвиток мереж доступу до Інтернету 4-го та 5-го поколінь;<br>– створення умов для розвитку ІТ-бізнесу;<br>– забезпечення доступності навчання цифровій грамотності шляхом розвитку та запровадження нових інструментів навчання |

**Продовження таблиці В.2**

| 1 | 2 |
|---|---|
| ***Дорожня інфраструктура*** | *Пріоритети:*<br>– відновлення автомобільних доріг для їхньої інтеграції до європейської транспортної системи та підвищення рівня безпеки дорожнього руху, комфортності та економічності перевезень.<br>*Система фінансування дорожньої галузі:*<br>– державний дорожній фонд у складі спецфонду держбюджету;<br>– кошти спрямовуються на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення (протяжністю майже 43 тис. км, а також на дорогах місцевого значення протяжністю близько 119 тис. км);<br>– на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії;<br>– на заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм (зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод орієнтовно на 7 %) |
| ***Агропромисловий комплекс*** | *Пріоритет:*<br>– продовольча безпека;<br>– поліпшення добробуту населення;<br>– підтримання економічного розвитку.<br>*Підтримку с/г товаровиробників буде спрямовано на:*<br>– стимулювання розвитку галузі тваринництва;<br>– підтримку фермерських господарств;<br>– технічне переоснащення через механізм часткової компенсації вартості с/г техніки та обладнання;<br>– надання фінансової підтримки через механізми пільгового кредитування, зокрема фермерських господарств;<br>– стимулювання закладення багаторічних насаджень |
| ***Охорона природи*** | *Пріоритети:*<br>– формування чистого і безпечного довкілля;<br>– досягнення «доброго» стану вод;<br>– збереження та відновлення природних екосистем шляхом забезпечення сталого розвитку та раціонального природокористування;<br>– управління відходами, зокрема поводження з радіоактивними відходами;<br>– попередження та адаптація до зміни клімату |
| ***Вугільна галузь*** | *Пріоритети:*<br>– комплексне розв'язання проблемних питань функціонування галузі (Концепції реформування вугільної галузі, плану заходів з її реалізації);<br>– виведення державних вугледобувних підприємств на беззбитковий та бездотаційний рівень *шляхом:*<br>- дотаційні шахти розділено на дві групи – неперспективні, які будуть ліквідовані, та перспективні, які передбачається передати до вертикально-інтегрованого об'єднання за участю вугледобувних ДП та ПАТ «Центренерго»;<br>- утримання комплексів для гідроекологічної безпеки на ліквідованих шахтах;<br>- заходи із соціального захисту працівників підприємств, які ліквідуються (працевлаштування; перекваліфікація шахтарів; сприяння добровільному переселенню сімей шахтарів до іншої місцевості; реалізації ініціатив, спрямованих на розвиток малого бізнесу у вугільних регіонах) |

**Продовження таблиці В.2**

| 1 | 2 |
|---|---|
| *Енерго–ефективність* | – *Продовження роботи Фонду енергоефективності*, проєкти якого реалізовуватимуться шляхом надання грантів (безповоротної фінансової допомоги, що надається безпосередньо або через банки-партнери) для часткового відшкодування вартості заходів з енергоефективності серед багатоквартирних будинків, у яких створені ОСББ;<br>– реалізація проєктів з підвищення енергоефективності та енергозбереження у житловому секторі, зокрема оснащення споживачів приладами обліку енергоресурсів, утеплення та термомодернізації будівель та приміщень, оснащення тепловими котлами тощо |
| *Мале підприємництва* | *Пріоритети:*<br>–зниження бар'єрів ведення бізнесу та створення умов для його розвитку;<br>–активізація банківського кредитування з державною фінансовою підтримкою;<br>–зменшення рівня безробіття, зростанню обсягів виробництва;<br>–збільшення доходів у секторі малого та середнього бізнесу.<br>*Заходи :*<br>– продовження реалізації державної програми «Доступні кредити 5-7-9 %»;<br>– підтримка у посткарантинний період (через Фонд розвитку підприємництва надається банкам, шляхом часткової компенсації % ставок за кредитами, наданими суб'єктам мікро- та малого підприємництва);<br>– реалізація через Фонд державної програми «Доступна іпотека 7 %» (навіть за відсутності достатнього забезпечення шляхом часткового гарантування державою боргових зобов'язань малого і середнього підприємництва) |
| *Інвест–проєкти* | – Щорічні державні капітальні вкладення – 2717,275 млн грн;<br>– розподіл ресурсів у встановленому порядку Міжвідомчою комісією за пріоритетними сферами, визначеними у Порядку відбору державних інвестиційних проєктів, а саме: соціально-культурна сфера; сфера охорони здоров'я; паливно-енергетична сфера, видобувна та обробна промисловість, мінерально-сировинна база; сфера охорони навколишнього природного середовища; транспортна сфера; функціонування органів влади, адміністративні послуги |
| *Верховенство права* | *Пріоритети:*<br>– становлення незалежності судової гілки влади за настановами європейських інституцій.<br>*Фінансові ресурси будуть спрямовуватися на:*<br>– оптимізацію системи органів судової влади (перегляд мережі місцевих судів з урахуванням змін законодавства щодо децентралізації);<br>– покращання механізму доступу громадян та їхню безпосередню участь у здійсненні правосуддя (впровадження інституту суду присяжних);<br>– посилення функціональної та процесуальної спроможності Верховного Суду;<br>– впровадження електронного судочинства на базі Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, зокрема шляхом запуску ІР-суду тощо |
| *Проєкти МФО* | *Пріоритети:*<br>– залучення довгострокового пільгового фінансування від іноземних держав, іноземних фінансових установ і МФО для реалізації інвестиційних проєктів економічного і соціального розвитку України.<br>*Обсяги видатків та кредитів за рахунок позик від іноземних держав, МФО:*<br>– у 2022 р. –25,53 млрд грн; у 2023 р. –26,53 млрд грн; у 2024 р. –27,53 млрд грн.<br>*Мета:* середньострокове бюджетне планування видатків та надання кредитів сприяє підвищенню ефективності впровадження проєктів, оскільки створюються умови визначеності та прогнозованості для досягнення результату щодо реформування національної економіки та впровадження структурних реформ |

**Продовження таблиці В.2**

| 1 | 2 |
|---|---|
| *Оцінка фіскальних ризиків та їх вплив на показники державного бюджету* | *Фіскальні ризики виконання державного бюджету, спричинені змінами в макроекономічному середовищі:*<br>– подальше поширення коронавірусної інфекції COVID -19 у світі та в Україні;<br>– значне зниження обсягів транзиту природного газу територією України;<br>– посилення гібридних загроз національній економіці з боку РФ;<br>– формування суттєвого дисбалансу на ринку праці, скорочення зайнятості;<br>– подальше зростання цін на енергоносії на світових товарних ринках;<br>– висока частка витрат за державним боргом у 2022–2024 рр.<br>*Ризики державного боргу :*<br>– ризик рефінансування (обмеженість доступу до міжнародних ринків капіталу);<br>– валютний ризик;<br>– збільшений граничний обсяг надання державних гарантій (виникнення додаткових зобов'язань, пов'язаних із капіталізацією державних банків у разі погіршення операційної ефективності, а також Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) у разі кризи банківського сектору); невиконання планів надходжень від приватизації державних активів (відсутність попиту на виставлені на продаж об'єкти приватизації; відсутність інвесторів і; непередача (неподання) об'єктів зі сфери управління органів управління до органів приватизації);<br>– погіршення результатів діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки (зменшення податкових платежів до бюджету, виконання державою гарантійних зобов'язань суб'єктів господарювання, надання допомоги для покриття збитків; недостатність обігових коштів суб'єктів – учасників ринку електричної енергії і ринку газу, падіння попиту, рівня споживання через карантин внаслідок пандемії, зниження платоспроможності споживачів, зростання безробіття, знецінення гривні);<br>– поглиблення кризи неплатежів та погіршення фінансового стану суб'єктів господарювання – учасників ринків електричної енергії та газу (як результат – зменшення надходжень державного бюджету; відхилення від планових показників у сфері пенсійного забезпечення, у зв'язку зі зменшенням чисельності найманих працівників, уповільнення зростання заробітної плати, зростання заборгованості з ЄСВ, зростання видатків на пенсійні виплати, що зумовлено прийнятими судовими рішеннями з питань пенсійного забезпечення, що призводить до збільшення дефіциту ПФУ, заборгованості ПФУ за позиками, наданими з ЄКР на виплату пенсій);<br>– розширена система управління фіскальними ризиками, оцінювання потенційного впливу на державний бюджет з метою своєчасного вжиття заходів для їхньої мінімізації |
| *Боргова політика* | *Середньострокова мета в управлінні державним боргом:*<br>– залучення фінансування за найнижчої можливої вартості з урахуванням ризиків;<br>– збалансованість та стійкість бюджетної системи.<br>*Шляхи залучення необхідного фінансування:*<br>– реалізації прозорої, передбачуваної політики управління державним боргом;<br>– забезпечення дотримання плану державних запозичень;<br>– активізація співпраці з міжнародними партнерами;<br>– вчасне виконання боргових зобов'язань;<br>– розвиток внутрішнього фінансового ринку, співробітництво з рейтинговими агентствами.<br>*Шляхи забезпечення збалансованості, стійкості бюджетної системи:*<br>– дотримання дефіциту державного бюджету на рівні: 3,5 % ВВП у 2022 р.; 3,0 % ВВП у 2023 р.; 2,7 % ВВП у 2024 р.;<br>– фінансування дефіциту шляхом здійснення державних внутрішніх запозичень |

**Закінчення таблиці В.2**

| 1 | 2 |
|---|---|
| *Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини* | *Пріоритети:*<br>– розвиток середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні;<br>– удосконалення міжбюджетного регулювання;<br>– зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів;<br>– підвищення прозорості та результативності використання бюджетних ресурсів;<br>– збереження дворівневої системи міжбюджетних відносин.<br>*Шляхи реалізації:*<br>– подальший розвиток організаційних, правових та фінансових передумов для зміцнення місцевого самоврядування;<br>– складання прогнозів місцевих бюджетів для підвищення послідовності місцевої бюджетної політики, узгодження прогнозів із програмами розвитку громад;<br>– забезпечення динаміки доходів, що зараховуються до місцевих бюджетів, збереження рівня їхніх надходжень (середнього), зменшення частки трансфертів в доходах бюджетів;<br>– удосконалення підходів щодо здійснення горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів відповідно до нового адміністративно-територіального устрою, за підсумками реформи місцевого самоврядування;<br>– стимулювання соціально-економічного розвитку територій (спрямування коштів державного фонду регіонального розвитку на виконання інвестпроєктів);<br>– розвиток інфраструктури індустріальних парків та центрів креативної економіки;<br>– продовження упорядкування сфер відповідальності ОМС та органів виконавчої влади в межах сформованого за результатами реформи децентралізації адміністративно-територіального устрою;<br>– подальший розвиток рівня автоматизації процесів у сфері управління публічними фінансами на місцевому рівні через впровадження новітніх ІТ |
| *Реінтеграція тимчасово окупованих територій* | *Пріоритети:*<br>– реінтеграція тимчасово окупованих територій (ТОТ), цілісність держави.<br>*Очікувані результати:*<br>– реалізація концепції економічного розвитку ТОТ, зокрема шляхом формування нової економічної системи та розбудови критичної інфраструктури;<br>– створення ефективних інструментів забезпечення інформаційного суверенітету;<br>– запровадження механізмів перехідного періоду та фіксації порушень прав на ТОТ; запровадження для жителів ТОТ міцного зв'язку з Україною завдяки сучасним електронним та онлайн-сервісам, доступу до адміністративних послуг;<br>– упровадження безпечної реінтеграції, зокрема і через залучення молоді, що проживає на ТОТ, до українського освітнього простору;<br>– вирішення житлових проблем сімей, які постраждали від російської агресії.<br>*Механізми реалізації:*<br>– упровадження системи страхування від воєнно-політичних ризиків;<br>– програма зі здійснення виплати компенсацій за зруйноване житло, частково пошкоджене житло, що дасть змогу більшій кількості громадян України відновити гідні умови проживання, зменшити вплив повномасштабної російської агресії на їхнє життя |

**Додаток Г**

## Бюджетна політика в контексті повоєнного реформування фінансової системи

Війна суттєво вплинула на систему публічних фінансів загалом та її складники. Національною радою з відновлення України від наслідків війни згідно з Указом Президента України було скеровано діяльність спеціальних робочих груп для формування плану заходів з післявоєнного відновлення країни, пропозицій щодо пріоритетних реформ та стратегічних ініціатив, проєктів нормативно-правових актів, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди[128].

Задля швидкого відновлення та забезпечення економічного зростання у середньостроковій перспективі, а також для реалізації європейського курсу України Уряд має сформувати виважену бюджетну політику, скоординовану із загальною фінансовою політикою; підвищити ефективність видатків та податкового й митного адміністрування; створити умови для партнерських відносин між бізнесом і державою із метою відновлення сприятливого інвестиційного клімату з урахуванням соціального й екологічного вимірів.

**Головною метою** Плану відновлення є **розбудова сучасної, стійкої та ефективної фінансової системи, спрямованої на забезпечення фінансової стабільності держави та створення умов для подальшого сталого зростання соціально-інклюзивної економіки і підвищення добробуту громадян через забезпечення ефективного накопичення, розподілу та обігу фінансових ресурсів у економіці.** Досягнення визначеної мети у сфері публічних фінансів передбачається за такими стратегічними напрямами:

- **бюджетна та боргова політика:** проведення політики, яка сприятиме відновленню фіскальної та боргової стійкості, забезпеченню фіскальної прозорості, передбачуваності та підвищенню ефективності бюджетних витрат і посиленню фінансової спроможності громад для забезпечення повного та своєчасного фінансування зобов'язань держави на національному і місцевому рівнях;

- **податкова політика:** побудова податкової системи, що враховує вимоги до інтеграції України у світову економіку як надійної податкової юрисдикції,

[128] Проєкт плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, розроблений Національною радою з відновлення України від наслідків війни відповідно до Указу Президента від 21.04.2022 № 266/2022. Матеріали робочої групи «Функціонування фінансової системи, її реформування та розвиток». URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi.

котра забезпечує платникам податків можливості для виконання їхніх обов'язків, що необхідно для відновлення й сталого розвитку країни;

- **митна політика:** побудова передбачуваної та прогнозованої митної системи на основі практики ЄС, яка стимулює підвищення якості ведення зовнішньоекономічної діяльності в Україні, забезпечує баланс безпекової функції митниці та партнерських відносин із бізнесом, інтеграцію підприємств в міжнародні ланцюги постачання товарів.

**Поточний стан фінансової та бюджетної сфери.** Завдяки проведеним реформам у фінансовому секторі було досягнуто макроекономічну та фінансову стабільність, зменшено співвідношення державного боргу та ВВП, забезпечено функціонування стійкої банківської системи. Всі міжнародні рейтингові агентства підвищували кредитні рейтинги України. У перші години повномасштабного вторгнення російської держави-агресора було запроваджено низку заходів, завдяки яким вдалося зберегти стабільну роботу банківської платіжної інфраструктури та уникнути критичного відпливу коштів із банківської системи. Для збереження цінової та фінансової стабільності було зафіксовано обмінний курс і запроваджено низку адміністративних обмежень. Для пом'якшення шоку в економіці прийнято рішення про запровадження податкових пільг та здійснення додаткових соціальних виплат. Стрімке зменшення економічної активності, а також податкові та митні зміни призвели до суттєвого скорочення податкових надходжень. Скасування ПДВ та митних платежів на імпорт призвело до зменшення доходів бюджету, а також дещо стимулювало нарощування імпорту товарів. Натомість видатки бюджету суттєво зросли, насамперед на забезпечення воєнних потреб та соціальні програми, підтримку бізнесу, а також на відновлення критичної інфраструктури регіонів, які постраждали від російських бомбардувань. Було запроваджено пріоритизацію видатків. При цьому ***мінімальні потреби у фінансуванні фіскального розриву, за оцінками Міністерства фінансів, становили близько 5 млрд дол. США на місяць.*** Дефіцит бюджету у березні – травні 2022 р. було профінансовано передусім за рахунок прямого викупу НБУ та ринкового розміщення воєнних ОВДП. Іншим джерелом фінансування є міжнародні пільгові позики, але міжнародні гранти (які зараховуються в доходи бюджету) поки що несуттєві.

Основним середньостроковим стратегічним пріоритетом для збереження макроекономічної стабільності має бути зміцнення платіжного балансу. Дефіцитність платіжного балансу (за 2022 р. майже 6 млрд дол.) та тенденція до його зростання є значним ризиком. З-поміж причин погіршення стану платіжного балансу такі: зупинка підприємств через війну; обмеження

морських торговельних шляхів експорту; звуження ринків збуту; збільшення потреб економіки в імпорті цивільних та воєнних товарів; збільшення обсягів виведення валюти за кордон біженцями з України; затримки валютної виручки експортерів; закриття зовнішніх ринків капіталу для українських емітентів; інші канали виведення іноземної валюти з країни. Для зміцнення платіжного балансу можна запровадити як адміністративні, так і структурні заходи. Адміністративні заходи передбачають посилення обмежень та контролю за рухом капіталів, операціями з іноземною валютою та імпортом тощо. Такі заходи повинні вводитись тимчасово, але оперативно, за результатами моніторингу і контролю. Структурні заходи включають інструменти стимулювання процесів імпортозаміщення і локалізації виробництва, а також державні ініціативи щодо розвитку логістики та транспортних шляхів експорту тощо. Ці заходи допомагають посилити фундаментальну стійкість економіки до валютних шоків і мають середньостроковий ефект. Оскільки попит та пропозиція іноземної валюти поки що домінантно формуються неринковими чинниками, ***обмеження на рух капіталів та фіксований обмінний курс мають зберігатися.*** Режим фіксованого обмінного курсу забезпечує низку переваг при функціонуванні економіки в умовах шоків війни, а саме: сприяє передбачуваності бізнес-процесів; стабілізує боргову позицію економіки; зменшує вразливість економіки до змін потоків капіталів. Фіксація обмінного курсу дає змогу покращити ефективність інтеграційних процесів, що позитивно впливає на залучення інвестицій у межах геополітичних союзів. Режим фіксованого обмінного курсу є сумісним із незалежною відсотковою політикою та режимом інфляційного таргетування за умови збереження певних обмежень на рух капіталів.

Інфляційний та девальваційний тиск залишається високим і посилюється, зокрема, через порушення ланцюгів постачань, ускладнену логістику і зростання цін на енергоносії. На думку експертів[129], під час війни не потрібно надмірно концентруватися на проблемі інфляції (не приділяючи достатньої уваги проблемі безробіття), а також передчасно повертатися до режиму гнучкого курсоутворення. Причини поточної інфляції в Україні мають немонетарний характер, пов'язані із структурною перебудовою виробничо-фінансових зв'язків економіки, проблемами постачання сировини та збуту готової продукції, тобто зі збільшенням витрат виробників, а не зростанням доходів споживачів. Підвищення відсоткових ставок (що має антиінфляційний

[129] Данилишин Б. Якими мають бути стратегічні напрями відбудови національної економіки. 2022. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2022/09/1/691022/.

ефект) може створити проблеми для боргової стійкості публічних фінансів[130], оскільки ***нинішній фіскальний дефіцит переважно генерується неринковими факторами*** і не може бути скорочений простим рішенням Уряду.

Війна істотно позначається на функціонуванні фінансової системи, але всі державні функції наразі виконуються, банківська та бюджетна системи довели свою стійкість, НБУ, Міністерство фінансів, Казначейство, Державні податкова і митна служби та інші установи й організації продовжують злагоджено працювати та вживати заходи для стабільної роботи. Подальші втрати від війни та вплив на фінансову систему залежать, зокрема, від тривалості активної фази, масштабу руйнувань, можливості й швидкості залучення міжнародної допомоги, впровадження заходів політики, спрямованої на підтримку економіки та забезпечення прозорості й передбачуваності державної політики в усіх сферах. Важливим елементом у здійсненні завдань з відновлення у післявоєнний період є постійна координація зусиль міжнародних партнерів та Уряду. Позитивний досвід такої координації та співпраці формалізовано у запроваджених програмних документах – Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року. Подальша діяльність щодо реформування та розвитку фінансової системи має бути сконцентрована передусім на реалізації вже прийнятих програмних документів, поступовому поверненні до умов функціонування, що діяли до 24 лютого 2022 р., та приведенні законодавства у відповідність до законодавства ЄС.

Для усвідомлення кардинальних змін, зумовлених впливом війни внаслідок повномасштабного вторгнення країни-агресора на функціонування фінансової системи, що визначають необхідність формування нової бюджетної та боргової політики, схарактеризуємо ***основні виклики сьогодення*** в цій сфері (рис. Г.1). Так, реагування на масштабні виклики, які постали в умовах війни, потребує додаткових ресурсів та більш раціонального, ефективного й результативного управління державними фінансами. При цьому залучення додаткових ресурсів шляхом державних запозичень призводить до зростання дефіциту державного бюджету і державного боргу та, як наслідок, до значного навантаження на державний бюджет в частині обслуговування та погашення боргових зобов'язань.

[130] Відомий економіст, Нобелівський лауреат (1981 р.) Т. Сарджент довів, що підвищення відсоткових ставок в умовах падіння реального ВВП не дає антиінфляційного ефекту, якщо при цьому зберігається дефіцитний баланс державного бюджету, тобто для досягнення антиінфляційного ефекту потрібно знижувати дефіцит держбюджету, але без підвищення відсоткових ставок, принаймні доти, доки темпи реального ВВП залишатимуться нижчими від рівня реальних відсоткових ставок.

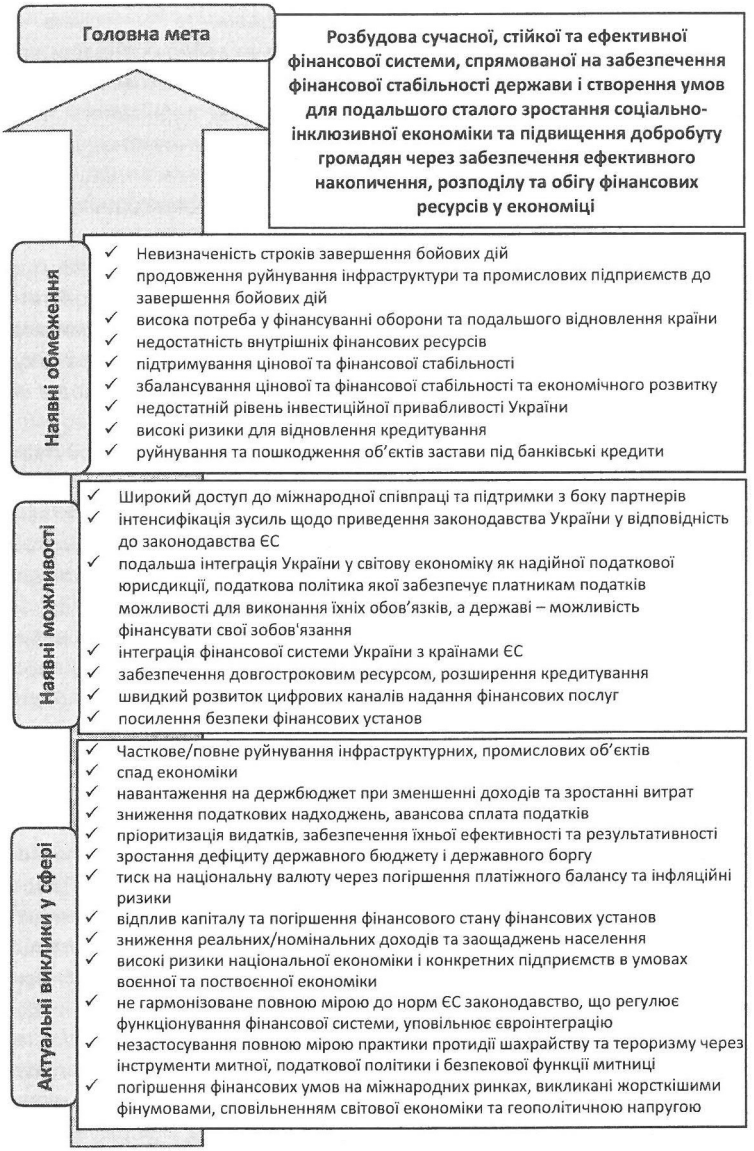



**Рис. Г.1.** Чинники впливу на бюджетну політику в повоєнний час

В умовах війни суттєво знизилася економічна активність суб'єктів підприємницької діяльності, а в окремих населених пунктах України практично знищено економічний потенціал, що зумовило спад економіки і, відповідно, істотно зменшило надходження податків і зборів до державного та місцевих бюджетів. Війна змусила змінити місце проживання значну кількість населення, а також багато суб'єктів господарювання переміститися. Це кардинально змінило «карту» як потреб місцевої влади, так і їхніх фінансових можливостей. Це також зробило теперішню систему розподілу базової/реверсної дотації принаймні тимчасово непрацездатною, одночасно посиливши потребу в додаткових ресурсах у багатьох громадах. В умовах дії правового режиму воєнного стану встановлено особливості оподаткування окремими податками і зборами. Внаслідок реалізації таких податкових змін структура бюджетних надходжень змінилася. Через війну зросла диференціація доходів місцевих бюджетів різних регіонів.

Разом із тим наявні ***додаткові можливості*** зумовлені здобутками в цій сфері у передвоєнний час. Так, зважаючи на призупинення в умовах воєнного стану застосування середньострокового бюджетного планування на державному та місцевому рівнях, вже після завершення війни якомога швидше його необхідно відновити шляхом ухвалення трирічної Бюджетної декларації і прогнозів місцевих бюджетів та формування на їхній основі проєктів державного і місцевих бюджетів відповідно до визначених нових цілей державної політики задля відбудови України, забезпечуючи наближення до європейських стандартів функціонування певних сфер суспільного життя та секторів економіки. Разом із тим існуватиме необхідність створення належної системи стратегічних і програмних документів, покращання якості фінансово-економічного обґрунтування рішень органів державної влади, а також розроблення й оновлення відповідних інструкцій з підготовки стратегічних, програмних і бюджетних документів, створення можливостей для постійного поліпшення знань та навичок фахівців із питань бюджету. Продовження проведення оглядів витрат державного бюджету, забезпечивши їхню регулярність і повну інтеграцію в бюджетний процес, що дасть змогу підвищити ефективність та якість надання публічних послуг, а також виявити можливості для перерозподілу фінансових ресурсів відповідно до пріоритетів державної політики. У середньостроковій перспективі громади з відносно низькими доходами та порівняно високими потребами в наданні публічних послуг через велику кількість внутрішньо переміщених осіб отримуватимуть більший обсяг базової дотації. У довгостроковій перспективі планується формування ширшої, справедливішої системи вирівнювання, яка краще відображатиме як реальні

фінансові можливості громади, так і її потреби в наданні публічних послуг. Наразі головним обмежуючими факторами у бюджетній сфері є непередбачуваність ситуації, неможливість прогнозувати та, як наслідок, зупинення середньострокового бюджетного планування; недостатність внутрішніх фінансових ресурсів; високі витрати на оборону та подальше відновлення країни.

Діяльність державних інституцій має бути орієнтована на надання якісних публічних послуг, забезпечуючи ефективне та результативне використання бюджетних коштів. У межах цієї настанови виокремлено такі цілі, завдання.

***Ціль 1.*** Повернення до середньострокового бюджетного планування (яке в умовах війни фактично зупинено) у період до 2025 р. буде свідчити про відновлення передбачуваності та збалансованості бюджетно-податкової політики та посилення стратегічного підходу до бюджетного планування. Очікуваним результатом має стати 10-відсоткова межа відхилення бюджетних показників на плановий рік, передбачених Бюджетною декларацією, від відповідних показників, затверджених Бюджетною декларацією попереднього року. Для посилення інституційної спроможності та покращання ефективності діяльності парламенту пропонується створення бюджетного офісу як незалежного консультативного органу при Верховній Раді України. Це дасть змогу проводити незалежну експертну оцінку фінансової системи, аналіз імплементації прийнятого фінансово-бюджетного законодавства та ефективності державної політики.

***Ціль 2.*** Забезпечення узгодженості системи стратегічного і середньо-строкового бюджетного планування та підвищення спроможності органів влади застосовувати нові підходи. Незважаючи на постійне удосконалення методологічної бази, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі в Україні має обмежене практичне застосування, зокрема через недостатню узгодженість системи стратегічного і середньострокового бюджетного планування. Як наслідок, програмно-цільовий метод не завжди використовується ГРК як основа для прийняття управлінських рішень. Зважаючи на таку ціленастанову, усі ГРБК державного бюджету мають обов'язково переглянути свої бюджетні програми відповідно до нових підходів.

***Ціль 3.*** Удосконалення теперішньої системи горизонтального вирівнювання. В умовах значного вимушеного переміщення населення з місць бойових дій до інших регіонів країни стала очевидною некоректність механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів. При підготовці проєкту державного бюджету поточного року для розрахунку трансфертів використовуються дані минулорічного періоду, які не відповідають

фактичній ситуації в громадах. У разі очікуваного масового повернення населення в місця довоєнного перебування проблема буде відтворена і в наступному році. Крім того, аналіз показників місцевих бюджетів за 2021 р. вказує на існування значних диспропорцій у бюджетах територіальних громад, на подолання яких має бути орієнтований механізм горизонтального вирівнювання. Для подальшого удосконалення цього механізму та зменшення диспропорцій фінансової сталості громад необхідною умовою є наявність достовірної інформації про місцезнаходження населення та унормування положень щодо зміни системи вирівнювання шляхом прийняття відповідного закону із зазначенням базових орієнтирів, як-от: розмір базової/реверсної дотації має збільшитися до рівня від 1 до 2 % ВВП відповідно до норм ЄС; середнє квадратичне відхилення доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одного жителя має скоротитися на 15 % (на 20 % до 2025 р.).

***Ціль 4.*** Приведення системи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) у відповідність до найкращих світових практик та міжнародних стандартів. Недоліки діючої системи аудиту, обтяжені ризиками воєнного, політичного фінансового характеру, не повинні перешкодити здійсненню заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) усіх публічних коштів, державного та комунального майна (у 2024 р.).

# РОЗДІЛ 4 МЕТОДОЛОГІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ

**4.1. Методичні підходи до прогнозування бюджетних показників.**
**4.2. Методологія прогнозування надходжень до бюджету.**
**4.3. Методика оцінювання фіскальних ризиків.**
**4.4. Методичні підходи до оцінювання ефективності та оптимізації бюджетних видатків.**
**4.5. Методологія проведення огляду бюджетних витрат.**

## 4.1. Методичні підходи до прогнозування бюджетних показників

Методи економічного прогнозування можна визначити як сукупність заходів та способів мислення, що дають можливість на основі аналізу ретроспективних даних, екзогенних, ендогенних зв'язків об'єкта прогнозування, а також їхніх вимірювань у межах явища або процесу, що розглядається, зробити висновок із певною ймовірністю стосовно майбутнього розвитку об'єкта. Залежно від поставлених цілей прогнозування може проводитися із застосуванням різних методів, які різняться за ступенем формалізації, загальним принципом дії методу, за способом отримання прогнозованої інформації (рис. 4.1).

Варто підкреслити, що методи економічного аналізу надають уявлення про стан досліджуваного явища і тенденції його розвитку, є передумовою усіх видів прогнозування. Розрахунково-аналітичні методи допомагають обирати ефективні варіанти прогнозних розрахунків і забезпечують високу точність. Використовуються як самостійно, так і у складі інших методів. Економетричні моделі будуються на поєднанні балансових тотожностей та статистичних зв'язків між показниками. Особливістю статистичних моделей є жорсткі критерії до динамічних рядів показників у звітному періоді. Екстраполяція передбачає вивчення попереднього розвитку об'єкта і перенесення закономірностей цього процесу в минулому і сьогоденні на майбутнє. В умовах сталого розвитку і за відсутності значних зрушень такі методи можуть використовуватися при довгостроковому прогнозуванні. У факторних моделях макропоказник подається як функція, що залежить від кількості використаних факторів виробництва та їхньої граничної продуктивності.

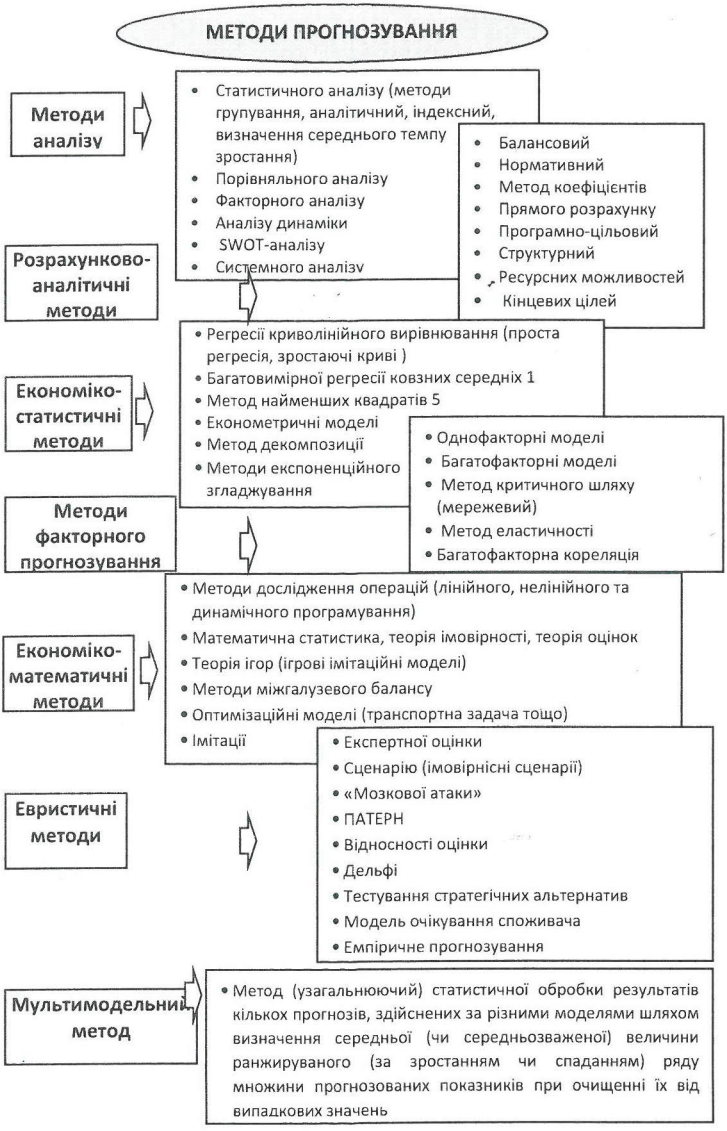



**Рис. 4.1.** Загальні методи економічного прогнозування

Факторні моделі забезпечують доволі високу точність. Економіко-математичні моделі дають змогу на основі екзогенних змінних, які прогнозуються поза моделлю і подаються на її вхід, отримувати прогнозні оцінки інших змінних, що відповідають комплексу взаємозв'язків між показниками. Зауважимо, що ці моделі трудомісткі й надто чутливі навіть до незначних шоків. Крім того, на довгострокову перспективу вони не забезпечують необхідну точність. Експертний метод ґрунтується на попередньому зборі інформації (шляхом анкетування, інтерв'ювання, опитування) та її обробці, а також на судженнях експертів щодо поставленої задачі. Евристичні моделі використовують, коли інші не дають прийнятного результату. Мультимодельний метод можна використовувати при різних горизонтах прогнозування. Під час проведення прогнозування бюджетних показників застосовуються *методи екстраполяції* з використанням динамічних *трендових моделей*, *методи факторного аналізу* та *прогнози на основі нормативних розрахунків*. Трендові моделі ефективні за умов еволюційного розвитку економіки країни зі стабільними темпами зростання. Використання факторних моделей є коректним, якщо зміни показників перебувають у зоні їхнього ймовірного інтервалу. За умови різкої зміни економічної ситуації розрахунки мають проводитися за допомогою нормативного методу. Вибір методу потрібно обґрунтувати на етапі аналізу економічної ситуації.

Слід зазначити, що аналіз окремих статей бюджету з погляду можливостей їхнього розрахунку за економічними нормативами свідчить, що в дохідній частині бюджету за методом нормативного розрахунку може обчислюватися 70—75 % статей (насамперед такі як ПДВ, акцизний податок, плата за землю, ПДФО тощо). Щодо видаткової частини, то через економічні нормативи може розраховуватися не більше 30 % статей, зокрема видатки на соціальне забезпечення та обслуговування державного боргу. Отже, для розрахунку окремих статей бюджету на перспективу доцільно використовувати як метод екстраполяції, так і метод нормативного розрахунку з урахуванням прогнозного рівня інфляції та індексу зміни ВВП.

Варто наголосити, що бюджетне прогнозування є складною процедурою, яка містить певну послідовність етапів прогнозування статей бюджету, тобто алгоритм прогнозування[131]. **Алгоритм бюджетного прогнозування за етапами є таким:**

[131] Беседін В. Ф. Мультимодельне сценарне прогнозування макроекономічних показників розвитку економіки. Економіка України: проблеми економічного розвитку : кол. моногр. /за ред. В. Ф. Беседіна, А. С. Музиченка. Київ : НДЕІ, 2007. С. 34–38

- На *першому етапі прогнозу,* зважаючи на дані факторного аналізу, визначають основні чинники, які впливають на показники доходів і видатків бюджету.
- На *другому етапі прогнозу* розраховують величини тих статей бюджету, які не можуть бути визначені за нормативним методом.

Узагальнююча формула визначення абсолютних величин дохідних статей бюджету має вигляд:

$$Д_{it} = Д_{i(t-1)} \times I_{СЦt} \times I_{ВВПt}; \quad (4.1)$$

де $Д_i$ — обсяг доходів *i*-ї статті бюджету; $I_{ВВП_t}$ — індекс зміни ВВП; $I_{СЦ_t}$ — індекс зміни споживчих цін (показник інфляції); $t$ — бюджетний рік.

Якщо темп зміни ВВП не збігається з прогнозованими темпами зростання доходів бюджету, то формула може бути змінена стосовно статей бюджету, формування яких залежить від доходів громадян. У такому разі замість показника темпу зміни ВВП використовуються прогнозовані темпи зміни доходів громадян.

Щодо статей видаткової частини бюджету, то формула їхніх розрахунків має вигляд:

$$В_{it} = В_{i(t-1)} \times I_{СЦt}; \quad (4.2)$$

де $В_i$ — обсяг *i*-ї статті бюджету; $t$ — бюджетний рік.

При цьому не враховуються темпи зміни ВВП та/або доходів громадян.

Показники $В_i$ та $Д_i$ можуть визначатись також як деяка середня величина за низку минулих періодів і розраховуватися за формулою:

$$В_{it}(Д_{it}) = \sum (В_{i(t-k)}(Д_{i(t-k)}) / n; \quad (4.3)$$

де $k = 1, ..., n$; $n$ — кількість періодів, що розглядаються.

- На *третьому етапі прогнозу* аналізуються зміни в законодавчій і нормативній базі, передбачувані в прогнозному періоді. Результатами цього аналізу повинні бути уточнення нормативів і формування обмежень щодо їхнього використання. Якщо законодавча і нормативна база не змінилася, то статті бюджету, які повинні розраховуватись за нормативним методом, визначаються за вищенаведеними формулами. Якщо в законодавчій та нормативній базі можливі зміни у прогнозному періоді, то виникає необхідність переходу до четвертого етапу.

• На *четвертому етапі прогнозу* використовуються розрахунки за нормативним методом:

$$В_i(Д_i) = \sum (нВ_{ij} * X_{tj}); \; j = 1,..., m; \qquad (4.4)$$

де *і* — індекс статті бюджету; *j* — індекс показників, які використовуються у нормативному розрахунку; нВ*ij*— норматив відрахування від *j*-го показника до *і*-ї статті бюджету; *Xtj* — величина *j*-го показника, що прогнозується.

• На *п'ятому етапі прогнозу* повинні розглядатися величини дефіциту як державного, так і місцевого бюджетів (ДефБ). У такому разі можлива ситуація перевищення розміру дефіциту бюджету порівняно із заданим:

$$ДефБ_{розр} = \sum (В - Д); \qquad (4.5)$$

$$ДефБ = ВВП \times ДефБ_{\%}; \qquad (4.6)$$

де $ДефБ_{розр}$ — розрахунковий дефіцит бюджету; ДефБ — заданий розмір дефіциту бюджету; $ДефБ_{\%}$ — заданий розмір дефіциту бюджету у відсотках до ВВП.

Використання умов цих рівнянь потребує розроблення додаткової процедури, для реалізації якої слід визначитися з принципами коригування статей бюджету, які полягають у такому: або всі статті бюджету зменшуються рівномірно, або повинні бути визначені пріоритети розвитку національного господарства і статей бюджету, що забезпечують цей розвиток.

Методика розрахунку найважливіших показників зведеного бюджету в Україні передбачає врахування частки певної статті доходів чи видатків бюджету у ВВП. Узагальнююча формула розрахунку частки *і*-ї статті доходів чи видатків у ВВП має вигляд:

$$Z_{it} = X_{it} / ВВП_t \times 100; \qquad (4.7)$$

де $Z_{it}$ — частка *і*-ї статті доходів чи видатків у ВВП.

Визначення факторів, що впливають на рівень статей доходів і видатків зведеного бюджету, базується переважно на відповідних положеннях чинних законів та нормативних актів. Доходи зведеного бюджету (**ДЗБ**) та видатки зведеного бюджету (**ВЗБ**) — це сума надходжень чи відрахувань за всіма статтями дохідної (видаткової) частини бюджету. Зокрема, сума доходів зведеного бюджету визначається за формулою:

$$ДЗБ = \sum_{i=1}^{n} X_{it}; \qquad (4.8)$$

де $X_{it}$ — абсолютна величина $i$-ї статті дохідної частини бюджету у бюджетному $T(t)$ періоді; $n$ — число статей дохідної частини бюджету.

Сума видатків зведеного бюджету визначається за аналогічною формулою, тільки $X_{it}$ позначає абсолютну величину $i$-ї статті видаткової частини бюджету (обсягів фінансування бюджетних програм). Кожна стаття дохідної чи видаткової частини бюджету ($X_{it}$) розраховується найчастіше двома способами:

- у вигляді суми окремих складових ($X_{ijt}$), що формують відповідну статтю:

$$X_{it} = \sum_{j=1}^{m} X_{ijt}; \quad (4.9)$$

де $m$ — число складових, $i$ = 1, 2, 3,..., $n$; $j$ = 1, 2, 3, ..., $m$;

- у вигляді добутку абсолютного показника ($X_{ijt}$ — бази відрахування) на коефіцієнт відрахування ($K_{ijt}$):

$$X_{it} = \sum_{j=1}^{m} X_{ijt} \times K_{ijt} + V_{it}; \quad (4.10)$$

де $V_{it}$ —складник, що відображає можливі врахування пільг чи обмежень при розрахунках кожної статті доходів чи видатків зведеного бюджету.

## 4.2. Методологія прогнозування надходжень до бюджету

Відомо, що доходи є складником ширшої категорії – надходжень бюджету. Надходження бюджету (відповідно до п. 37 ч. 1 ст. 2 БКУ) як доволі широка категорія, крім доходів, містять повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації майна (державного майна щодо державного бюджету та комунального майна щодо місцевих бюджетів), повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів. Бюджетне прогнозування доходів (як податкових, неподаткових та інших надходжень, справляння яких передбачено законодавством України) тісно пов'язано з прогнозними макроекономічними показниками економічного та соціального розвитку країни, податковою політикою, динамікою бази оподаткування, ефективністю податкового адміністрування. Відповідно до принципу обґрунтованості, визначеного в БКУ, бюджет формується на реалістичних макропоказниках та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил (ст. 7). Основні макропоказники економічного і соціального розвитку України, зокрема номінального та реального обсягу ВВП, індексу споживчих цін, індексу цін виробників

промислової продукції, прибутку прибуткових підприємств, фонду оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військовослужбовців, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інші показники, які застосовуються під час складання проєкту бюджету, розробляються центральним органом виконавчої влади, що відповідає за формування економічної політики, та затверджуються Кабінетом Міністрів України. При цьому метою методик та правил є підвищення обґрунтованості прогнозних показників шляхом урахування низки чинників та факторів, що впливають на їхній обсяг.

Прогнозування дохідної частини бюджету є важливим і необхідним етапом бюджетного процесу та посідає одне з ключових місць під час підготовки плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади. Методологія прогнозування надходжень до бюджету є доволі широкою та перебуває в процесі постійного удосконалення. Учасники процесу прогнозування здебільшого мають можливість одночасного використання різних підходів, залежно від поставлених завдань.

На вибір того чи іншого методологічного рішення впливає низка ***чинників***:

- наявний вибір інструментів, оптимальних для вирішення окремих питань бюджетного планування та політики;
- бажаний ступінь точності прогнозів, що враховує припустимі ризики;
- необхідність, що зумовлюється особливими політичними обставинами;
- відсутність нормативного забезпечення та обмеженість інформації у процесі дослідження практики бюджетного та податкового прогнозування.

До ***основних принципів прогнозування надходжень до бюджету*** можна віднести такі:

- *повноти* – планування всіх надходжень до бюджету, що визначені нормативно-правовими актами;
- *послідовності* – планування надходжень на підставі прогнозів соціально-економічного розвитку з урахуванням результатів бюджетного моніторингу;
- *обґрунтованості* – планування доходів на підставі нормативних правових актів, що визначають необхідність включення тих чи інших надходжень до складу доходів, і їхні обсяги мають розраховуватися на основі достовірної інформації;
- *єдності* – застосування єдиного підходу до визначення;
- *реалістичності* – відповідність прогнозних показників бюджетних надходжень параметрам та напрямам прогнозів соціально-економічного розвитку та бюджетних макропараметрів.

Загальний організаційний процес прогнозування та моніторингу надходжень до бюджету наведено на рис. 4.2.




**Рис. 4.2.** Елементи організаційного механізму прогнозування та моніторингу надходжень до бюджету

Прогнозування надходжень до бюджету має здійснюватися кількома методами розрахунку, що зумовлює прийняття оптимального рішення. Наявні методології відрізняються переважно глибиною та ступенем економетричної складності, які визначають, наскільки детально ці моделі можуть відтворити залежність прогнозованих бюджетних надходжень від різноманітних змін в податковій базі; наскільки та як моделі пов'язують прогноз фіскальних показників із прогнозом макроекономічних показників.

Класифікацію методів прогнозування бюджетних надходжень можна провести, застосовуючи два підходи. Перший підхід передбачає ***дослідження***

***закономірностей розвитку економічних процесів***. До нього належать такі методи:

- метод макроекономічних показників – передбачає дослідження даних, що характеризують тенденції зміни загальноекономічних показників розвитку країни, галузей національного господарства, конкретного регіону;
- макроекономічний інтегрований метод;
- метод міжгалузевого балансу тощо.

Другий підхід базується на використанні ***економіко-математичних методів прогнозування. До них слід віднести:***

- методи та моделі кореляційно-регресійного аналізу – передбачають дослідження функціональної, стохастичної, кореляційної залежностей між економічними явищами та процесами;
- імітаційні моделі – метод дослідження, за якого досліджувана економічна система замінюється моделлю, що з достатньою точністю описує реальну систему і з нею проводяться експерименти з метою отримання інформації про характер функціонування досліджуваної економічної системи;
- методи та моделі прогнозування часових рядів економічних систем – сукупність способів і прийомів, що допомагають на основі аналізу ретроспективних зовнішніх та внутрішніх даних, а також їхніх змін у розглянутому часі вивести судження певної ймовірності відносно майбутнього розвитку об'єкта.

***Методи та моделі прогнозування часових рядів*** поділяються на кілька великих груп: екстраполяція попередніх тенденцій, адаптивні моделі прогнозування та експертні методи прогнозування.

***Екстраполяція*** – найпростіший метод прогнозування, є найпоширенішим і найбільш розробленим з-поміж усіх. Екстраполяція допомагає розрахувати майбутнє значення фіскальних показників, базуючись виключно на результатах поточних тенденцій у їхніх змінах. Екстраполяційні методи дають позитивні результати на найближчу перспективу прогнозування (один – три роки). За результатами застосування цих методів будується трендова модель – економіко-математична динамічна модель, де розвиток модельованої економічної системи відображається через тренд (тенденцію) її основних показників. Тренд, що визначився у фактичних показниках надходжень до бюджету в попередні роки продовжується на наступні періоди. Відповідно, у всіх цих моделях, значення прогнозу бюджетних надходжень залежить тільки від фактичних значень прогнозованого показника у попередні періоди:

$$ПП_t = f(ПП_{t-1}, ПП_{t-2} \ldots.); \qquad (4.11)$$

де *ПП* – податкові платежі як надходження до бюджету (зокрема з окремих податків); *t, t-1, t-2* – період часу, за який визначається відповідний показник надходжень до бюджету.

Найпростішим методом екстраполяції є розрахунок лінійного тренду за показниками бюджетних надходжень попередніх періодів та продовження його на будь-який віддалений період у майбутньому.

***Адаптивні моделі прогнозування*** – моделі дисконтування даних, які здатні швидко адаптувати свою структуру і параметри до зміни зовнішніх умов. Адаптивні моделі базуються на двох алгоритмах – ковзної середньої (MA-моделі) та авторегресії (AR-моделі). Ці складніші моделі передбачають проведення точнішого аналізу тенденцій минулих періодів за допомогою побудови та розв'язання систем рівнянь, тобто лінійної множинної регресії, де кожне рівняння описує залежність фіскального показника у певному періоді від значення того самого показника в попередньому. На цьому принципі побудована одна з найпоширеніших моделей (модель ARMA) – авторегресійна модель із ковзною середньою (оскільки в цій моделі у функції регресійного залишку використовується ковзна середня з випадкових помилок ряду). До переваг цих моделей можна віднести низьку вимогливість до наявних різноманітних даних, а до недоліків – дуже спрощений підхід до взаємозв'язків економічних змінних у таких моделях, що значно знижує їхню ефективність. До адаптивних моделей належать модель Брауна (модель експоненціального згладжування), лінійна модель Брауна (модель прогнозування за лінійним трендом).

***Експертні методи прогнозування*** ґрунтуються на припущенні про те, що на підставі суджень спеціалістів у певній галузі знань можна побудувати адекватну картину майбутнього розвитку з урахуванням усіх можливих зміщень, стрибків, коливань тощо.

В українській практиці бюджетного прогнозування найчастіше використовуються методи екстраполяції тренду. У наукових дослідженнях висвітлюється можливість застосування моделі авторегресії в процесі прогнозування надходжень до бюджету, методу екстраполяції тренду на основі кривих зростання.

***Структурні моделі окремих податкових надходжень до бюджету***. Важливим моментом інформаційного посилення моделі може бути введення до неї елементів, які описують залежність конкретних видів податкових надходжень від структури їхньої бази. Структурна модель містить інформацію про конкретні параметри бази оподаткування:

- найчастіше такою інформацією є мікродані в розрізі індивідуальних платників (збір такої інформації проводиться фіскальними органами на підставі податкових декларацій), а також у вигляді обстежень доходів і витрат окремих громадян та домогосподарств (збір такої інформації проводиться органами статистики на основі вибіркових обстежень);
- структурні дані також можна подати в узагальненому вигляді, зокрема як таблиці міжгалузевого балансу (які містять дані про випуск та споживання продукції в розрізі галузей та є корисними для моделювання податків на споживання), а також узагальнені дані про індивідуальні доходи та витрати фізичних та юридичних осіб.

Варто підкреслити, що використання структурних моделей найдоречніше для податків на прибуток підприємств та на доходи фізичних осіб – підприємців. У європейських країнах розроблені та використовуються структурні моделі основних податків, починаючи з 60-х років минулого століття. У країнах з низьким рівнем доходів у перехідних періодах мікродані є майже недоступні для цілей проведення податкового прогнозування. Структурні моделі дають можливість аналізувати податкові надходження в розрізі окремих платників податків або їхніх груп, що створює додаткові можливості для оцінки наслідків зміни податкової політики чи гіпотетичної зміни податкового законодавства тощо.

Структурні моделі окремих податкових надходжень до бюджету (податку на прибуток підприємств, ПДФО) формуються із застосуванням ***методу прямого рахунку.*** Основою інформаційного забезпечення є зведена декларація з відповідних податкових надходжень за даними фіскальної служби та значення макроекономічних показників на майбутні періоди, що представлені у середньостроковому Прогнозі соціально-економічного розвитку країни, затвердженому Кабінетом Міністрів України. У процесі прогнозування під час оцінювання очікуваних надходжень враховується також вплив наявної податкової заборгованості, наданих виплат із податку, переплат та інших чинників. Інформація про ці показники отримується на основі звітних даних фіскальної служби.

***Метод оцінки ефективної (реальної) ставки податку*** полягає у визначенні співвідношення надходжень податку та відповідної податкової бази щодо фактичних даних поточного, попереднього років і застосування цієї ставки до прогнозу податкової бази на майбутній період. Цей метод не враховує зміни ефективної ставки з плином часу, оскільки використовується показник попереднього року з можливим коригуванням за допомогою різних

коефіцієнтів, що відображають або зміни у податковій політиці, або експертне судження.

Розрахунок оцінки надходжень поточного року в умовах чинного законодавства проводиться на підставі макроекономічних показників та середньої ефективної ставки за формулою:

$$ПП_{пр} = МП_{пр} \times С_{еф}; \quad (4.12)$$

$$С_{еф} = НП_{зв} / МП_{зв} \times 100\%; \quad (4.13)$$

де $ПП_{пр}$ – оцінка прогнозованого (на наступний рік) обсягу податкових платежів як надходжень до бюджету (або окремого податку) в умовах чинного законодавства; $МП_{пр}$ – параметри прогнозованих макроекономічних показників на наступний рік; $С_{еф}$ – середня ефективна ставка податкових надходжень, що визначена за попередній рік, %; $ПП_{зв}$ – фактичні податкові надходження до бюджету (або окремого податку) за звітний рік; МПзв – фактичні макроекономічні показники за звітний період.

Більшість країн із перехідною економікою, визнаючи недоліки цього методу, продовжують його використовувати у практиці прогнозування ПДВ. Однією з причин є те, що альтернативні методи прогнозування вимагають високого технічного забезпечення для отримання ефективного результату, виправлення помилок зобов'язує до глибинного розуміння принципів та структури моделі. Водночас використання методу ефективної ставки дає змогу в «ручному» режимі здійснювати налаштування моделі, вводити коефіцієнти «експертної оцінки» та додаткові зовнішні дані. Відмінність у практичному застосуванні методу оцінки ефективної ставки визначається: ступенем деталізації податкової бази, для якої розраховуються та застосовуються ефективні ставки; ступенем детермінованості моделей, залежності їх від експертних суджень та зовнішніх даних; рівнем формалізованості та прозорості моделей.

За ***методом реальної ставки*** відбувається прогнозування основного бюджетоутворюючого податку в Україні – ***податку на додану вартість***. У вітчизняній практиці фіскального прогнозування ПДВ є єдиним податком, прогноз якого проводиться за офіційно затвердженою методикою[132]. Прийняттю цього документа сприяли як вимоги МВФ, так і наявні проблеми

[132] Методика прогнозування надходжень податку на додану вартість : затв. спільним наказом Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, Державної податкової служби України та Державної митної служби України від 31.08.2004 № 545/315/02/637. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1202-04#Text.

із зловживаннями під час сплати ПДВ, різкими і негативними тенденціями в динаміці його надходжень та суспільним резонансом навколо цього питання. Українська модель демонструє, що основною проблемою в застосуванні прогнозу за реальною ставкою, є максимально точне розділення узагальнюючого показника потенційної податкової бази (а саме ВВП) для отримання компонентів, що найбільш точно відображають елементи податкової бази діючого ПДВ, зокрема коригування їх на визначені законодавством пільги, преференції, обмеження. Трудомісткість та громіздкість моделі, на думку багатьох експертів, ускладнює її практичне застосування, дає значні похибки у процесі прогнозування та уможливлює суб'єктивний вплив на результати.

***Короткий опис української моделі прогнозування ПДВ за методом реальної ставки***. Основна ідея полягає в розрахунку реальної ставки податку щодо фактичних даних останнього звітного періоду і прогнозування на наступний період показника надходжень шляхом застосування цієї реальної ставки до прогнозу відповідної бази (який окремо розраховується). Українська модель має високий ступінь деталізації податкової бази на компоненти, до яких окремо розраховується та застосовується відповідна реальна ставка. Підхід полягає в тому, щоб максимально точно відобразити структуру ПДВ з урахуванням особливостей його справляння щодо окремих елементів податкової бази. З цією метою прогнози розраховуються окремо для товарів внутрішнього виробництва, імпорту та повернення ПДВ, а потім визначається загальний прогноз.

*Прогноз податкової бази для товарів внутрішнього виробництва* проводиться за двома підходами (як сума внутрішнього товарообігу, обсягу реалізованих послуг, валового накопичення капіталу та як валова додана вартість у розрізі видів економічної діяльності), а потім отримані в результаті прогнози усереднюються. За першим підходом прогноз товарів внутрішнього виробництва прораховується по податковій базі, що представлена сумою внутрішнього товарообігу, обсягом реалізованих послуг та накопиченням основного капіталу. Розрахунок ведеться на підставі показника кінцевого споживання ВВП, зменшеного на обсяг імпорту, й окремо обчислюється обсяг накопиченого капіталу. Обсяг споживчого попиту розраховується за даними роздрібного товарообігу торгової мережі й обсягів нефінансових послуг або як складова ВВП за видами діяльності «гуртова та роздрібна торгівля». Показник валового накопичення капіталу коригується на величину імпортованих інвестиційних товарів та величину інвестицій в основний капітал виробничого характеру (що належать до податкового кредиту з ПДВ). Обсяг

імпорту за особливою формулою переводиться з основних цін у споживчі (що свідчить про суб'єктивне коригування). Для всіх цих розрахунків методика містить окремі формули та алгоритми. За іншим підходом податкова база як валова додана вартість у розрізі видів економічної діяльності розраховується безпосередньо як сума валової доданої вартості основних видів діяльності за визначеним у методиці широким переліком (добувна, переробна промисловість, виробництво та розподіл електроенергії, газу, води, будівництво, сільське господарство, лісне господарство, гуртова та роздрібна торгівля, торгівля авто та ремонтні послуги, транспорт тощо). У процесі прогнозування окремо за кожним видом діяльності обсяг податкових надходжень для розрахунку реальної ставки визначається за показником нарахованих податкових зобов'язань, а не фактично сплачених податкових платежів.

*Прогноз податкової бази для імпортованих товарів* розраховується на підставі обсягу контрактної вартості імпорту з детальним визначенням елементів, що входять до нього (наприклад, транспортні послуги, брокерські послуги, інші складники ціни (вартості) товару, крім ПДВ). Визначена податкова база коригується на обсяг імпортних товарів, за якими сплату ПДВ було відстрочено шляхом оформлення податкового векселя у відповідному періоді. Методика передбачає застосування спеціальної формули для переводу вартості імпорту в іноземній валюті у національну валюту. Визначені обсяги прогнозного імпорту коригуються спеціальними коефіцієнтами, що враховують обсяги наданих пільг згідно з чинним законодавством.

*Прогноз обсягів відшкодування ПДВ* розраховується за деталізованим алгоритмом окремо для відшкодування за внутрішніми операціями, відшкодування за експортними операціями та змінами у зв'язку з дією податкових векселів. Ці показники обчислюються з використанням міжгалузевого балансу, що дає змогу проаналізувати проміжне споживання експортоорієнтованих галузей (за вимогами методики це галузі, які мають у складі продукції не менше 40 % експорту та формують загалом щодо виду діяльності не менше 1,5 % експорту країни). Обсяги експортного відшкодування розраховуються на основі сум, що заявлені до відшкодування, із застосуванням складної системи коригуючих коефіцієнтів.

Визначена *реальна ставка* в українській моделі піддається додатковому коригуванню через систему спеціальних коефіцієнтів для окремих складників прогнозування. Так, коригуючі коефіцієнти для складників прогнозу з імпорту та відшкодування, подані в методиці, мають відображати фактори, що умовно позначені як податкові пільги, встановлені та чинні в цьому періоді. Крім того,

коригуючі коефіцієнти підлягають додатковому виправленню через «коефіцієнти зміни пільг», що характеризують зміни в регулюванні та адмініструванні податку, позначаються на обсягах його мобілізації в цьому періоді. За припущення, що зміни пільг сприятимуть підвищенню обсягів мобілізації податку, коефіцієнти встановлюються більше одиниці, а в разі очікування скорочення надходжень внаслідок істотних пільг – менше одиниці. Застосування системи коригуючих коефіцієнтів допомагає вручну впливати на прогноз, використовуючи експертні оцінки, інші суб'єктивні мотиви для зміни кінцевого результату прогнозу.

***Метод врахування інфляційних очікувань*** передбачає проведення індексації фактичних надходжень за звітний період на прогнозований (очікуваний) рівень інфляції. У класичній статистиці замість індексу інфляції використовується тотожний термін – індекс споживчих цін. Отже, за статистичним визначенням індекс споживчих цін – це показник, який характеризує зміни в часі загального рівня цін на товари та послуги, які купує населення для невиробничого (власного) споживання. Він є показником зміни вартості фіксованого набору споживчих товарів та послуг постійної якості з постійними характеристиками у поточному періоді порівняно з базисним. Урахування інфляційного мультиплікатора при прогнозуванні податкових надходжень є виправданою практикою. Якщо очікувана інфляція менша від 5 % на рік, то інколи в прогнозах надходжень її не враховують.

$$ПП_{пр} = ПП_{зв} \times (100\% + I_{інф\ пр}); \qquad (4.14)$$

де $ПП_{пр}$ – оцінка прогнозного (на наступний рік) обсягу податкових платежів як надходжень до бюджету в умовах чинного законодавства; $ПП_{зв}$ – фактичні податкові надходження до бюджету за звітний рік; $I_{інф\ пр}$ – рівень інфляції, що прогнозується на наступний рік, %.

***Метод оцінювання еластичності податків відносно змін інших економічних показників (найчастіше ВВП)*** дає змогу збільшити реалістичність прогнозної моделі. Еластичність податкових надходжень із ВВП характеризує, як змінюється обсяг податкових надходжень при визначеній зміні ВВП. Використовуючи показник еластичності податку з ВВП, можна сформувати прогноз відповідного податку шляхом перенесення цього коефіцієнта на прогноз ВВП на майбутній період. Математична модель описується так:

$$\varepsilon_i = (d\ ПП_i / d\ МП) \times (МП_{зв} / ПП_{i\,зв}); \qquad (4.15)$$

де $\varepsilon_i$ – коефіцієнт еластичності *i*-го податку (групи податкових надходжень);

$ПП_{із в}$ – фактичні податкові надходження до бюджету (або окремого податку) за звітний рік; $МП_{зв}$ – фактичні макроекономічні показники за звітний період; $dПП_i$ – величина зміни податкових надходжень за умови визначеної зміни макропоказника; $dМП$ – визначена зміна макропоказника.

Оцінка еластичності проводиться за допомогою звичайного регресійного аналізу, на основі даних за попередні періоди (регресійні рівняння описують залежність фактичних податкових надходжень від фактичних макроекономічних показників тих самих періодів через сукупність коефіцієнтів еластичності, що піддаються економетричній оцінці). З огляду на те дослідник та/або експерт спирається на прогноз макроекономічних показників, запозичений з інших моделей, тобто як зовнішню екзогенну змінну (найчастіше це офіційний урядовий прогноз ВВП). Зазначимо, що цей метод є найпростішим з тих, що враховують макроекономічні тенденції. Методи, використані під час формування такого прогнозу макропоказника, відповідні припущення, зроблені при цьому, у такому випадку не враховуються.

Добір макроекономічних показників для розрахунку еластичності податку може бути довільним, будь-який податок чи сукупність податкових надходжень можна справедливо співвіднести зі змінами ВВП. Хоча з певних видів податків більше значення може мати еластичність до інших макропоказників, наприклад, для прогнозу обсягів ввізного мита логічніше досліджувати еластичність до обсягів імпорту, для податків на споживання, а саме ПДВ, – до обсягів особистого споживання тощо. Щодо можливості прогнозування ПДВ за методом еластичності, зауважимо таке: теоретично, оскільки базою цього податку є додана вартість, його *еластичність до ВВП має дорівнювати одиниці*, тобто надходження від ПДВ мають збільшуватися тими самими темпами що й ВВП. Відхилення фактичної еластичності ПДВ від теоретичного значення – одиниці, свідчить про наявність різних викривлень у регулюванні та адмініструванні цього податку. У деяких українських наукових дослідженнях з цього питання визначається рівень еластичності ПДВ в умовах чинного законодавства в межах 0,64–0,7. Тому рівень фактичної еластичності ПДВ частіше використовується як аналітичний параметр функціонування діючої системи адміністрування справляння податку, а не як інструмент для фіскального прогнозування.

Вплив агрегованих макроекономічних показників на зміну бюджетних показників оцінюється за допомогою коефіцієнтів еластичності окремих статей доходів зведеного бюджету за обсягами реального ВВП у відсотках (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

**Коефіцієнти еластичності окремих доходів бюджету за ВВП, %[133]**

| Змінні | Еластичність показника внаслідок зміни ВВП на 1 % | | |
|---|---|---|---|
| | короткостроковий період | довгостроковий період | Довідково: для країн ОЕСР |
| **Доходи бюджету** | 0,7 | 1,2 | - |
| **ПДФО** | 0,7 | 0,9 | 1,3 |
| **ПДВ на імпорт** | 1,2 | 2,7 | 1,0 |
| **Податок на прибуток підприємств** | 1,6 | 1,7 | 1,5 |
| **Ввізне мито** | 1,7 | 0,9 | 1,0 |
| **Акцизний податок** | 0,7 | 0,6 | 1,0 |

***Ітеративні моделі (моделі, що інтегрують макроекономічне та фіскальне прогнозування).***

Найбільш складним є поєднання моделей фіскального прогнозування та моделей, що застосовуються для прогнозування макропоказників, які входять до фіскальних моделей. Показники цих моделей пов'язані та підпадають під схожий вплив інших зовнішніх чинників. Рівень доходів, видатків, дефіциту бюджету безпосередньо позначається на макроекономічній ситуації та відповідних складниках макропрогнозу. Водночас макроекономічні показники впливають на базу оподаткування та прогнозований рівень будь-яких надходжень до бюджету. Проведення повної інтеграції процесів прогнозування є досить складною технічної задачею, тому не завжди є доречною. До того ж виникають складнощі, що іноді важко подолати. Так, макроекономічні та фіскальні моделі мають різні акценти, тому не збігаються за багатьма параметрами (наприклад, за рівнем деталізації – макромоделі орієнтовані на пошук економічних тенденцій та базуються на квартальних чи річних періодах, а фіскальні моделі використовують найчастіше місячні чи декадні періоди та орієнтовані на високу деталізацію). Інтегровані моделі здебільшого набагато чутливіші до впливу економічних циклів, а також інших часових чинників, що можуть значно спотворити всю модель.

[133] Зазначена оцінка є попередньо орієнтованим розрахунком впливу виключно зміни реального ВВП на дохідну частину бюджету без урахування впливу інших чинників, виходячи зі значення коефіцієнтів еластичності для кожного виду доходів за ВВП, розрахованих для України за 2004–2016 рр. Див.: Vdovychenko A. Estimating the Fiscal Impulse in Ukraine. Visnyk of the National Bank of Ukraine. 2018. No. 245. URL: https://journal.bank.gov.ua/en/article/2018/245/03.

Ітеративні моделі є варіантом проміжного рішення між прийняттям макроекономічного прогнозу як факту та спробами інтегрувати фіскальне прогнозування в макроекономічну модель. Ітеративна модель будується за таким алгоритмом: проводиться початковий макроекономічний прогноз, на цій основі формуються фіскальні прогнози найбільш простими методами, визначають рівень помилковості прогнозів фіскальних показників та використовують його для відпрацювання макроекономічного прогнозування. Така процедура повторюється кілька разів, поки показники двох моделей не збігатимуться між собою. Такий економетричний підхід є доволі вибагливим за статистичною та розрахунковими базами. Зазначимо, що ітеративні моделі використовуються Бюджетною службою Конгресу США, міністерствами фінансів Австралії та Нової Зеландії. У практиці більшості країн та міжнародних організацій (Великої Британії, Канади, МВФ, Європейської комісії тощо) фіскальні блоки інтегровані в макроекономічну модель прогнозування.

***Підходи до аналізу точності моделей фіскального прогнозування.*** Дуже важливим моментом бюджетного та фіскального прогнозування є ретроспективний аналіз, оскільки часто лише таким чином можна оцінити порівняльну ефективність різних моделей та налаштувати теперішні підходи до прогнозування показників. ***Ретроспективний аналіз*** полягає у порівнянні показників, розрахованих за допомогою вибраної моделі, з фактичними даними за той самий період, дає змогу найнадійнішим способом перевірити ефективність прогнозу та в разі потреби внести зміни до застосованої моделі. Ретроспективний аналіз рекомендують включати як обов'язковий елемент системи при прогнозуванні бюджетних надходжень. Зовнішні аналітики та експерти також використовують ретроспективний аналіз для альтернативного оцінювання правильності урядових прогнозів бюджетних показників.

Проведення ретроспективного аналізу, попри його очевидність, ускладнено певними моментами, що часто вимагає громіздких економетричних рішень та не дає можливості формулювати однозначні висновки.

При проведенні аналізу точності методів фіскального прогнозування акцентується увага на таких моментах:

- наявність та характер системної упередженості у прогнозах. Інформаційна ефективність чи раціональність прогнозних моделей;
- точність методів прогнозування вимірюється за двома критеріями: близькістю прогнозного показника до фактичного значення цього показника, здатністю прогнозної моделі передбачати зміни та поворотні точки в динаміці зміни показників.

***Для української практики*** залишається актуальним питання відпрацювання методик прогнозування, процедур взаємодії державних установ та інституцій, причетних до прогнозування, покращання якості бюджетного та фіскального прогнозування, підвищення його точності з урахуванням суттєвої волатильності економічного середовища, що сформувалась внаслідок як установлення політичної взаємодії, так і в результаті впливу суто економічних факторів. Найпоширенішими *методами бюджетного прогнозування є екстраполяція наявних тенденцій на майбутні періоди, побудова економіко-математичних моделей фінансових процесів та їхнє використання для визначення показників бюджету при очікуваних значеннях, а також експертні оцінки.* Інтегрування вітчизняної економіки у глобальну зумовлює високу чутливість її стану до світових катаклізмів, збільшує волатильність макроекономічних, та відповідно бюджетних, фіскальних параметрів. У світовому господарстві економіка України позиціонується як мала економіка, орієнтована на експортне виробництво товарів переважно з низькою доданою вартістю, тобто сировини. Ці моменти впливають на добір методик бюджетного прогнозування, а інколи унеможливлюють механічне перенесення на ґрунт українських реалій методів прогнозування, широко застосовуваних в умовах стабільних, розвинутих економік. Основні характеристики, що позначаються на прогнозуванні доходів бюджету, та методичні підходи до формування модельного апарату прогнозування доходів наведено в табл. 4.2.

**Таблиця 4.2**

**Методичні підходи до прогнозування окремих податкових надходжень бюджету**[134]

| Назва доходу бюджету | Опис методики прогнозування доходів бюджету |
|---|---|
| 1 | 2 |
| ПДФО, військовий збір | *Інформаційна база:*<br>– основні макропоказники економічного і соціального розвитку країни (фонд оплати праці, середньомісячна зарплата, індекс споживчих цін) |

[134] Складено за матеріалами: Опис модельного апарату та основних підходів до прогнозування доходів бюджету. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/opys_ma_prognozuvannya_2606.docx; Зварич О. В. Методика прогнозування надходжень від ввізного та вивізного мит. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Економіка*. 2010. № 1. С. 20–27. URL:http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vamsue_2010_1_4.pdf.

**Продовження таблиці 4.2**

| 1 | 2 |
|---|---|
| | *База оподаткування:*<br>– доходи у вигляді заробітної плати та грошового забезпечення;<br>– доходи у вигляді відсотків;<br>– інші доходи;<br>– ставки оподаткування доходів фізичних осіб (ст. 167 ПКУ);<br>– дані, що надаються Державною податковою службою (сума допомоги з тимчасової непрацездатності, яка виплачується за рахунок коштів фондів соціального страхування, сума винагород за договорами цивільно-правового характеру, дані щодо наданих податкових соціальних пільг, сума ПДФО, що підлягає поверненню платнику у зв'язку з нарахуванням податкової знижки);<br>– дані НБУ щодо відсоткових витрат банків за коштами фізичних осіб.<br>*Чинники, що впливають на прогноз ПДФО:*<br>– зростання витрат на оплату праці;<br>– підвищення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму на одну працездатну особу;<br>– зростання доходів низькооплачуваних верств населення через державне підвищення мінімальних соціальних гарантій;<br>– зростання змішаних доходів домашніх господарств за рахунок індивідуальної підприємницької діяльності |
| Податок на прибуток підприємств (ПнП) | *Модель прогнозу:*<br>– з огляду на законодавчо встановлені терміни нарахування та сплати ПнП на підставі фактично задекларованої суми ПнП за 9 місяців звітного року скоригованої на прогнозний ріст прибутку прибуткових підприємств та розрахункової очікуваної суми декларування та сплати ПнП за останній звітний період поточного року.<br>*Інформаційна база:*<br>– макроекономічні показники (прибуток прибуткових підприємств);<br>– щоквартальні показники податкової звітності Державної податкової служби (дані зведеної декларації з ПнП за звітні періоди);<br>– показники результативності адміністрування ПнП (сума переплат, сума податкового боргу, контрольна робота) щомісячна інформація;<br>– динаміка надходжень ПнП у попередніх періодах (використовується щомісячна звітність Державної казначейської служби);<br>– динаміка фінансового результату підприємств до оподаткування, прибуток прибуткових підприємств у попередніх періодах та інші статистичні показники Державної служби статистики;<br>– ставка оподаткування ПнП підприємств (ст. 136 ПКУ).<br>*Чинники змін пронозу ПнП:*<br>– у разі внесення змін до законодавства їхній вплив на надходження ПнП у прогнозному періоді враховується за окремим розрахунком, позитивний чи негативний |

**Продовження таблиці 4.2**

| 1 | 2 |
|---|---|
| ПДВ | *Модель прогнозу:*<br>– базується на визначенні розрахункової бази оподаткування ПДВ за показниками соціально-економічного розвитку і реальною ставкою оподаткування, яка відображає фактичний рівень оподаткування, що склався щодо відповідної бази та враховує вплив динаміки податкового боргу, переплат;<br>• *перший етап прогнозування*: розрахунок обсягу надходжень ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг);<br>• *другий етап прогнозування*: розрахунок обсягу бюджетного відшкодування ПДВ;<br>• *третій етап прогнозування*: розрахунок обсягу надходжень ПДВ з ввезених на територію України товарів.<br>*Чинники, що впливають на проноз:*<br>– динаміка і зміни кон'юнктури внутрішнього попиту (кінцеві споживчі витрати домашніх господарств, роздрібного товарообігу, валового нагромадження основного капіталу, зміни кон'юнктури валової доданої вартості за видами економічної діяльності);<br>– динаміка експорту товарів та середньорічного обмінного курсу гривні до долара США;<br>– динаміка імпорту товарів з урахуванням зміни обсягів пільг, а також прогнозного середньорічного обмінного курсу гривні до долара США.<br>*Інформаційна база:*<br>– макроекономічні показники, а також інформація Міністерства економіки, НБУ, Державної служби статистики, Державної казначейської служби, Державної податкової служби |
| Акцизний податок (АкцП) | *Модель прогнозу:*<br>– розрахунок окремо з вироблених в Україні товарів та ввезених на територію України у розрізі груп підакцизних товарів, на які ПКУ встановлено ставки акцизного податку, а саме: спирт етиловий, алкогольні напої, пиво; тютюнові вироби; пальне; транспортні засоби; електрична енергія;<br>– прогноз АкцП спирається на обсяги виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів, що визначаються міністерствами аграрної політики, енергетики, економіки, галузевими асоціаціями.<br>*Інформаційна база:*<br>– основні прогнозні макропоказники соціально-економічного розвитку;<br>– фактичні дані Державної служби статистики, казначейської служби, податкової служби, НБУ;<br>– курс гривні до євро, оскільки ставки акцизного податку на пальне та транспортні засоби визначені у євро;<br>– ставки податку, визначені п. 5 ст. 215 розд. XX ПКУ |

**Продовження таблиці 4.2**

| 1 | 2 |
|---|---|
| Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (Рліс) | *Модель прогнозу:*<br>–розраховується з урахуванням основних макропоказників, ставок оподаткування рентної плати за ліс, передбачених нормами п. 256.3 ст. 256 розділу IX «Рентна плата» ПКУ (у грн за 1 щільний куб. м лісової породи).<br>*База оподаткування:*<br>– обсяги заготовленої деревини лісових порід.<br>*Основні чинники,* які безпосередньо впливають на надходження:<br>– макроекономічні показники економічного та соціального розвитку (індекс цін виробників промислової продукції);<br>– дані щодо фактичних та прогнозних обсягів заготовленої деревини, що надаються Міністерством оборони та агентством лісових ресурсів;<br>– динаміка надходжень рентної плати за ліс у попередніх періодах (використовується звітність Казначейства) |
| Рентна плата за спеціальне використання води (Рвод) | *Модель прогнозу:*<br>–розраховується з урахуванням основних макропоказників, ставок оподаткування рентної плати за воду, передбачених нормами п. 255.5 ст. 255 розділу IX «Рентна плата» ПКУ (у грн за 1000 метрів$^3$ води).<br>*База оподаткування:*<br>– обсяги використаної води шляхом забору води з водних об'єктів та обсяги використаної води для потреб гідроенергетики, водного транспорту і рибництва.<br>*Основні чинники,* які безпосередньо впливають на надходження:<br>– макроекономічні показники економічного та соціального розвитку (індекс цін виробників промислової продукції);<br>– дані щодо очікуваних надходжень у поточному році сум рентної плати за воду, які надаються Державною податковою службою;<br>– динаміка надходжень рентної плати за воду у попередніх періодах (використовується звітність Казначейства) |
| Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (Рвуглеводи) | *Модель прогнозу:*<br>розраховується з урахуванням основних макропоказників, виходячи з:<br>– прогнозованих обсягів видобутку вуглеводневої сировини (природного газу, нафти та газового конденсату);<br>– ставок оподаткування рентної плати за видобування вуглеводнів (залежно від глибини видобутку), передбачених нормами ПКУ (пп. 252.20 ст. 252);<br>– середньорічної ціни за природний газ *(за 1 тис. м$^3$)*, вітчизняний для забезпечення побутових споживачів та виробників теплової енергії;<br>– середньорічної митної вартості імпортованого природного газу *(1 тис. м$^3$)*; |

**Продовження таблиці 4.2**

| 1 | 2 |
|---|---|
| | – середньорічної ціни одного бареля нафти Urals, яка розраховується шляхом множення прогнозної середньорічної ціни на нафту марки Brent та коефіцієнта співвідношення цін нафти марок Urals і Brent;<br>– коефіцієнта місткості барелів у одній тонні нафти (7,28);<br>– прогнозного середньорічного обмінного курсу гривні до долара США.<br>– Базою оподаткування рентної плати за видобування вуглеводнів є вартість обсягів видобутих корисних копалин (газ, нафта, конденсат).<br>*Основні чинники,* які впливають на надходження рентної плати:<br>– макроекономічні показники економічного та соціального розвитку (середньорічна ціна на нафту марки Brent, дол. США за барель, середньорічна ціна на імпортований природний газ, дол. США за 1 тис. м3, обмінний курс гривні до долара США, грн/дол. у середньому за період);<br>– дані щодо очікуваних поточного року та прогнозних обсягів видобутку нафти, природного газу, газового конденсату, що надаються міністерством енергетики, НАК «Нафтогаз України», ПАТ «Укргазвидобування», ПАТ «Укрнафта»;<br>– динаміка надходжень рентної плати за видобування вуглеводнів у попередніх періодах (звітність Державної казначейської служби);<br>– показники результативності адміністрування рентної плати за видобування вуглеводнів (нарахування податкових зобов'язань за відповідний період, обсяги видобутку вуглеводної сировини, сума переплат, сума податкового боргу, діючі розстрочки (відстрочки)), за інформацією податкової служби |
| Увізне мито (Мвв) | *Модель прогнозу:*<br>– розраховується з урахуванням основних макропоказників, ставок оподаткування; прогноз Мвв визначають як добуток обсягів прогнозованого імпорту, що оподатковується ввізним митом, курсу гривні до долара США (середній за рік) та середньозваженої ставки ввізного мита;<br>– обсяги прогнозованого імпорту, що оподатковується ввізним митом, визначають з урахуванням частки оподатковуваного імпорту в імпорті товарів у звітному періоді, коефіцієнта зростання частки (середнє за попередні три роки) та показників імпорту, середньозваженої ставки та курсу валюти за звітний період; зважають на структуру імпорту (нафтопродукти, транспортні засоби; товари ввезені громадянами; товари ввезені суб'єктами господарювання).<br>*Основні чинники,* які безпосередньо впливають на надходження:<br>– макроекономічні показники (зміни в динаміці та структурі імпорту, зміни поточних обсягів імпортних операцій, зміна курсу гривні) |

**Закінчення таблиці 4.2**

| 1 | 2 |
|---|---|
| | *Інформаційна база:*<br>– обсяг імпорту товарів у звітному періоді розраховується НБУ;<br>– обсяг імпорту у прогнозованому періоді визначає Міністерство економіки;<br>– ввізне мито за звітний період визначається за даними Казначейства |
| Вивізне мито Мвивіз | *Модель прогнозу:*<br>– розраховується з урахуванням основних макропоказників, ставок оподаткування; прогноз Мвивіз визначають з урахуванням структури оподатковуваного експорту (насіння олійних культур, енергетичні товари, брухт чорних металів, інше) як добуток прогнозних обсягів експорту, що оподатковується вивізним митом, прогнозної ставки вивізного мита для відповідної групи товарів та коефіцієнта зростання курсу гривні до долара США;<br>– обсяги прогнозованого експорту, що оподатковується вивізним митом, визначають з урахуванням обсягів сплаченого у звітному періоді вивізного мита, індексу зростання експорту товарів; ставки вивізного мита звітного періоду за відповідною групою товарів.<br>*Основні чинники*, які безпосередньо впливають на надходження:<br>– макроекономічні показники (зміни в динаміці та структурі експорту, зміни обсягів експортних операцій, зміна курсу гривні, зміна ставок).І<br>*Інформаційна база:*<br>– обсяг експорту товарів у звітному періоді розраховується митною службою, службою статистики;<br>– обсяг імпорту у прогнозованому періоді визначає Міністерство економіки;<br>– вивізне мито за звітний період визначається за даними Казначейства |

## 4.3. Методика оцінювання фіскальних ризиків

З метою визначення основних фіскальних ризиків для бюджету, які виникають від діяльності суб'єктів господарювання, оцінки розміру фіскальних ризиків та ймовірності їхнього виникнення, визначення

> **Фіскальні ризики** – чинники (включно й умовні зобов'язання, квазіфіскальні операції), що можуть призводити до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету, відповідно спричинити збільшення дефіциту бюджету та державного (місцевого) боргу порівняно з плановими бюджетними показниками.
>
> ***Ст. 2 БКУ***

політики чи заходів, які варто розглянути для мінімізації фіскальних ризиків, органи управління проводять постійну роботу з виявлення та управління ризиками суб'єктів господарювання, що належать до сфери їхнього управління, заходи з мінімізації фіскальних ризиків, формують регістр фіскальних ризиків. Механізм визначення можливого вартісного впливу фіскальних ризиків на показники державного бюджету формалізовано відповідною методикою[135]. Такі ризики виражаються в абсолютних цифрах або у відсотках відносно ВВП.

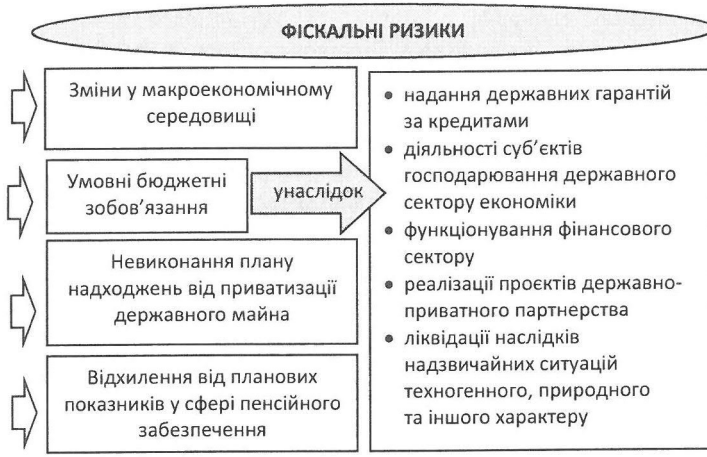



**Рис. 4.3.** Фіскальні ризики

***Фіскальні ризики, пов'язані зі змінами у макроекономічному середовищі,*** – негативні зміни основних прогнозних показників (зокрема, ВВП, курсу національної валюти, цінових індексів, обсягу прибутку підприємств, фонду оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військовослужбовців, показників зовнішньої торгівлі тощо), які відбулися внаслідок уточнення статистичних даних у бік зменшення, погіршення поточної соціально-економічної ситуації внаслідок внутрішніх та зовнішніх ризиків і перегляду сценарних умов функціонування економіки з урахуванням нових загроз її розвитку.

[135] Методика оцінювання фіскальних ризиків : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 № 351. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/351-2019-%D0%BF#Text.

Оцінювання таких фіскальних ризиків проводиться в межах поточного бюджетного періоду (шляхом здійснення щокварталу оцінки відповідності основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, врахованим під час затвердження державного бюджету на відповідний бюджетний період); на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди під час розроблення проєкту Прогнозу економічного і соціального розвитку країни (шляхом визначення та розрахунку сценаріїв прогнозування: базового, який рекомендується закладати до бюджету, та альтернативних сценаріїв розвитку країни, а також ризиків прогнозу); за необхідності може проводитися додаткова оцінка (з урахуванням ризиків, які виникли після схвалення Кабінетом Міністрів України Прогнозу розвитку і не були передбачені жодним із сценаріїв прогнозування). Вартісна оцінка впливу фіскальних ризиків проводиться шляхом визначення відхилення зазначених бюджетних параметрів, розрахованих за базовим сценарієм, від бюджетних параметрів, обчислених за альтернативними сценаріями та/або з урахуванням окремих ризиків, що не увійшли до жодного з розроблених сценаріїв. Заходами з мінімізації фіскальних ризиків є:

- удосконалення інструментів прогнозування та інших намірів у сфері макроекономічного та бюджетного прогнозування;
- продовження співпраці з міжнародними фінансовими організаціями;
- покращання інструментарію, що використовується для здійснення розрахунку інтегрального рівня тіньової економіки;
- збільшення частки державного боргу в національній валюті;
- розроблення плану дій на випадок істотного зменшення обсягу надходжень до державного бюджету.

***Фіскальні ризики, пов'язані з наданням державних гарантій,*** – ризики, що виникають у разі невиконання постачальником боргових зобов'язань, гарантованих державою, з негативним впливом людського і технічного факторів, обставин непереборної сили. Оцінювання фіскальних ризиків, пов'язаних з наданням державних гарантій, проводиться Міністерством фінансів згідно з встановленою процедурою[136] на різних етапах: до надання державних гарантій (за кожним проєктом за участю центральних органів виконавчої влади, які проводять конкурсні та експертні процедури для відбору інвестиційних проєктів); протягом строку дії державної гарантії (за кожним

[136] Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 1311. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/131-2011-%D0%BF#Text.

проєктом за участю відповідального органу). Визначимо заходи мінімізації фіскальних ризиків, обумовлених державними гарантіями:

- обмеження надання державних гарантій;
- забезпечення контролю за наданими державними гарантіями з оцінкою ймовірності виплат за ними;
- обмеження гарантованої суми зобов'язання;
- розрахунок комісії за видачу державних гарантій на основі ризику;
- оцінювання кредитоспроможності позичальника під час надання державних гарантій, економічної ефективності інвестиційних проєктів, зокрема в межах реалізації проєктів державно-приватного партнерства;
- визначення ліквідного забезпечення виконання зобов'язань перед гарантом.

**Умовні зобов'язання** – потенційні зобов'язання бюджету, що підтверджуються лише після настання чи ненастання певних подій у майбутньому.
***Ст. 2 БКУ***

***Фіскальні ризики, пов'язані з діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки.*** Варто підкреслити, що в цьому разі можливе відхилення прогнозних показників фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки від запланованого рівня, що може призвести до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету. До фіскальних ризиків, пов'язаних з діяльністю суб'єктів господарювання, належать:

- зменшення податкових та неподаткових надходжень, зокрема частини чистого прибутку, що відраховується до державного бюджету державними унітарними підприємствами та їхніми об'єднаннями, дивідендів (доходу), нарахованих на акції господарських товариств, у статутному капіталі яких є державна власність;
- виконання державою гарантійних зобов'язань у разі неможливості суб'єктів господарювання виконати свої зобов'язання перед кредиторами та перед гарантом;

**Квазіфіскальні операції** – операції органів державної влади і місцевого самоврядування, НБУ, фондів державного соціального і пенсійного страхування, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення надходжень бюджету чи потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому.
***Ст. 2 БКУ***

- надання додаткової державної допомоги суб'єктам господарювання для покриття збиткової діяльності згідно із Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»;
- інші ризики, які можуть призводити до фінансових та інших втрат або проблем з ліквідністю суб'єкта господарювання, внаслідок чого відбуватиметься витрачання грошових коштів фондів держави.

До факторів виникнення фіскальних ризиків належать:

- прийняття нормативно-правових актів, пов'язаних з діяльністю суб'єктів господарювання, які можуть впливати на дохідну та/або видаткову частину державного бюджету;
- збиткова діяльність суб'єктів господарювання;
- курсові втрати суб'єктів господарювання, які виникають під час виконання зобов'язань за зовнішньоекономічними договорами або під час здійснення запозичень в іноземній валюті;
- зниження попиту та, відповідно, обсягів реалізації товарів, робіт, які виробляються суб'єктами господарювання;
- квазіфіскальні операції, до яких належать операції, результатом яких є чистий трансферт державних коштів через небюджетні канали;
- неспроможність отримати суми дебіторської заборгованості або втрата коштів у банках, визнаних Національним банком неплатоспроможними;
- умовні зобов'язання, взяті суб'єктами господарювання, до яких належать зобов'язання, які були взяті, але строки і суми яких залежать від виникнення невизначених майбутніх подій;
- неустойки, штрафні санкції;
- збитки внаслідок прогалин у системі управління, внутрішнього контролю або шахрайських дій;
- негативні наслідки бойових дій, терористичних актів, громадських заворушень, природних катастроф, обставин непереборної сили.

Оцінювання фіскальних ризиків, пов'язаних з діяльністю суб'єктів господарювання, проводять органи управління окремо щодо кожного суб'єкта, що належить до сфери їхнього управління. За результатами проведеного оцінювання орган управління подає Міністерству фінансів у інформацію про діяльність окремих суб'єктів господарювання, а саме: суб'єктів природних монополій; вартість активів яких перевищує 2 млрд грн; котрі отримують від держави бюджетну підтримку (субвенції, дотації), позики або гарантії; що мають високий ранг (1, 2 і 3-й) розрахованого ризику (табл. 4.3).

**Таблиця 4.3**

**Визначення рангів ризику за відповідними індикаторами**

| Ранг | Рівень ризику | Характеристика фінансових індикаторів |
|---|---|---|
| 1-й ранг ризику | Дуже високий | Високе боргове навантаження (показник «Важіль чиста заборгованість» є більшим ніж 5), збиткова діяльність (чистий збиток) або від'ємне значення показника EBITDA. |
| 2-й ранг ризику | Високий | Високе боргове навантаження (показник «Важіль чиста заборгованість» є більшим ніж 3) та коефіцієнт поточної ліквідності (покриття) на рівні менше 1 |
| 3-й ранг ризику | Значний | Встановлюється, коли суб'єкт господарювання має високе боргове навантаження (показник «Важіль чиста заборгованість» є більшим ніж 3) та коефіцієнт поточної ліквідності (покриття) на рівні від 1 до 2 |
| 4-й ранг ризику | Помірний | Встановлюється, коли суб'єкт господарювання має значення показника «Важіль чиста заборгованість» на рівні більше ніж 2 |
| 5-й ранг ризику | Низький | |

Для проведення кількісного оцінювання фіскальних ризиків застосовується також сценарний аналіз. Міністерство фінансів на основі отриманої інформації: аналізує визначені розміри ризиків, пов'язані з діяльністю суб'єктів господарювання, їхній можливий вплив на показники державного бюджету та заходи з мінімізації таких ризиків з метою їх урахування під час складання та виконання державного бюджету; надає пропозиції та рекомендації щодо заходів, яких необхідно вжити з метою мінімізації впливу фіскальних ризиків на показники державного бюджету; визначає щороку розмір резерву, необхідного для покриття непередбачуваних видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проєкту державного бюджету, пов'язані з матеріалізацією фіскальних ризиків; складає щорічний звіт про фіскальні ризики.

Органи управління та суб'єкти господарювання мають здійснювати заходи з мінімізації фіскальних ризиків. У разі матеріалізації фіскальних ризиків, з урахуванням вжитих заходів, Міністерством фінансів має бути до цього фінансово підготовлений, тому формує резерв, необхідний для покриття витрат з державного бюджету. Розмір резерву розраховується на основі рангів ризику та ймовірності настання фіскальних ризиків, яка встановлюється на таких рівнях: для суб'єктів господарювання, віднесених до 1-го рангу ризику, — 60 %, для 2-го рангу ризику — 30, для 3-го рангу ризику — 10 %. Загальний розмір резерву розраховується за формулою:

$$\text{РЕЗЕРВ} = (к1 \times НБ_{1р}) + (к2 \times НБ_{2р}) + (к3 \times НБ_{3р}); \quad (4.16)$$

де к1, к2, к3— коефіцієнти (0,6; 0,3; 0,1), які застосовується до суб'єктів господарювання відповідного рангу ризику та ймовірність настання фіскального ризику для яких становить 60; 30; 10 %;

$НБ_{1р}$, $НБ_{2р}$, $НБ_{3р}$ — загальна сума очікуваних наслідків для результатів виконання державного бюджету з урахуванням ризиків, що виникають, пов'язаних із діяльністю суб'єктів господарювання, які належать до відповідного рангу ризику. Наслідки для бюджету розраховується так:

$$НБ = {}_{i=1}\sum^{n} (НЗ_i + З_i); \quad (4.17)$$

де $НЗ_i$ — сума непогашеної заборгованості і-го суб'єкта господарювання, що належить до відповідного рангу ризику, перед державним бюджетом;

$З_i$ — сума зобов'язань *і*-го суб'єкта господарювання, що належить до відповідного рангу ризику, перед державним бюджетом;

*n* — кількість суб'єктів господарювання, які мають непогашену заборгованість/зобов'язання перед державним бюджетом.

***Заходами з мінімізації фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки, є:***

- приватизація значної частки державних підприємств та продаж непрофільних (не задіяних в основній діяльності) активів державних підприємств на прозорих умовах (через аукціони «Прозорро-приватизація»);
- підвищення ефективності функціонування державних підприємств;
- проведення органами управління моніторингу фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів підприємств, що належать до сфери їхнього управління, та здійснення контролю за зобов'язаннями таких підприємств;
- проведення стрес-тестування за базовим та кризовим сценаріями діяльності суб'єктів господарювання, що включені до переліку суб'єктів господарювання, з якими можуть бути пов'язані найбільші фіскальні ризики;
- створення незалежних наглядових рад на особливо важливих для економіки державних підприємствах;
- призначення за результатами прозорого конкурсу керівників на державних підприємствах, управління якими є незадовільним.

Окреслимо ***фіскальні ризики, пов'язані з функціонуванням фінансового сектору***:

- зростання обсягу витрат держави на підтримку державних банків та забезпечення стійкості фінансової системи;

- збільшення витрат держави на підтримку системи гарантування вкладів фізичних осіб у зв'язку з визнанням неплатоспроможності банків;
- виникнення витрат державного бюджету для компенсації збитків Національного банку.

Міністерство фінансів спільно з НБУ, ФГВФО проводить виявлення, оцінювання, моніторинг та розроблення заходів з мінімізації фіскальних ризиків. ***Заходами з мінімізації фіскальних ризиків, пов'язаних із функціонуванням фінансового сектору, є:***

- забезпечення реалізації стратегії розвитку державних банків;
- поступове скорочення частки держави в банківському секторі;
- упровадження ефективних механізмів щодо непрацюючих кредитів;
- контроль кредитних ризиків та ефективний банківський нагляд;
- продовження запровадження макропруденційних нормативів, які спрямовані на посилення стійкості банківської системи до можливих шоків;
- упровадження інструментів упередження системних банківських криз.

***Фіскальні ризики, пов'язані з реалізацією проєктів державно-приватного партнерства (ДПП),*** – виникнення зобов'язань держави в межах реалізації таких проєктів у разі настання ризику, що розподілений на державного партнера. На етапі підготовки проєктів ДПП Міністерство фінансів проводить оцінку фіскальних наслідків відповідно до встановленого порядку аналізу ефективності здійснення ДПП[137] та інформує Міністерство економіки про результати проведеної оцінки й моніторингу загального рівня ризиків державного партнера за договорами, укладеними у межах ДПП, подає пояснювальну записку, що повинна містити ґрунтовну інформацію щодо фіскальних ризиків, заходів, яких вжито або яких необхідно вжити для зменшення (попередження) їхнього впливу на показники державного бюджету. ***До заходів з мінімізації фіскальних ризиків, пов'язаних з реалізацією проєктів ДПП, належать:***

- проведення аналізу ефективності здійснення ДПП;
- забезпечення ефективного управління ризиками під час виконання договору, укладеного в межах ДПП;
- встановлення обмежень на зобов'язання держави в межах проєктів ДПП;
- забезпечення прозорості та публічності звітності за проєктами ДПП.

***Фіскальні ризики, пов'язані з виникненням надзвичайних ситуацій техногенного, природного та іншого характеру,*** – виникнення зобов'язань

[137] Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 № 384 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 294). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2020-%D0%BF#Text.

держави з ліквідації наслідків таких надзвичайних ситуацій. Оцінювання фіскальних ризиків здійснює Державна служба України з надзвичайних ситуацій шляхом визначення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій у майбутньому та здійснення розрахунку можливих потреб у коштах, необхідних для їхньої ліквідації, на основі інформації щодо надзвичайних ситуацій та ліквідації їхніх наслідків останнім часом. ***Заходами з мінімізації фіскальних ризиків, пов'язаних з виникненням надзвичайних ситуацій техногенного, природного та іншого характеру, є:***

- прогнозування ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій у майбутньому на основі результатів аналізу відповідної статистичної інформації впродовж останніх років та своєчасне вжиття заходів, спрямованих на їхнє попередження;
- проведення навчань та тренувань із питань цивільного захисту;
- виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, техногенної і пожежної безпеки;
- залучення гуманітарної та міжнародної технічної допомоги.

***Фіскальні ризики, пов'язані з невиконанням плану надходжень від приватизації державного майна***:

- несвоєчасне подання уповноваженими органами управління державним органам приватизації пропозицій стосовно включення об'єктів права державної власності до переліку об'єктів, що підлягають приватизації на наступний рік, разом з висновками щодо прогнозованої суми надходження коштів від приватизації таких об'єктів;
- недотримання строку передачі Фонду державного майна України (ФДМУ) об'єктів, щодо яких прийнято рішення про їхню приватизацію від органів управління;
- непродаж об'єктів великої та малої приватизації внаслідок відсутності інвестиційного попиту;
- порушення строку погодження проєктів нормативних актів Кабінету Міністрів України про визначення радника, затвердження умов продажу об'єктів великої приватизації;
- неподання ФДМУ щороку до 1 березня та до 1 липня Міністерству фінансів попередніх та уточнених прогнозних показників надходження коштів від приватизації окремо на поточний, наступний і два подальші роки в розрізі запропонованих до приватизації об'єктів з урахуванням їхнього фінансового стану.

***Оцінювання фіскальних ризиків проводять ФДМУ та Міністерство економіки шляхом:***

- аналізу Фондом стану подання уповноваженими органами управління пропозицій щодо включення об'єктів державної власності до переліку об'єктів,

що підлягають приватизації на наступний рік, та визначення прогнозної вартості за об'єктами приватизації;

- моніторингу Міністерством економіки проведення електронних аукціонів, на яких відбувається продаж об'єктів малої приватизації;
- аналізу стану передачі об'єктів, внесених до переліків об'єктів малої та великої приватизації державної власності.

*Необхідно також з'ясувати заходи* ***з мінімізації фіскальних ризиків, пов'язаних з виконанням плану надходжень від приватизації державного майна. З-поміж них слід назвати***:

- залучення державним підприємством «Прозорро.Продажі», яке належить до сфери управління Міністерства економіки, ширшого кола операторів електронних майданчиків, які пройшли в установленому порядку авторизацію та відповідають вимогам електронної торгової системи «ProZorro.Продажі», з метою залучення ширшого кола потенційних покупців;
- оприлюднення повідомлень про перебіг і результати приватизації у ЗМІ.

До ***фіскальних ризиків, пов'язаних із відхиленням від планових показників у сфері пенсійного забезпечення***, належать:

- невиконання планових показників власних надходжень ПФУ внаслідок:
  - зменшення чисельності найманих працівників;
  - законодавчих змін щодо зниження розміру сплати ЄСВ та/або пропорції його розподілу на пенсійне страхування;
  - зниження рівня платоспроможності, зокрема підприємств, установ, організацій, у частині сплати обов'язкових страхових платежів та відшкодування коштів до ПФУ;
- зростання обсягу видатків на пенсійні виплати через прийняття законів:
  - про внесення змін до пенсійного законодавства без визначення ресурсів для їхнього фінансового забезпечення;
  - щодо фінансування невиплачених сум пенсій особам, які проживають у населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють повноваження;
  - стосовно виплати заборгованих сум судових рішень з питань пенсійного забезпечення.

Оцінку таких фіскальних ризиків проводять шляхом розрахунку доходів, витрат ПФУ за кількома сценаріями, оцінювання їхньої чутливості до зміни макроекономічних параметрів, інших факторів впливу, прогнозних розрахунків щодо впливу законодавчих рішень на показники державного бюджету. Міністерство соціальної політики разом з ПФУ, ДПС запроваджують заходи з мінімізації фіскальних ризиків, які охоплюють:

• виважений підхід до зростання витрат ПФУ (темп зростання пенсій не повинен перевищувати темп зростання фонду оплати праці);

• продовження реформи пенсійної системи з урахуванням довгострокових демографічних прогнозів та майбутнього навантаження пенсійних виплат на публічні фінанси;

• передбачення у бюджеті ПФУ необхідних коштів з урахуванням можливостей державного бюджету; проведення реструктуризації заборгованості (встановлення графіка погашення боргів, запровадження схеми виплат).

**Проведення загального оцінювання фіскальних ризиків.** Органи, відповідальні за оцінювання фіскальних ризиків, подають Міністерству фінансів відповідну інформацію (реєстр фінансових ризиків, заходи упередження, пояснювальні записки тощо) у строки: за рік (до 31 березня року, що настає за звітним періодом); за I, II і III квартали (відповідно до 31 травня, 31 серпня та 30 листопада року, що настає за звітним періодом); на плановий та наступні за ним два бюджетні періоди (до 15 квітня – попередня інформація, до 1 серпня року, що передує плановому бюджетному періоду – уточнена інформація).

***Міністерство фінансів на підставі отриманої інформації:***

• *аналізує розміри фіскальних ризиків* за напрямами, їхній можливий вплив на показники державного бюджету та заходи з мінімізації таких ризиків з метою їхнього урахування під час складання та виконання державного бюджету;

• *проводить загальну оцінку фіскальних ризиків та їхнього впливу на показники державного бюджету в середньостроковому періоді*, готує інформацію про фіскальні ризики (включно з умовними зобов'язаннями і квазіфіскальними операціями) та їхній вплив на показники державного бюджету у плановому бюджетному періоді, яка оприлюднюється на офіційному вебсайті Міністерства фінансів після подання проєкту закону про Державний бюджет України на відповідний період до Верховної Ради України;

• надає органам державної влади обов'язкові для розгляду *рекомендації щодо заходів, яких необхідно вжити з метою мінімізації впливу фіскальних ризиків* на показники державного бюджету.

## 4.4. Методичні підходи до оцінювання ефективності та оптимізації бюджетних видатків

Практика періодичної оцінки ефективності державних видатків, а також їхньої оптимізації для скорочення видатків у тих сферах, які стають менш пріоритетними для країни, є загальносвітовою. Один з елементів стабілізації фінансової системи держави – проведення заходів фіскальної консолідації, оптимізації державних видатків, що сприятиме скороченню дефіциту бюджету, зменшенню боргового навантаження, покращанню функціонування держсектору через підвищення якості державних та соціальних послуг, фінансованих за рахунок коштів платників податків. Належна система управління державними видатками містить сукупність інститутів, що здійснюють розподіл державних ресурсів відповідно до стратегічних пріоритетів, забезпечують результативність, економічність у наданні суспільних послуг. Бюджетні правила повинні організовувати бюджетний процес у такий спосіб, аби фінансові показники встановлювалися за результатами конкуренції серед заявників. Система вправного управління видатками за рекомендаціями Світового банка[138] має бути цілеспрямована на забезпечення бюджетної дисципліни, стратегічний розподіл ресурсів, технічну ефективність їх використання для надання суспільних послуг (рис. 4.4).

З огляду на безумовне забезпечення комплексності, точності, періодичності, законності, прозорості бюджетного процесу можна сформувати систему управління видатками як ефективний інструмент розроблення та реалізації бюджетної політики, оцінки результатів виконання бюджету й забезпечення відповідальності органів влади за результати.

Теоретично під *видатками бюджету розуміють систему економічних відносин, які виникають між державою в особі виконавчих органів влади та юридичними і фізичними особами щодо розподілу та використання коштів бюджету для забезпечення потреб суспільства у благах з метою одержання корисного результату від використаних бюджетних ресурсів*. Нормативне визначення характеризує *видатки бюджету як кошти, що спрямовані на виконання бюджетних програм, передбачених відповідним бюджетом*. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів

[138] Оцінювання державних видатків та фінансової підзвітності (PEFA) на субнаціональному рівні, 2019 р. URL:https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-05/UA-Iziaslavskyi%20Rayon-Dec19-PFMPR-SN-RPublic%20with%20PEFA%20Check-.pdf.

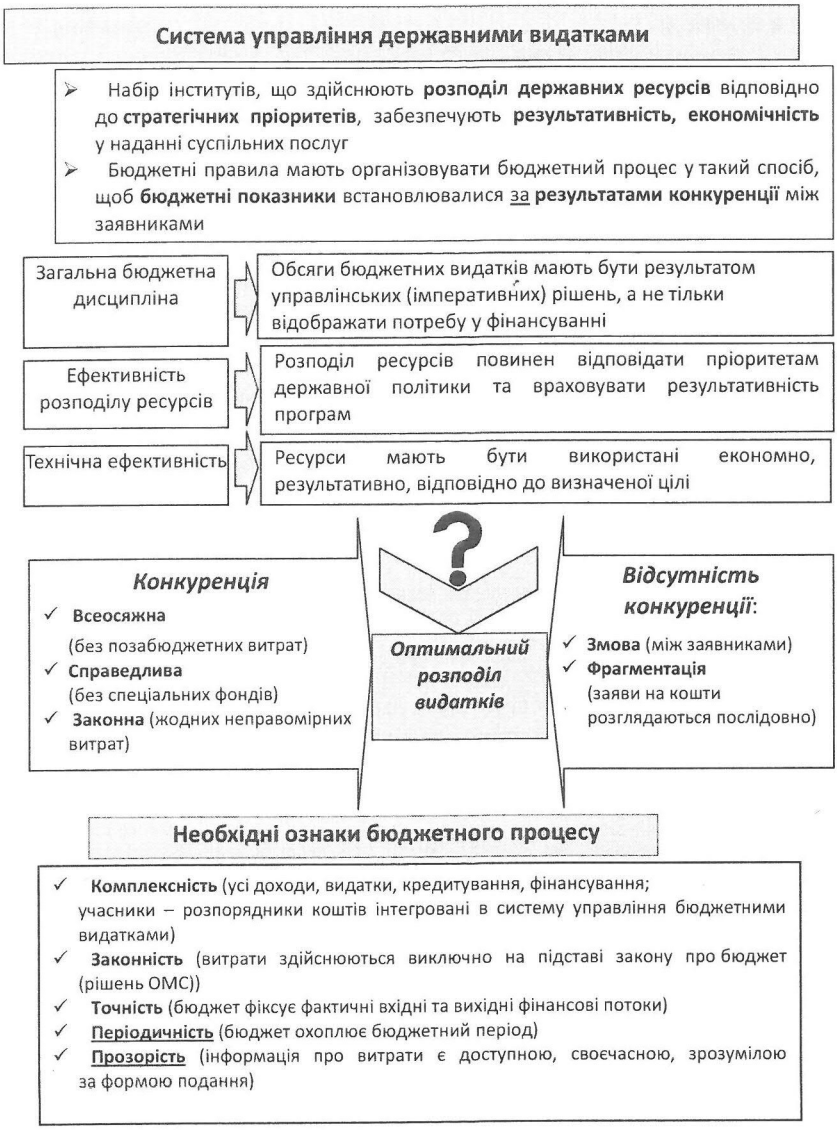



**Рис. 4.4.** Засади вправного управління державними видатками

та інших доходів бюджету, проведення їхнього бюджетного відшкодування (ст. 2 БКУ).

Усталені погляди щодо призначення видатків бюджету як форми фінансового забезпечення виконання функцій держави є характерними для бюджетних відносин у межах командно-адміністративної системи державного управління. Якщо економічна система будується на ринкових засадах, доцільніше розглядати призначення видатків бюджету через можливість одержання корисного результату. Зважаючи на норми Конституції України щодо визначення України як соціальної держави, корисність результату використання бюджетних ресурсів має розглядатися з позиції інтересів людини як частини суспільства. Держава використовує своє імперативне право примусового вилучення частини первинних доходів фізичних та юридичних осіб у процесі розподілу ВВП саме для отримання суспільно корисного результату. Зв'язок між потребами суспільства та функціями держави полягає в тому, що спочатку виникають суспільні потреби, а потім для їхнього задоволення формуються відповідні функції.

Якщо задоволення суспільної потреби гарантується Конституцією (забезпечення освіти, охорони здоров'я, національної безпеки), то відповідно до визначених гарантій утворюються певні функціонально-організаційні структури – міністерства, відомства, інші інституції. Наявна пряма залежність між рівнем централізації державних ресурсів, економічним зростанням та темпами приросту національного доходу. Питання про те, скільки держава повинна вилучати грошових ресурсів для здійснення покладених на неї суспільством функцій, стало ключовим в економічній теорії, проте оптимального варіанта відповіді на нього немає. Між індикатором, який характеризує рівень бюджетних ресурсів відносно ВВП, та індикаторами, що відображають рівень соціально-економічного розвитку, немає прямої залежності. Як зазначалося (див. рис. 3.3), через сектор загальнодержавного управління перерозподіляється майже половина створюваного ВВП нашої країни, але рівень соціально-економічного розвитку за всіма параметрами є нижчим, ніж, наприклад, у Німеччині (де частка видатків сектору публічних видатків становить 44 % ВВП).

На функціонуванні та управлінні системою видатків бюджету позначаються різні ендогенні й екзогенні чинники та обмеження. Так, Л. Васютинська виокремлює чотири групи обмежень – бюджетні, економічні, правові та політичні[139], зазначаючи, що вони є наслідком взаємодії двох систем – бюджетної та соціально-економічної. Вплив соціально-економічних процесів

[139] Васютинська Л. А. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління : монографія. Одеса : Друк-Південь, 2014. С. 18. URL: http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/3075.

***Теоретичні настанови щодо пов'язаності державних видатків та соціально-економічного розвитку.***

*Прихильники класичної кейнсіанської теорії стверджують, що, коли економіка перебуває у стані рівноваги, то збільшення обсягів бюджетних видатків спричиняє збільшення попиту на товари та послуги. Це впливає на розвиток виробництва й збільшує джерела доходів бюджету.*

*За неокласичною теорією в економіці, що перебуває у стані рівноваги, економічне зростання залежить переважно від науково-технічного прогресу, а тому політика державних видатків на ньому істотно не позначається, хоча до настання економічної точки рівноваги державні видатки є чинником зростання.*

*Відповідно до теорії «ендогенного зростання» ,зв'язок між часткою державних видатків у ВВП та темпом економічного зростання є нелінійним.*

*За висновками Р. Барро, видатки держави впливають на економічне зростання, однак водночас на ці процеси позначаються й на неадекватних податках. У результаті, якщо частка державних видатків у ВВП незначна (до 30 %), то їхнє збільшення позитивно вплине на економіку. За великої централізації (більш, ніж 60 %) ефект може бути протилежним.*

*Намагаючись дослідити вплив зростання державних видатків на рівень суспільного добробуту, В. Танзі та Л.Шюхнест порівняли основні соціально-економічні показники розвитку групи держав й довели непереконливість висновку стосовно того, що високий рівень частки державних видатків у ВВП відповідає кращому соціально-економічному розвитку.*

на розвиток системи видатків накладає певні обмеження, які за характером можна визначити як економічні, зумовлені ринковими взаємовідносинами між економічними суб'єктами. Виконуючи функції, держава через інституціональні утворення стає повноправним учасником ринку й вступає в ринкові відносини шляхом укладання контрактів, договорів, угод із суб'єктами господарювання на постачання товарів і послуг, фінансування яких здійснюється за рахунок бюджетних ресурсів. Тобто держава як споживач ринку залежить від його кон'юнктури, від рівня економічного зростання. Різноманітність підходів до оцінювання впливу держави на соціально-економічний розвиток підтверджує, що саме її специфіка як виробника, надавача суспільних послуг та благ викликає дискусії стосовно встановлення обсягу таких послуг і благ, які повинні отримувати члени суспільства від держави, та/або, які саме суспільні блага мають фінансуватися повністю за рахунок бюджетних коштів, а які – частково. Питання поділу суспільних послуг на такі, що мають задовольнятися ринком, та такі, які надаватимуться виключно державними інституціональними утвореннями за монопольним правом держави на їхнє виробництво, є доволі складним, а відповідь на нього залежить від багатьох чинників. Встановлення меж розподілу фінансування бюджетних благ впливає на рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему, обсяг функцій,

які покладає на себе держава, обсяг видаткових повноважень та бюджетних зобов'язань держави (рис. 4.5).

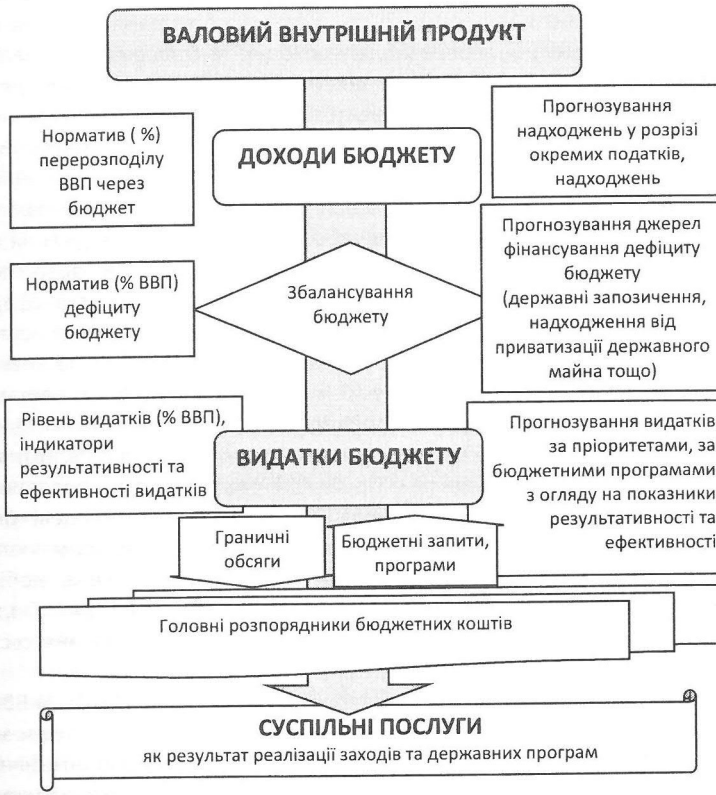



**Рис. 4.5.** Прогнозування видатків бюджету з огляду на їхню ефективність

Специфіка суспільних благ як таких, що мають бути надані членам суспільства безумовно, не можуть бути ними придбані, зумовила необхідність формування особливого суб'єкта, діяльність якого базується не на механізмі ринкового обміну, а на механізмі примусу. Держава є суб'єктом, діяльність якого пов'язана з мобілізацією надходжень до бюджету, використанням одержаних ресурсів, із виробництвом, наданням суспільних послуг та благ,

узгодженням та/або збалансуванням доходів та видатків, управлінням державним сектором економіки.

У процесі фінансової діяльності держави здійснюються такі функції: *алокація* (пов'язана з виробництвом та наданням суспільних благ та послуг), *перерозподіл* (здійснення перерозподілу доходів) та *стабілізація* (реалізується у процесі досягнення визначених цілей економічної політики держави). Унормування та регламентація діяльності провадяться через правові інститути, що регулюють відповідну групу відносин, які виникають через акумулювання й використання бюджетних ресурсів з метою забезпечення публічного фінансового інтересу. Суспільні інтереси, які набувають ознак публічності, отримують правове визнання держави або місцевого самоврядування шляхом прийняття закону чи відповідного регуляторного акта ОМС. Правова специфіка позначається на організаційних засадах бюджетних відносин, трансформуючи їх у правовідносини. Оскільки видатки бюджету регулюються останніми, то фінансова діяльність виконавчих органів влади провадиться за визначеним порядком, алгоритмом, регламентом. З огляду на визначення регламентації як встановлення певних правил, процедур, що здійснюються відповідно до законів та підзаконних актів, то формування системи видатків визначається певними правовими обмеженнями. Прийняття парламентом як законодавчим органом закону про Державний бюджет та рішень про місцеві бюджети представницькими органами влади обумовлено й наявністю політичних обмежень. Яскравим підтвердження політичного складника є лобіювання інтересів різних політичних груп, партій у процесі розподілу бюджетних ресурсів, що призводить до їхнього відволікання від задоволення суспільних інтересів заради досягнення цілей окремих груп людей.

Для країн з порівняно великим державним сектором (45–50 % ВВП) саме ефективність державних інститутів визначає продуктивність економіки загалом. Міжнародний досвід переконує, що чим чіткіше визначено пріоритетні напрями державних видатків та чим вищою є їхня ефективність, тим кращою буде динаміка економічного зростання, якість суспільних послуг та стійкість публічних фінансів. Після масштабних переглядів державних видаткових програм структура видатків у цих країнах істотно змінювалась, а ефективність зростала. У багатьох країнах було введено фіскальні правила щодо видатків як на законодавчому рівні, так і на рівні політичних зобов'язань чинної влади. Для країн із порівняно низьким рівнем перерозподілу через бюджет (до 40 % ВВП) показники ефективності державних видатків у середньому на 35 % вищі, ніж у країнах з великим державним сектором. Разом із тим дослідники підкреслюють, що у країнах з високим рівнем перерозподілу ресурсів через

бюджет, доходи населення є більш рівномірними (менша нерівність)[140]. За умови проведення структурних реформ державний сектор України може досягти кращих результатів за менших бюджетних витрат. Максимальний потенціал щодо підвищення ефективності та оптимізації мають такі сфери, як соціальний захист, освіта, охорона здоров'я, громадський порядок та безпека. Загальносвітові тенденції зростання видатків на соціальний захист, охорону здоров'я, пенсійне забезпечення зумовлені об'єктивними процесами старіння населення, що, зокрема, впливає на стійкість публічних фінансів у майбутньому та вимагає проведення заходів з оптимізації видатків. За напрацюваннями МВФ стратегія реформування державних видатків має включати такі цілеспрямовані: забезпечувати стійкість соціальних видатків та видатків на оплату праці в державному секторі; передбачати економію від підвищення ефективності з мінімумом втрат для суспільної рівності; запроваджувати ефективні інститути контролю за видатками й оцінювання ефективності (рис. 4.6).

У межах визначених цілей уряди країн визначають власні пріоритети щодо масштабів видатків та обсягу державних, суспільних послуг, що мають фінансуватися за бюджетні кошти. Доцільним вважається під час проведення реформування видатків залишати на належному рівні видатки, які сприяють довгостроковому економічному розвитку (інвестиції в інфраструктуру та розвиток людського капіталу).

Інституційні складники є важливим елементом реформування видатків, тому акцентується увага на заходах, які зменшують мотивацію до необґрунтованого нарощування видатків та упереджують їхнє нецільове використання: фіскальні правила (жорсткі маркери/обмеження щодо витрачання коштів за тим чи іншим напрямом з огляду на політичну кон'юнктуру, дотримання правила співвідношення темпів зростання видатків та зміни ВВП); фіскальна децентралізація (за умови чітких важелів контролю має стимулювати ефективне витрачання коштів, забезпечувати якість послуг та зворотний зв'язок від споживачів цих послуг); соціальний діалог, політичний консенсус (фактори успішності реформи системи видатків).

На процеси оцінювання ефективності державних видатків, виконання державним сектором своїх функцій в різних країнах впливають національні особливості запровадженої функціональної класифікації видатків. Зіставність сутнісної природи видатків за різними напрямами є коректною за умови дотримання країнами міжнародних класифікаційних стандартів бюджетних

[140] Оцінка ефективності та шляхи оптимізації державних видатків в Україні : аналіт. зап. / кер. проекту І. Піонтковська ; Центр економічної стратегії. 2016. Грудень. URL: https://ces.org.ua/public-expenditure/.




**Рис. 4.6**. Елементи стратегії реформування державних видатків згідно з напрацюваннями МВФ

показників. Запроваджена в Україні бюджетна класифікація доходів, видатків та кредитування, фінансування і боргу є результатом імплементації міжнародних стандартів щодо класифікації бюджетних параметрів[141].

Для оцінювання ефективності видатків важливим є не тільки кількісні абсолютні показники видатків (input), структура видатків, кількісні показники наданих державою суспільних благ та/чи послуг (output), а й показники, що характеризують позитивні для громадян результати діяльності державних послуг (outcome). З метою проведення міжнародних порівнянь використовуються інтегральні індекси якості державного управління – зважені кількісні та якісні показники; суб'єктивні експертні оцінки, побудовані за певною методологією.

Зважаючи на необхідність визначення акцентів, що потребують активного реформування системи видатків для підвищення їхньої ефективності, доцільним є дотримання алгоритму оцінювання, побудованого як сукупність послідовних дій з оцінювання витрачених державних ресурсів → з оцінювання отриманих державних суспільних послуг (державний продукт) → з оцінювання впливу державного продукту на зміну якості життя громадян, рівня добробуту тощо (рис. 4.7). Пропонований алгоритм доцільно застосовувати для оцінювання окремих державних програм, а не для підрахунків видатків за окремими базовими функціями державного сектору, оскільки останні є неоднорідними за своєю сутністю. Продуктивність видатків за відповідною програмою можна оцінити, порівнюючи вплив зміни обсягів фінансових, матеріальних та нематеріальних ресурсів (input), які витрачаються для формування та надання державної послуги, на зміну обсягів державних товарів, робіт, інфраструктури, послуг (output). Ефективність видатків можна визначити за результатами діяльності державних інституцій (outcome) на основі індикаторів, що відображають якісні зміни добробуту, якості життя населення, наприклад, рівень освіченості, рівень захворюваності, тривалість життя, криміногенна ситуація, екологічна ситуація тощо.

Порівняльний аналіз продуктивності та ефективності державних видатків за базовими секторами, де роль держави у наданні послуг є вирішальною (правопорядок, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист), з огляду на досягнуті результати та досвід інших країн дає змогу визначити сфери суспільних відносин, що потребують перегляду як складників державних видатків, так і результативності їхнього впливу на суспільний добробут. Так, у додатку Б до цього розділу наведено інформацію щодо оцінювання

[141] Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text.

продуктивності та ефективності видатків у сфері охорони здоров'я, соціального захисту, освіти та правопорядку за інформаційною базою 2019–2020 рр. Перегляд пріоритетів видатків за результатами оцінювання не є оптимізацією (оскільки не застосовуються критерії оптимальності), але сприяє підвищенню їхньої продуктивності та ефективності.




**Рис. 4.7.** Концептуальний алгоритм оцінювання продуктивності та ефективності державних видатків

З метою формування інформаційної бази для здійснення оперативного управління видатками бюджету та державного контролю за використаними бюджетними коштами проводиться моніторинг ефективності та результативності видатків бюджету за програмами, який полягає в тому, що відстежуються

фінансові, економічні, соціальні показники соціально-економічного розвитку; здійснюється систематичне відстеження результатів виконання повноважень, покладених на розпорядників бюджетних коштів. Упровадження моніторингу результативності пов'язане з вирішенням проблем стосовно забезпечення прозорості бюджетного процесу та організації підзвітності уряду перед суспільством як платником податків та споживачем благ. Бюджетна прозорість є ключовим елементом підвищення ефективності управління видатками, має велике значення для досягнення макроекономічної стабільності й високої якості економічного зростання[142].

**Моніторинг результативності та ефективності видатків бюджету** – систематичний та безперервний процес відстеження результатів функціонування системи видатків бюджету з метою виявлення причинно-наслідкових зв'язків між елементами цієї системи та зовнішнім середовищем для аналізу й оцінювання наслідків від діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Процедура проведення бюджетного моніторингу в Україні не закріплена в законодавчому порядку, але використовується як інструмент спостереження для аналізу виконання бюджетних програм. Відсутність чітких критеріїв оцінювання під час моніторингу ускладнює формування обґрунтованих висновків стосовно доцільності та/або пріоритетності фінансування бюджетних програм. Сучасна практика оцінювання результатів за бюджетними програмами застосовує зіставлення планових і фактичних показників, тобто визначає рівень виконання бюджету, але не вказує на причини відхилень за результативними показниками. Зважаючи на наявність причинно-наслідкових взаємозв'язків між елементами системи видатків бюджету і зовнішнім середовищем, що якісно впливають на функціонування соціально-економічної системи, можна виокремити значну кількість варіантів (очікувані, безпосередні, кінцеві результати).Зауважимо, що доволі часто очікувані результати не збігаються з кінцевими. Безпосередні результати можуть бути оцінені кількісно, а кінцевий результат завжди містить якісний складник. Моніторинг за безпосередніми результатами може здійснюватися шляхом спостереження за виконанням планових показників, а моніторинг кінцевих результатів повинен проводитися з огляду на досягнення запланованого соціально-економічного ефекту від проведених програмних заходів. Основною проблемою у відстеженні результатів виконання бюджетних

[142] Кодекс належної практики щодо забезпечення прозорості в грошово-кредитній і фінансовій політиці: Декларація принципів. URL: https://ips.ligazakon.net/document/MU99188

програм, за якими проводиться фінансування видатків бюджету, є саме адекватне формулювання результатів.

Зважаючи на необхідність відстеження впливу держави на соціально-економічні процеси, застосовується показник, що характеризує частку видатків бюджету відносно ВВП. За нормами ст. 33 БКУ рівень перерозподілу ВВП через бюджет визначається Бюджетною декларацією, що водночас зумовлює бюджетні обмеження функціонування системи видатків. Прийнявши за основу показники, які є нормативними, можна оцінити соціально-економічну результативність та ефективність видатків бюджету. Окремі індикатори, які допомагають провести оцінювання дотримання нормативного рівня перерозподілу ВВП через бюджетну систему, співвідношення темпів зміни ВВП та видатків бюджету, співвідношення темпів зміни видатків бюджету на економічну діяльність та соціальний захист, соціальне забезпечення наведено в табл. 4.4.

За допомогою економіко-математичного моделювання, з огляду на гіпотезу про те, що зростання частки видатків на економічну діяльність є драйвером збільшення кількості робочих місць, кількості зайнятих, можна оцінити ступінь причинно-наслідкового зв'язку між визначеними чинниками. Структура видатків бюджету впливає на соціально-економічний розвиток держави. Тому при формулюванні кінцевих результатів, яких прагнемо досягти, здійснюючи бюджетні видатки, необхідно враховувати як бюджетні показники (абсолютні значення), так і показники, що відображають соціально-економічну ефективність видатків. Моніторинг динаміки саме відносних показників оцінювання ефективності та результативності бюджетних видатків (індикаторів, коефіцієнтів) має сформувати підґрунтя для прийняття обґрунтованих рішень про запровадження тих чи інших інструментів державного регулювання у сфері фінансування суспільних благ та послуг, зумовлених зобов'язаннями держави.

На практиці широкого застосування набули підходи до оцінювання соціально-економічної ефективності видатків бюджету, що базуються на методах експертного аналізу при визначенні інтегральної комплексної оцінки. Зважаючи на транспарентність інформаційної бази для оцінювання, інтегральна комплексна оцінка дає можливість встановити, які саме характеристики, якою мірою та за якими правилами включаються до неї.

**Інтегральна комплексна оцінка ефективності видатків бюджету** є результатом урахування сукупності критеріїв, характерних показників об'єкта управління або альтернатив щодо прийняття управлінських рішень та зовнішніх факторів впливу.

Таблиця 4.4

## Індикатори результативності та ефективності бюджетних видатків

| Індикатор та метод визначення | Порядок визначення індикатора | Пояснення сутності індикатора |
|---|---|---|
| ***Індикатор результативності видатків*** як показник виконання запланованої умови перерозподілу ВВП через видатки зведеного бюджету; ***метод порівняння*** | $Р_{резВБ} = Р_{фактВБ} / Р_{планВБ}$; де $Р_{резВБ}$ – показник виконання запланованої умови перерозподілу ВВП через видатки зведеного бюджету; $Р_{фактВБ}$ – частка фактичних видатків бюджету по відношенню до ВВП, % $Р_{планВБ}$ – нормативний рівень перерозподілу ВВП через бюджет, % | За умови, якщо: $Р_{резВБ} = 1$, умова перерозподілу дотримується, відповідно результативність досягається; $Р_{резВБ} > 1$, виникає необхідність пошуку ефективніших шляхів використання бюджетних коштів; $Р_{резВБ} < 1$, слід переглянути бюджетні обмеження до призначених видатків |
| ***Індикатор ефективності видатків*** як співвідношення темпів зростання видатків зведеного бюджету до темпів зростання ВВП; ***метод нормативного співвідношення темпів зміни показників*** | $К_{еф\ ВБ} = I_{ВБ} / I_{ВВП} < 1$; де $К_{еф\ ВБ}$ – коефіцієнт ефективності видатків бюджету; $I_{ВБ}$ – ланцюговий індекс зростання видатків зведеного бюджету ($ВБ^{i}/ВБ^{i-1}$); $I_{ВВП}$ – ланцюговий індекс зростання ВВП ($ВВП^{i}/ВВП^{i-1}$); і – відповідний бюджетний період | Дотримання співвідношення випереджальних темпів зростання ВВП порівняно з темпами зміни видатків бюджету є одним з основних фіскальних правил. Перевищення темпів зростання видатків зведеного бюджету над темпами зростання ВВП свідчить про наявність проблеми фінансування, вирішення якої відбуватиметься або через залучення додаткових фінансових ресурсів (здійснення державних запозичень), або через механізми зменшення (секвестрування) видатків |
| ***Індикатор соціально-економічної ефективності видатків*** як співвідношення темпів зростання видатків зведеного бюджету на економічну діяльність та темпів зміни видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення; ***метод нормативного співвідношення темпів зміни показників*** | $К_{ефВБсоц-ек} = I_{ВБек} / I_{ВБсоц} > 1$; де $К_{ефВБсоц-ек}$ – коефіцієнт соціально-економічної ефективності видатків бюджету; $I_{ВБсоц}$ – ланцюговий індекс зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення ($ВБ_{соц}^{i}/ВБ_{соц}^{(i-1)}$); $I_{ВБек}$ – ланцюговий індекс зростання видатків на економічну діяльність ($ВБ_{ек}^{i}/ВБ_{ек}^{(i-1)}$) | Оцінювання соціально-економічної ефективності видатків проводиться шляхом виявлення закономірностей, що мають місце у структурі та динаміці видатків на соціальний захист, забезпечення й видатків бюджету на економічну діяльність. Ефективність підвищуватиметься, якщо темп зростання видатків бюджету на економічну діяльність (або зміни частки видатків) буде вищим від темпу зміни видатків на соціальний захист |

Перелічені в табл. 4.5 методи комплексного оцінювання[143] під час формування різних методик мають специфічні модифікації, але єдиним за цього підходу лишається створення системи індикаторів, які об'єднуються у групи за оціночними критеріями. Розрахунок ступеня ефективності бюджетних видатків групи здійснюється шляхом порівняння бального значення коефіцієнта ефективності групи та його максимального значення:

$$K_{ефВБ} = R_j / R_{jmax}; \quad (4.18)$$

де $K_{ефВБ}$ – коефіцієнт економічної ефективності видатків; $R_j$ – комплексна оцінка видатків за мережею $j$-го об'єкта та/або бальне значення коефіцієнта ефективності групи; $R_{jmax}$ – максимальне бальне значення коефіцієнта ефективності групи.

Оцінювання за наведеними методичними підходами має суб'єктивний характер і залежить від кваліфікації і неупередженості експертів. Проте суб'єктивність рішень останніх не впливає на формування груп критеріальних оцінок, оскільки система показників розробляється на початковому етапі інтегрального аналізу, а відтак, залежить від пропозицій розробників. Адекватність факторів, за якими формуються оціночні показники, має перевірятися за допомогою статистичних методів шляхом оцінювання взаємозв'язку між обраними чинниками відповідно до кожного критерію. Крім того, у процесі формування системи індикаторів необхідно дотримуватися функціональної залежності:

$$F(Y_i) = X_{i1} + X_{i2} + ... + X_{i=n}; \quad (4.19)$$

де $Y_i$ – показник, що використовується для характеристики діяльності виконавчих органів влади як розпорядників бюджетних коштів та надавачів суспільних послуг; $X_i$ – форма діяльності органів влади ($n$ – кількість заходів, програм тощо).

Для оцінювання ефективності бюджетних видатків при виконанні бюджетних програм на місцевому рівні застосовується спеціальна методика (детальніше розглядається в розділі 10).

[143] Укладено за матеріалами: Купалова Г. І. Теорія економічного аналізу: навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 639 с.; Загородній А. Г., Кіндрацька Г. І., Коваль З. О., Тивончук О. І. Теорія економічного аналізу : навч. посіб. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2012. 328 с.

Таблиця 4.5

## Окремі методологічні підходи проведення комплексного оцінювання ефективності видатків

| Метод визначення | Порядок визначення | Пояснення сутності методу |
|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| ***Оцінювання за методом сум*** | $R_j = \sum_{i=1}^{n} X_{ij}$;<br>де $R_j$ – комплексна оцінка видатків за мережею $j$-го об'єкта, головного розпорядника коштів бюджету;<br>$X_{ij}$ – значення $i$-го показника для $j$-го об'єкта (ГРК) ;<br>$n$ – кількість аналізованих показників | Визначається шляхом підсумовування фактичних значень показників або їхніх темпів зростання відносно бази порівняння.<br>Кращий результат за певним об'єктом визначається за максимальною сумою показників стимуляторів або за мінімальною сумою показників дестимуляторів.<br>Метод є простим, але має суттєвий недолік – можливість отримання високої оцінки за підсумковим показником при відставанні частини інших, оскільки відбувається згладжування загального результату.<br>Доцільно використовувати тільки при однобічному впливі досліджуваних показників на ефективність діяльності розпорядника коштів |
| ***оцінювання за методом суми місць*** | $R_j = \sum_{I=1}^{n} P_{ij}$ ;<br>де $P_{ij}$ – місце (ранг) $j$-го підрозділу (об'єкта, ГРК) за $i$-м показником видатків | Передбачає попереднє ранжування кожного об'єкта аналізу залежно від рівня досліджуваних показників; підрозділи, що входять до мережі головного розпорядника, ранжуються за показниками-стимуляторами у порядку зростання, а за показниками-дестимуляторами – у порядку зниження показників; для кожного підрозділу підсумовуються зайняті ним місця за окремим показником; ранжирування проводиться згідно із сумою місць; число місць (рангів) дорівнює кількості досліджуваних об'єктів; вищий ранг присвоюється об'єкта, який отримує меншу суму місць; метод не враховує абсолютні значення показників, тому оцінка може істотно спотворити реальну картину досягнень кожного об'єкта, бути приблизною |
| ***Оцінювання за методом суми місць та вагомості*** | $R_j = \sum_{I=1}^{n} P_{ij} x k_i$ ;<br>де $k_i$ – коефіцієнт значимості (вагомості) $i$-го показника у системі оціночних показників | Є удосконаленою формою попереднього методу; за умови, коли оціночні показники мають різне значення, їм може бути присвоєний коефіцієнт вагомості, визначений експертним шляхом; недоліком є суб'єктивність експертних суджень щодо важливості того чи іншого параметра |

**Продовження таблиці 4.5**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| ***Оцінювання за методом відстаней*** | $R_j = \sqrt{\sum_{i=1}^{n} k_i (1 - X_{ij}/X_{i,m+1})}$ ;<br>де $X_{i,m+1}$ – еталонне значення $i$-го показника<br>$R_j = \sqrt{\sum_{i=1}^{n} k_i (X_{i,m+1} - X_{ij})^2}$ ; | Визначається близькість об'єктів аналізу до об'єкта-еталона за кожним з порівнюваних показників; об'єкт-еталон за показниками-стимуляторами має максимальне значення, за показниками-дестимуляторами має мінімальні значення; за еталон може бути прийнято типовий об'єкт(значення показників якого відповідає середнім арифметичним рівням показників у сукупності), або 100-відсоткове виконання плану за всіма показниками.<br>*Послідовність:* визначаються коефіцієнти за кожним показником як співвідношення його значення й показника еталона; розраховується сума квадратів відхилення коефіцієнтів від одиниці; кожен квадрат множиться на відповідний ваговий коефіцієнт (якщо можна визначити значення показників у системі); із суми квадратів витягується квадратний корінь;<br>мінімальне значення $Rj$ відповідає оцінці найкращого об'єкта з можливих |
| ***Оцінювання за методом рейтингової (бальною) оцінки*** | $R_j = \sum_{i=1}^{n} Б_{ij}$ ;<br>де $Б_{ij}$ – бальна оцінка $i$-го показника за $j$-м об'єктом | Відповідає алгоритму методу суми місць.<br>У процесі побудови бальних оцінок, крім вихідних даних про значення показників, задаються шкали для оцінки кожного показника; шкали можуть бути безперервними й дискретними,<br>які характеризуються мінімальною і максимальною кількістю балів, що оцінюють показник. Межі шкали мають додатне та від'ємне значення; дискретна шкала задає певне число рівнів оцінок (балів), за допомогою яких оцінюється показник; за безперервною шкалою оцінки можуть приймати будь-які чисельні значення показника; межі бальних оцінок для кожного показника повинні бути продуманими, всі шкали оцінок мають узгоджуватись між собою |
| ***Оцінювання за методом рейтингової оцінки та вагомості*** | $R_j = \sum_{j=1}^{n} y_{ij} \times Б_{ij}$ ;<br>де $y_{ij}$ – частка $i$-го показника у $j$-й групі;<br>$n$ – кількість показників | Формуються системи індикаторів, які об'єднуються у групи за оціночними критеріями; кожному індикатору встановлюється бальний коефіцієнт; кількість балів обумовлюється відхиленням фактичної величини від цільового показника; задається максимальне число балів, яке відповідає досягненню (перевищенню) цільового показника та мінімальне число балів, яке дорівнює нулю; відповідно до бальних значень кожного |

**Закінчення таблиці 4.5**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | | індикатора ефективності, розраховується бальне значення коефіцієнта ефективності групи; частка індикатора в загальному значенні коефіцієнта групи визначається або експертним шляхом, або на підставі його релевантності, або за статистичними методами, які дають змогу оцінити вплив індикатора на групу |

Від запровадження інструментів програмно-цільового методу бюджетування в систему управління бюджетними видатками очікувались позитивні зміни соціально-економічної ефективності й результативності видатків бюджету. З огляду на недосконалість методичного забезпечення бюджетного процесу щодо оцінювання соціально-економічних результатів використання бюджетних коштів, на практиці під час проведення аналізу ефективності бюджетних програм (через сукупність результативних показників, які визначаються у паспорті бюджетної програми) складно формалізувати зв'язок між видатками та суспільними вигодами та/або корисністю. Учасники бюджетного процесу акцентують увагу на обсягах бюджетних асигнувань, що зумовлює такі проблеми: бюджетні програми не забезпечуються необхідними фінансовими ресурсами, а відтак, не виконуються повною мірою або зовсім не дотримуються; систематичні зміни та доповнення до закону про Державний бюджет, фактично пристосовують останній під касове виконання бюджету за доходами; під час планування бюджетних показників методом екстраполяції ризики минулих періодів транслюються на наступний, зумовлюючи накопичення недоліків, ускладнюючи досягнення встановлених цілей; розпорядники бюджетних коштів прагнуть використати ресурси до кінця бюджетного року, щоб у наступному періоді не виникало формальних підстав для зниження бюджетних призначень та асигнувань, що спотворює ідею середньострокового бюджетування.

На підставі міжнародного досвіду можна стверджувати, що визначення пріоритетів державних видатків, оцінювання їхньої ефективності та перегляд пріоритетів за результатами оцінки сприяють підвищенню якості, корисності державних послуг та загалом стимулюють економічне зростання. Широкомасштабні інституційні перетворення системи державних видатків в різні періоди проводились багатьма країнами (табл. 4.6). За результатами реформування здебільшого скорочувалася частка видатків відносно ВВП, змінювалася на краще якість суспільних послуг та мало місце економічне зростання.

Таблиця 4.6

**Результати реформування системи державних видатків у різних країнах**

| Країна | Період реформи | Державні видатки, % ВВП | | Темп змін, %% | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Початок реформи | Кінцевий період | За період реформи | Середньорічний |
| Країни з розвиненою економікою | | | | | |
| Фінляндія | 1995–2000 | 60,2 | 49,5 | -10,7 | -1,3 |
| Нідерланди | 1995-1999 | 57,0 | 46,7 | -10,4 | -2,1 |
| Швеція | 1995–2000 | 63,5 | 52,7 | -10,7 | -1,8 |
| | 2003–2007 | 53,4 | 48,7 | -4,7 | -1,8 |
| Норвегія | 1992–1996 | 51,8 | 47,5 | -7,8 | -1,5 |
| | 2003–2006 | 47,9 | 40,0 | -7,9 | -2,0 |
| Італія | 1995–1999 | 53,5 | 49,0 | -4,5 | -0,9 |
| Ірландія | 1995–1999 | 40,9 | 34,0 | -6,9 | -1,4 |
| Ізраїль | 2002–2006 | 51,1 | 44,5 | -6,6 | -1,3 |
| Країни з перехідною економікою | | | | | |
| Литва | 2009–2013 | 44,9 | 35,4 | -9,5 | -1,9 |
| Словаччина | 2002–2007 | 42,7 | 34,9 | -7,8 | -1,3 |
| Угорщина | 1999–2004 | 40,1 | 34,4 | -5,8 | -1,0 |
| Окремі варіанти реформи державного сектору | | | | | |
| Грузія | 2003–2006 | 16,6 | 26,2 | +9,6 | +2,4 |
| Канада | 1993–2000 | 52,5 | 41,3 | -11,1 | -1,4 |
| Середні значення | | 50,6 | 43,4 | -7,4 | -1,4 |

Масштабні інституційні перетворення у сфері публічних видатків наприкінці 1980-х років, проведені у Новій Зеландії, у подальшому стали прикладом для багатьох країн. Вони базувалися на таких підходах: відокремлення формування політики від її реалізації; створення конкурентного середовища між державними інститутами та приватним сектором; впровадження бюджетування, орієнтованого на кінцевий результат. Фінансова криза 2008–2009 рр. активізувала проведення заходів фіскальної консолідації у більшості країн з огляду на необхідність скорочення дефіциту бюджету, зниження боргового навантаження та збільшення витрат на подолання наслідків кризи.

Зважаючи на позитивний досвід країн ЄС (які мали доволі високий рівень перерозподілу ВВП через державний сектор та великий рівень соціальних видатків) у реформуванні видатків, він може бути джерелом інформації щодо методів та результатів їхнього впровадження (табл. 4.7).

**Таблиця 4.7**

**Реформаторські ініціативи оптимізації (зміни) публічних видатків**

| Реформаторська ініціатива | Країна запровадження |
|---|---|
| Електронне урядування | Бельгія, Естонія, Австрія, Данія, Італія, Польща, Грузія, Іспанія, Німеччина |
| Реформа кадрової політики для державного корпусу | Естонія, Ірландія, Греція, Литва, Угорщина |
| Фіскальна децентралізація та реформа місцевого самоврядування | Данія, Італія, Словаччина, Швеція, Німеччина |
| Аудит державних програм і державних послуг | Франція, Іспанія, Болгарія |
| Аналіз ефективності державних інвестиційних проєктів | Фінляндія, Франція |
| Запровадження фіскальних правил щодо публічних видатків | Бельгія, Болгарія, Данія, Канада, Литва, Нідерланди, Німеччина, Польща, Фінляндія, Франція, Хорватія |
| Введення середньострокового планування витрат | Чехія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Кіпр |
| Реформа системи державних закупівель | Велика Британія, Угорщина |
| Перегляд структури державних інститутів | Грузія, Нідерланди, Угорщина |
| Бюджетування на основі аналізу діяльності державних установ | Словенія, Румунія, Франція |
| Зміна принципів фінансування соціальної сфери (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, пенсійне забезпечення) | Словенія, Швеція, Нідерланди |
| Введення практики регулярних переглядів державних витрат | Нідерланди, Канада, Велика Британія |
| Стимулювання конкуренції між виробниками соціальних послуг, що фінансуються державним коштом (автономізація установ) | Нідерланди, Швеція, Велика Британія |

Підходи до перегляду доцільності видаткових програм різнилися у країнах, але ніколи не запроваджувалось пропорційне скорочення всіх

видатків без винятку. Комплексний підхід до перегляду функцій держави в окремих галузях, перегляд видаткових програм та переліків суспільних послуг, що надаються бюджетним коштом, передбачає проведення аналітичного дослідження за певним алгоритмом (рис. 4.8).

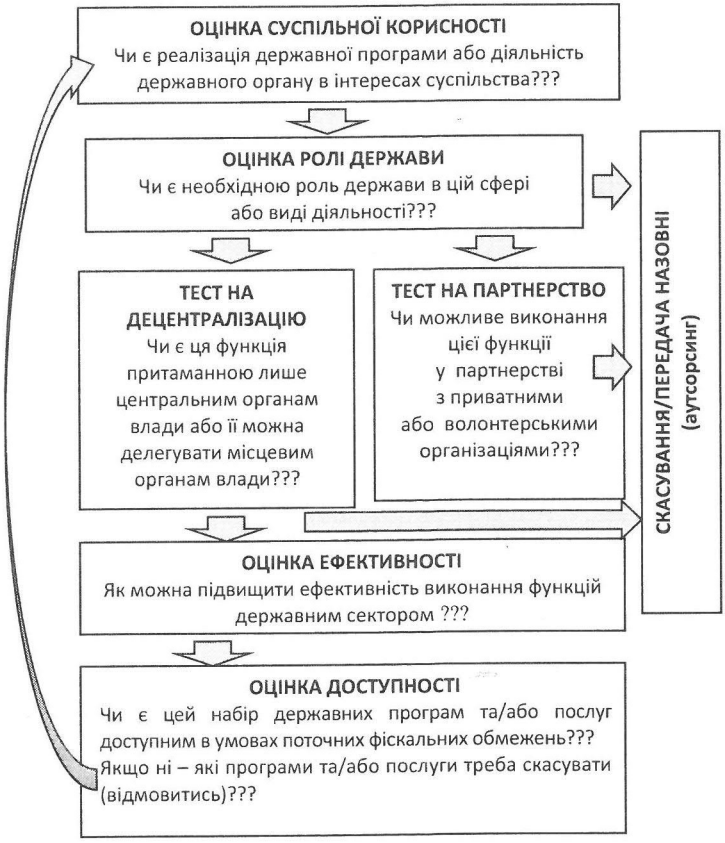



**Рис. 4.8.** Алгоритм перегляду бюджетних видатків за окремими напрямами

Саме в такий спосіб відбувався процес перегляду державних видатків з метою з'ясування їхньої доцільності, корисності та ефективності для суспільства у Канаді, Фінляндії, Італії, Великій Британії. У деяких країнах процес

перегляду видатків після масштабного реформування став повторюваним: управлінська дія щодо перегляду видатків розпорядником коштів є обов'язковою у бюджетному процесі та бюджетному календарі (наприклад, раз на декілька років); щорічна управлінська дія щодо визначення частки (наприклад, 5–10 %) найбільш та найменш пріоритетних видатків дає змогу проводити швидке коригування найменш пріоритетних видатків за необхідності.

У більшості країн було введено фіскальні правила – обмеження видатків як на законодавчому рівні, так і на рівні політичних зобов'язань влади: темп зростання видатків не може перевищувати темп зростання доходів бюджету (Німеччина); реальні темпи щорічного зростання видатків не повинні перевищувати встановленого відсотка (у Польщі – 1 %, у Бельгії – 0 %); темп зростання видатків не має перевищувати темпів зміни ВВП (Бельгія); граничне співвідношення видатків та ВВП (у Болгарії – не вище 40 %). Для України така практика є доречною з огляду на ситуацію, що склалася внаслідок повільного перебігу структурних реформ економіки, перманентних популістських рішень щодо підвищення мінімальних соціальних стандартів, економічних криз та зовнішніх загроз.

З огляду на результати реформування державних видатків, що відображені в аналітичних звітах МВФ, Світового банку, ОЕСР, ЄС, доцільним є агрегування загальних висновків та рекомендацій, які мають стати у пригоді під час запровадження вітчизняної практики управління державними видатками.

У разі необхідності скорочення видатків слід запроваджувати ***практику зменшення непродуктивних витрат та перерозподілу на користь напрямів, що мають бути драйверами економічного зростання*** (капітальні видатки, видатки на освіту та охорону здоров'я), уникати практики пропорційного зменшення видатків без винятку.

Наявність належної ***практики середньострокового бюджетного планування*** підвищує ефективність використання обмежених державних ресурсів, вимагає високих стандартів прогнозування та інституційної спроможності, зміцнює стійкість публічних фінансів загалом.

Запровадження інструментів фіскальної політики, які допомагають зменшити ризики прийняття політично мотивованих рішень, що не відповідають економічним можливостям, а саме ***фіскальних правил (обмежень) щодо видатків***, сприяє зменшенню та/або стабілізації сукупного перерозподілу ВВП через бюджетну систему, забезпечує передбачуваність фіскальної політики, зумовлює макроекономічну стабільність.

***Практика фіскальної децентралізації*** допомагає підвищенню якості державних послуг, оптимізації державних витрат. Національні особливості країни впливають на процеси збалансування делегованих центром повноважень місцевим органам влади, самоврядування та їхню спроможністю, можливостями здійснювати ці повноваження. Порядки визначення обсягів міжбюджетних трансфертів (освітньої субвенції, дотацій) мають бути прозорими, простими й орієнтованими на обов'язкове врахування результатів діяльності державних установ, закладів, які отримують кошти. Важливою є можливість постійного контролю видатків та аналізу їхньої ефективності.

Для закладів та установ, які надають суспільно необхідні державні послуги, запровадження автономізації сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних ресурсів. ***Практики автономізації та конкурентності закладів – надавачів суспільних послуг*** вимагають формування зрозумілих та чітких механізмів як щодо визначення обсягів фінансування (вартості послуг), так і стосовно механізмів контролю за виконавцями. Виокремлення суспільних послуг – стратегічних, основних та супутніх (неосновних) – є необхідною дією для залучення приватного сектору до процесів. Так, передача функцій та/або права надання послуг, які не є основними, приватному сектору значно зменшить бюджетні видатки за відповідними напрямами, але за державою має залишитися право контролю за аутсорсинговими приватними надавачами суспільних послуг.

З метою підвищення продуктивності праці в державному секторі, підвищення якості державних послуг, зосередженості на результатах діяльності важливим є ***впровадження мотиваційних систем оплати праці*** (залежно від результатів роботи).

З огляду на необхідність підвищення відповідальності за цільове та продуктивне використання бюджетних коштів важливим є ***запровадження заходів транспарентності бюджетних видатків*** (здійснення публічних закупівель через систему «Прозорро-закупівлі», постійне розміщення інформації про правочини щодо використання коштів у системі «е-дата», опублікування фінансової звітності тощо). Процеси реформування державних видатків мають відбуватися за результатами активного обговорення з громадськістю та за умови політичного консенсусу, що зменшить ризики гальмування реформ з політичних міркувань та/чи з причини нерозуміння громадськості.

## 4.5. Методологія проведення огляду бюджетних витрат

Загальні вимоги до проведення оглядів витрат державного бюджету, розроблені відповідно до ч. 10 ст. 20 БКУ, є нормативним підґрунтям[144] під час ініціювання, організації та проведення оглядів витрат. Відомо, що цю процедуру застосовують з метою вирішення проблеми у відповідній сфері; удосконалення наявного механізму реалізації державної галузевої політики; підвищення якості надання публічних послуг або отримання кращого результату за визначеного обсягу бюджетних коштів; винайдення способів економії бюджетних коштів для їхнього спрямування на інші пріоритетні напрями діяльності відповідального головного розпорядника.

Проведення огляду витрат може відбуватися за ініціативою Міністерства фінансів та ГРК у відповідній сфері діяльності. Останні вносять пропозиції Міністерству щодо цілі проведення огляду витрат з відповідними обґрунтуваннями. Кабінет Міністрів України повинен прийняти рішення про проведення огляду витрат (проєкт рішення, підготовлений Міністерством фінансів, має містити інформацію щодо сфери огляду витрат, цілі його проведення, відповідального головного розпорядника, строків створення робочих груп, терміну подання звіту про огляд витрат Уряду та інших особливостей проведення огляду витрат).

**Організаційні засади проведення огляду витрат.** Узагальнено алгоритм проведення огляду витрат бюджету наведено на рис. 4.9. Огляд витрат у кожній сфері, визначеній Урядом, проводить спеціально створена робоча група (від 9 до 15 осіб, головою робочої групи є керівник (заступник керівника) ГРБК, до складу включаються незалежні експерти), кінцевим результатом роботи якої є звіт про огляд витрат.

Для виконання поставлених завдань робоча група має дотримуватися певних правил та принципів, а саме: активна участь у проведенні огляду витрат усіх членів групи; рівні права та можливості її членів для висловлення своєї позиції з будь-яких питань, пов'язаних із проведенням огляду витрат; детальний аналіз проблеми; критичний погляд на різні аспекти проблеми; прагнення до компромісу; розгляд та представлення думки кожного члена робочої групи; лідерство та чітка координація роботи з боку відповідального головного розпорядника; раціональне використання часу. Основною формою роботи робочої групи є засідання, результати обговорення на якому протоколюються.

[144] Наказ Міністерства фінансів України «Про огляди витрат державного бюджету» від 23.10.2019 № 446 зареєстровано в Мінюсті 23.12.2019 за №1277/34248 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1277-19#top

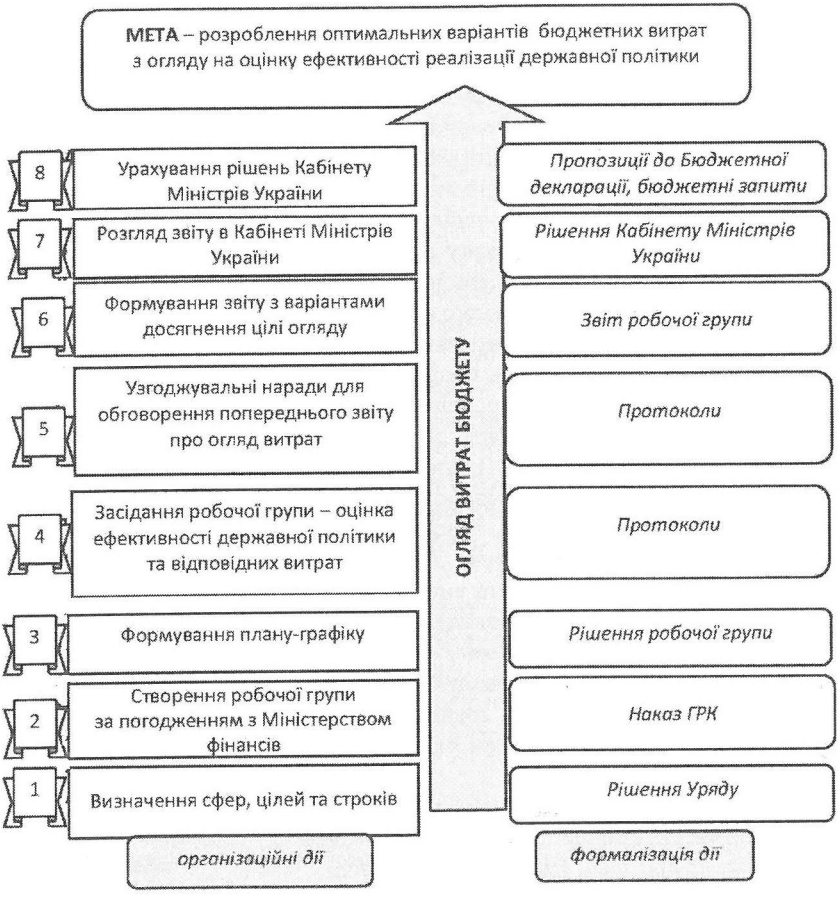



**Рис. 4.9** Організаційний алгоритм проведення огляду витрат бюджету

Для отримання якісного результату в процесі огляду витрат робоча група взаємодіє з центральними і місцевими органами виконавчої влади, ОМС, підприємствами, установами та організаціями, міжнародними організаціями, представниками іноземних держав, інститутами громадянського суспільства, незалежними експертами, які мають відповідні функціональні повноваження (рис. 4.10).

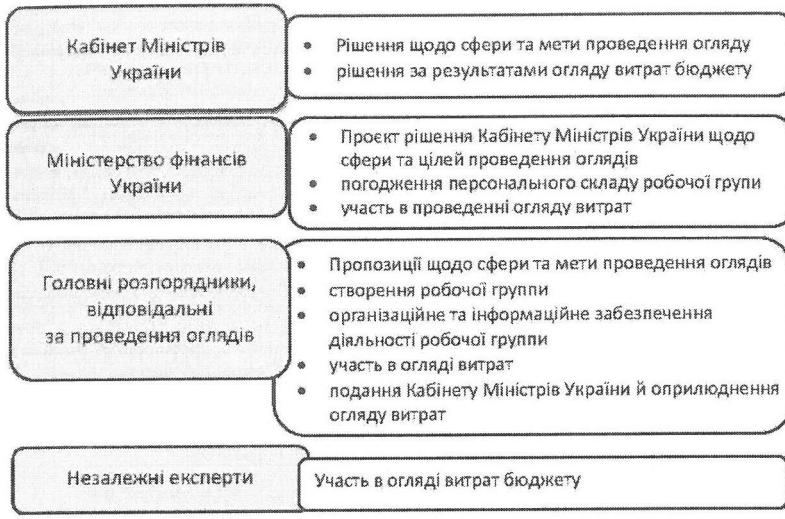



**Рис. 4.10.** Функціональні повноваження учасників огляду витрат

Організаційне забезпечення (формування та ознайомлення з матеріалами щодо стратегічних завдань, зумовлених державною політикою у відповідній сфері, опису діючого механізму реалізації державної політики відповідно до нормативно-правових актів, опису проблеми, для вирішення якої проводиться огляд, експертних звітів, результатів опитувань, обґрунтування мети огляду витрат, результатів оцінки ефективності відповідних бюджетних програм за три останні роки, результатів гендерного аналізу бюджетних програм, проєкту плану-графіка проведення огляду витрат) та інформаційне забезпечення (збір інформації, бюджетної та фінансової звітності, її узагальнення, систематизацію та аналіз для представлення; інформації з інших джерел, не заборонених законодавством) діяльності робочої групи відповідно до компетенції здійснює відповідальний ГРК. За потреби узгодження дій, вирішення спірних питань, що виникли під час проведення огляду витрат, проводяться узгоджувальні наради за участі Міністра фінансів України та/або його профільного заступника і керівника установи – відповідального головного розпорядника, а також членів робочої групи.

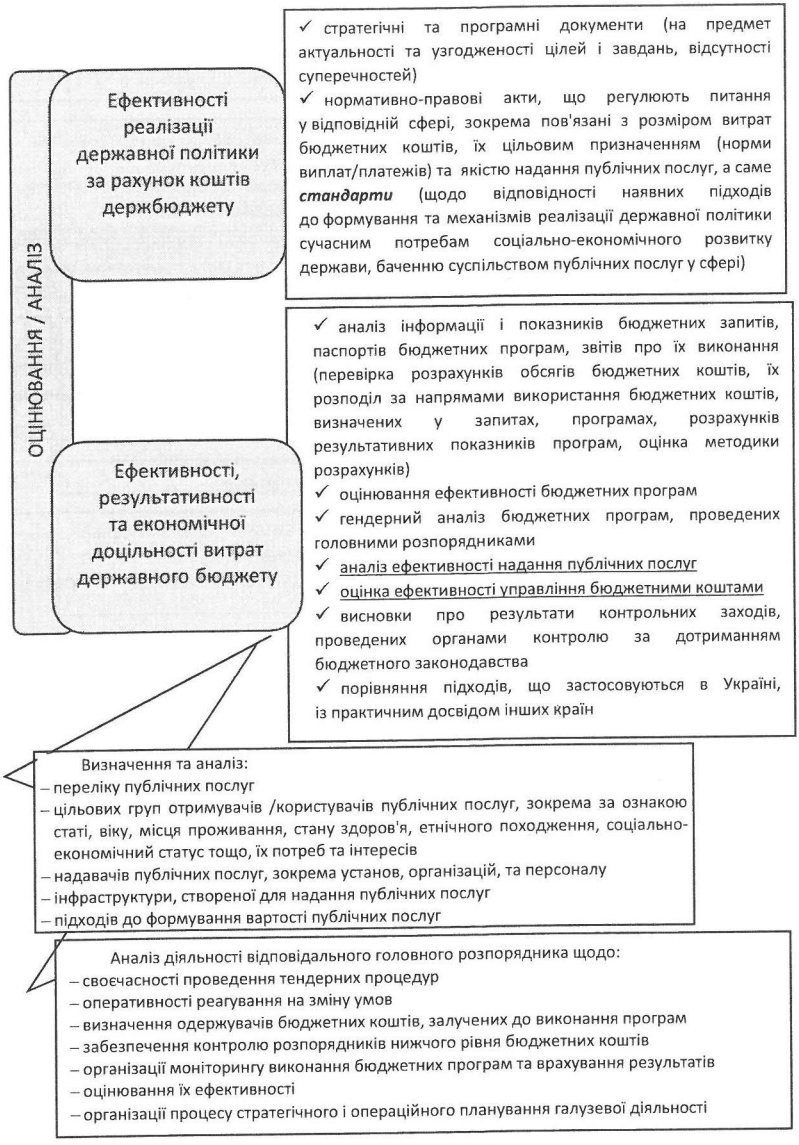



**Рис. 4.11**. Методологічні підходи до проведення огляду витрат




**Рис. 4.12.** Методологічні засади розроблення варіантів досягнення цілі огляду витрат

**Методологічні засади проведення огляду витрат.** Оцінювання ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету передбачає проведення робочою групою детальних досліджень, аналізу: ***ефективності реалізації державної політики*** у відповідній сфері діяльності за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених бюджетних програм; ***ефективності, результативності*** та ***економічної доцільності*** відповідних витрат державного бюджету, включно з ефективністю надання публічних послуг (рис. 4.11). Робоча група самостійно визначає набір потрібних для проведення аналізу даних та період, який вони охоплюють, з урахуванням строків реалізації відповідних бюджетних програм, а також доцільність проведення аналізу надходжень до спеціального фонду державного бюджету для реалізації бюджетних програм.

Звіт про огляд витрат має охоплювати узагальнену інформацію, отриману на основі виконаних досліджень (рис. 4.12), результатів проведеного аналізу, обговорень та прийнятих робочою групою рішень, складатися за встановленою формою й містити цифрову (мінімальний набір даних, необхідний та достатній для розуміння стану сфери, проблем) і текстову (обсяг, достатній для прийняття рішень за результатами розгляду звіту) інформацію.

Основні пропозиції, сформовані за результатами огляду витрат державного бюджету у сфері освіти і науки в частині підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у закладах вищої освіти Міністерства освіти і науки України за 2020 р., стосуються закріплення практики здійснення формульного розподілу видатків на вищу освіту з огляду на показники масштабу, контингенту, міжнародної діяльності із застосуванням показника працевлаштування (детальніше див. у додатку В до розділу).

***Запитання для контролю знань.***

1. Визначити основні методи бюджетного прогнозування.
2. Пояснити алгоритм прогнозування бюджетних показників.
3. Охарактеризувати основні методи прогнозування надходжень до бюджету.
4. Пояснити сутність методів прогнозування, що базуються на дослідженні закономірностей розвитку економічних процесів (макроекономічних показників, метод міжгалузевого балансу).
5. Розкрити сутність економіко-математичних методів прогнозування (методи та моделі кореляційно-регресійного аналізу, імітаційні моделі, методи та моделі прогнозування часових рядів).
6. Визначити основні етапи прогнозування ПДВ як бюджетоутворюючого податку.
7. З'ясувати особливості української практики прогнозування ПДВ.
8. Пояснити порядок оцінювання впливу фіскальних ризиків на бюджет, а саме: ризиків зміни в макроекономічному середовищі.
9. Висвітлити порядок оцінки фіскальних ризиків на бюджет, зокрема тих, що формуються внаслідок умовних бюджетних зобов'язань.
10. Пояснити порядок оцінки фіскальних ризиків на бюджет, насамперед ризиків невиконання плану надходжень від приватизації.
11. Розкрити порядок оцінювання фіскальних ризиків відхилення від планових показників у сфері пенсійного забезпечення.
12. Визначити можливі управлінські дії у бюджетній сфері, які можуть бути запобіжниками фіскальних ризиків.
13. Пояснити сутність моніторингу та оцінки бюджетних видатків.
14. Описати методи оцінювання ефективності бюджетних видатків.
15. Оцінити ефективність бюджетних видатків за основними функціональними напрямами.
16. Пояснити алгоритм перегляду бюджетних видатків за напрямами.
17. Визначити основні чинники, які зумовлюють необхідність проведення заходів з оптимізації витрат бюджету.
18. Описати основні організаційні заходи під час проведення огляду витрат державного бюджету.
19. Пояснити основні положення та методологічні вимоги до проведення огляду витрат державного бюджету.
20. Охарактеризувати основні висновки за результатами огляду витрат державного бюджету в сфері освіти та науки.

**Додаток А**

## Вплив фіскальних ризиків на бюджетні показники[145]

Повне представлення інформації про наявні фіскальні ризики у сфері публічних фінансів підвищує ступінь обґрунтованості рішень під час проведення бюджетної політики і створює підґрунтя для вжиття адекватних заходів, спрямованих на мінімізацію можливого негативного впливу на бюджетні показники та забезпечення повного і вчасного фінансування основних зобов'язань держави. З огляду на загальне визначення фіскальних ризиків як чинників, що потенційно та фактично призводять до відхилення доходів, видатків, дефіциту державного бюджету й державного боргу від запланованих показників, варто починати дослідження з оцінювання фіскальних ризиків за критеріями рівня їхнього впливу та ймовірності настання ризиків (рис. А.1).

| Потенційний фіскальний вплив | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Високий (>0,5 % ВВП) | | | ✓ Діяльність суб'єктів господарювання державного сектору економіки |
| | Середній (0,1 % – 0,5 % ВВП) | | ✓ Макроекономічне середовище<br>✓ Управління державним боргом та гарантованим державою боргом | ✓ Фінансовий сектор<br>✓ Невиконання плану надходжень від приватизації державного майна<br>✓ Сфера пенсійного забезпечення |
| | Низький (<0,1 % ВВП) | ✓ Державно-приватне партнерство<br>✓ Надзвичайні ситуації | | |
| | | Низька (< 33 %) | Середня (33–66 %) | Висока (> 66 %) |
| | | **Імовірність настання фіскального ризика** | | |

**Рис. А.1.** Матриця для оцінювання фіскальних ризиків у 2022 р.

[145] Складено на основі: Інформація про фіскальні ризики та їхній вплив на показники державного бюджету в 2021 році (підпункт 121 пункту 1 ст. 38 Бюджетного кодексу України). URL: https://mof.gov.ua/storage/files; Інформація про фіскальні ризики та їхній вплив на показники державного бюджету в 2022 році (підпункт 121 пункту 1 ст. 38 Бюджетного кодексу України). URL: https://mof.gov.ua/uk/download/page/3524; Інформація про фіскальні ризики (включаючи умовні зобов'язання та квазіфіскальні операції) та їх вплив на показники державного бюджету у 2023 році (підпункт 121 пункту 1 ст. 38 Бюджетного кодексу України). URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files _2023_10_09_.pdf

Ризики, пов'язані зі змінами в макроекономічному середовищі, мають середній рівень впливу (до 0,5 % ВВП) за середньої ймовірності їхнього настання (до 66 %). Далі представлено результати порівняльного аналізу фіскальних ризиків (шоків) макроекономічного прогнозу 2021, 2022 рр. та варіанти прогнозних сценаріїв, що є підґрунтям подальшого оцінювання фіскальної ситуації (табл. А.1).

**Таблиця А.1**

**Фіскальні ризики (шоки) макроекономічного прогнозу**

| Ризик (шок) | Прогноз на 2021 р. | Прогноз на 2022 р. |
|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| **Ризики макроекономічного прогнозу** | – Суттєве зниження обсягів світової торгівлі (за оцінками СОТ у 2020 р. до (–18,5 %) р/р) та погіршення цінової кон'юнктури на основних товарних ринках, як глобальні наслідки поширення карантинних заходів від COVID-19;<br>– ослаблення курсу долара США відносно основних валют світу (євро, єни та швейцарського франка) на фоні поступового відновлення зростання цін на нафту, метали;<br>– суттєві розбіжності в оцінюванні зовнішнього сектору економіки (зокрема, світових цін на ключові товари вітчизняного експорту), які є припущенням для макроекономічного прогнозу;<br>– окремі шоки макроекономічного середовища: суттєвий негативний шок може бути спричинений *погіршенням умов зовнішнього фінансування та зростанням безробіття*, а також є ризик зростання цін на енергоносії (зокрема, на нафту). | *На глобальному рівні* – подолання пандемії COVID-19 (та нових штамів вірусу), внутрішньої й світової рецесії та їхніх наслідків, реформування економік на шляху адаптації до нових трендів розвитку.<br>*На національному рівні – передбачувані* (уже мали місце в минулому, існує висока ймовірність їхнього настання в майбутньому): посилення гібридних загроз національній безпеці, зокрема активна збройна агресія з боку рф, вихід нерезидентів із ОВДП, згортання іноземними компаніями інвестиційних планів, збереження низької кредитної активності банків у реальному секторі, посилення неплатоспроможності суб'єктів економічної діяльності, низький врожай зернових культур;<br>*менш передбачувані* (чітко не ідентифікуються, можуть змінювати джерела формування, механізми поширення, наслідки впливу): посилення глобальної конкуренції, нова хвиля технологічних змін, загострення конкуренції у світі за людський капітал, екологічна криза. |

**Продовження таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| Базовий сценарій макроекономічного прогнозу | *Підґрунтя* – постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 202 –2023 роки» від 29.07.2020 № 671.<br>*Поточні зміни* – запровадження обігу землі с/г призначення, незмінність обраного курсу на європейський вектор розвитку, поглиблення відносин з ЄС.<br>*Акценти* – у короткостроковій перспективі: стимулювання розвитку економіки шляхом державної підтримки створення нових робочих місць, розвитку малого і середнього бізнесу, захисту інтересів вітчизняних виробників на внутрішньому і зовнішньому ринках; у середньостроковій перспективі: усунення структурних невідповідностей в економіці, цифровізація економіки, перехід від сировинної спрямованості економіки до складніших виробництв із високим ступенем доданої вартості; співпраця з МФО та партнерами.<br>*Основні параметри:*<br>– зростання ВВП на рівні 4,6 %;<br>– зростання ІСЦ на рівні 7,3 %;<br>– обсяг прибутку прибуткових підприємств – 911 млрд грн;<br>– обсяг фонду оплати праці працівників, грошового забезпечення ВС – 1417 млрд грн;<br>– рівень безробіття – 9,2 %;<br>– зростання обсягу експорту товарів та послуг на 2,9 %;<br>– зростання обсягу імпорту товарів та послуг на 10,6 %. | *Підґрунтя* – постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2022–2024 роки» від 31.05.2021 № 586.<br>Драйвери подальшого відновлення економічної активності – внутрішній, зовнішній попит, з урахуванням зростання інфляційної динаміки в короткостроковій перспективі, та стабілізації на середньостроковій (повернення інфляції до меж цільового коридору НБУ [5 ±1 %];<br>*припущення сценарію:* пом'якшення карантинних обмежень, збереження сприятливої для України цінової кон'юнктури на світових товарних ринках; реалізація реформ за пріоритетами, зазначеними у стратегічних документах (Програмі діяльності Кабінету Міністрів України та Національній економічній стратегії до 2030 року).<br>*Основні параметри:*<br>– зростання ВВП на рівні 3,8 %;<br>– зростання ІСЦ (грудень до грудня) на рівні 6,2 %;<br>– обсяг прибутку прибуткових підприємств – 1199,4 млрд грн;<br>– обсяг фонду оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення ЗСУ на рівні 1606,1 млрд грн;<br>– рівень безробіття – 8,5 %;<br>– зростання обсягу експорту товарів та послуг на 6,5 %;<br>– зростання обсягу імпорту товарів та послуг на 9,2 %. |

**Закінчення таблиці А.1**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| Альтернативні сценарії економічного розвитку | – *Оптимістичний*, який передбачає, що, завдяки заходам, які активно застосовуються по всьому світу, вдасться швидко подолати поширення коронавірусної інфекції COVID-19, а досвід, набутий за період боротьби з пандемією, та якісна переоцінка системи цінностей суттєво позначаться на економічних зв'язках, розподілі грошових потоків;<br>– *кризовий*, що передбачає розгортання другої хвилі поширення коронавірусної інфекції COVID-19 та, як наслідок, помірне відновлення світової економіки або навіть глобальну фінансово-економічну кризу, про яку попереджають міжнародні й вітчизняні експерти.<br>За оцінками експертного середовища реалізація оптимістичного сценарію малоймовірна, а *кризовий сценарій має значну ймовірність*. | Припускається, що певної стабілізації ситуації з поширенням коронавірусу вдасться досягти лише в міру набуття природного імунітету (ймовірність – вище середньої); світова економіка буде відновлюватися відносно повільними темпами, оскільки мотиви обережності у поведінці всіх суб'єктів (населення, бізнесу, інвесторів) домінуватимуть ще тривалий час; пригнічений світовий попит триматиме ціни на основні експортні позиції на низькому рівні з незначними коливаннями; інвестиційна активність буде пригніченою до другої половини 2023 р.; з урахуванням динаміки щонайменше двох складників попиту (експорту та інвестицій) ефект потужного відновлення ВВП буде посунутий у часі – лише з 2023 р. інвестиційний попит перевищить рівень докризового 2019 р.; темпи зростання оплати праці будуть дещо нижчими за темпи базового сценарію; зростання ВВП у 2022 р. сповільниться до 2,6 %. |

З метою оцінювання впливу агрегованих макроекономічних показників на зміну бюджетних показників Міністерство фінансів застосовує коефіцієнти еластичностей окремих статей доходів зведеного бюджету та визначає за кожним із фіскальних шоків. Таке оцінювання є орієнтованим розрахунком впливу виключно чинника зміни реального ВВП на дохідну частину бюджету без урахування інших факторів. Результати оцінки представлено в табл. А.2 (виходячи зі значення коефіцієнтів еластичності для кожного виду доходів за ВВП, розрахованих для України за період 2004–2016 рр.).

З 2014 р. вітчизняна економіка функціонувала в умовах гібридної війни, яку російська федерація вела проти України, проте широкомасштабні воєнні дії країни-агресора створили нові надзвичайні виклики. Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 64, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 2102-IX, в Україні ***введено воєнний стан***. Наслідками повномасштабної агресії є:

- руйнація значної частини виробничої, транспортної та житлової інфраструктури (за оцінками KSE Institute та органів державної влади, на 1 серпня 2022 р. обсяг прямих збитків економіки збільшився до 108,3 млрд дол. США, або 2,9 трлн грн);

Таблиця А.2

**Ефект зміни бюджетних показників у 2022 р. у разі реалізації ризиків у макроекономічному середовищі, млрд грн**

| Шоки макроекономічного прогнозу | Доходи бюджету | А саме | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ПДФО | ПДВ на імпорт | Податок на прибуток підприємств | Ввізне мито | Акцизний податок |
| Посилення гібридних загроз національній економіці з боку РФ | -2,4 | -0,6 | -0,9 | -0,5 | -0,1 | -0,2 |
| Вихід нерезидентів із ОВДП | -1,2 | -0,3 | -0,5 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| Згортання іноземними компаніями інвестиційних планів у зв'язку гальмуванням реформування та високим рівнем корупції | -8,5 | -2,0 | -3,3 | -1,6 | -0,4 | -0,8 |
| Збереження низької кредитної активності комерційних банків у реальному секторі | -1,2 | -0,3 | -0,5 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| Посилення неплатоспроможності суб'єктів економічної діяльності | -1,1 | -0,2 | -1,1 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| Отримання низького урожаю зернових культур | -8,5 | -2,0 | -3,3 | -1,6 | -0,4 | -0,8 |

- розширення дефіциту бюджету внаслідок потреби у покритті витрат бюджету, зумовлених зростанням видатків на оборону, підтримку населення, економіки, суттєвим зменшенням доходів;
- посилення цінової, курсової волатильності (споживчі ціни зросли на 21,5 % у розрахунку червень – червень; порівняно з довоєнним часом на 9 серпня 2022р. курс гривні до долара США девальвував на 26,2 %);
- погіршення збалансованості зовнішніх рахунків (внаслідок скорочення експортних валютних надходжень через заблоковані морські порти та руйнування об'єктів інфраструктури, значного відпливу валюти за картковими операціями, що здійснюють мігранти з України за кордоном, – відплив капіталу за фінансовим рахунком за січень – квітень 2022 р.

становив 7,3 млрд дол. США; частково його компенсатором стали надходження кредитів від МФО та країн-партнерів для поповнення міжнародних резервів);

- зростання неплатоспроможності суб'єктів економічної діяльності, що разом із низьким споживчим попитом, погіршенням платоспроможності, зростанням заборгованості, погіршенням логістики спонукатиме підприємців згортати діяльність;
- істотне підвищення цін на світових енергетичних ринках та значні руйнування енергетичної інфраструктури (ціни на нафту марки Brent зросли з 77,9 дол. США за барель на кінець 2021 р. до 96 дол. на 9 серпня 2022 р. (із піком у березні); ціни на природний газ зросли з 67,4 євро за МВт/год до 189,6 євро за той самий період);
- непродаж об'єктів великої та малої приватизації через бракі попиту, що призводить до погіршення фінансового стану підприємств у зв'язку з неможливістю залучення інвестицій завдяки приватизації, подальшого збільшення фінансового навантаження на державу від утримання об'єктів, які могли би бути приватизовані (на 1 вересня 2022 р. невиконання плану надходжень від приватизації державного майна – 7,7 млрд грн);
- значна зовнішня та внутрішня міграції населення (за даними ООН, з 24 лютого 2022 р. з України виїхало 9,1 млн осіб);
- загальне скорочення кількості зайнятих та зростання рівня безробіття через згортання виробництва, руйнацію, окупацію, виїзд робочої сили за кордон (за оцінками МОП, втрачено 4,8 млн робочих місць, або близько 30 % від загалу; за оцінками Ради підприємців при Кабінету Міністрів України, повністю закрито 2 млн робочих місць).

У зв'язку з війною кардинально змінилися умови функціонування економіки, а отже, традиційні форми та підходи до процесу аналізу, прогнозування економічного і соціального розвитку країни. За інформацією Міністерства економіки, у 2023 р. існуватимуть ***значні фіскальні ризики***, які впливатимуть на стан державних фінансів (рис. А.2). З огляду на наявність невизначеності щодо тривалості та наслідків бойових дій, а також неповну поточну статистичну інформацію обрахувати вартісний вплив зміни макроекономічних показників на показники державного бюджету наразі не вбачається можливим.

**Фіскальні ризики, пов'язані з управлінням державним та гарантованим державою боргом.** Упровадження виваженої фіскальної політики й підвищення ефективності управління державним боргом позитивно вплинули на його динаміку. За результатами аналізу, валютний ризик, відсотковий ризик та ризик

рефінансування визначено у Середньостроковій стратегії управління державним боргом на 2021–2024 роки як основні загрози стійкості державного боргу. У межах головної мети управління державним боргом (*залучення необхідного фінансування за найнижчої можливої вартості з урахуванням ризиків*) визначаються такі основні цілі: збільшення частки держборгу в національній валюті; продовження середнього строку до погашення і забезпечення рівномірного графіка погашення боргу; залучення довгострокового пільгового фінансування; продовження розвитку взаємовідносин з інвесторами, удосконалення політики управління державним боргом. За результатами відповідних заходів очікувалося, що відношення держборгу до ВВП, яке на кінець 2020 р. становило 53,9 %, не перевищить 47 % на кінець 2024 р.

| Потенційний фіскальний вплив | Низька (< 33 %) | Середня (33–66 %) | Висока (> 66 %) |
|---|---|---|---|
| Високий (>0,5 % ВВП) | | ✓ Розгортання глобальної світової економічної кризи | ✓ Невизначеність тривалості та інтенсивності війни між Україною та рф |
| Середній (0,1 % – 0,5 % ВВП) | ✓ Квазіфіскальний ризик у зв'язку з можливим невиконанням зобов'язань економічними суб'єктами державного та приватного секторів | ✓ Макроекономічне середовище;<br>✓ недоотримання фінансової допомоги від МФО та країн-донорів;<br>✓ зростання рівня безробіття;<br>✓ зменшення експортної спроможності аграрного сектору | ✓ Зростання дефіциту бюджету та державного боргу;<br>✓ непродаж об'єктів приватизації;<br>✓ соціальні трансферти та пенсійне забезпечення |
| Низький (<0,1 % ВВП) | ✓ Зменшення зовнішньої торгівлі внаслідок блокування портів на Чорному морі та світова продовольча криза;<br>✓ дефіцит на внутрішньому ринку продовольчих товарів | | |

**Імовірність настання фіскального ризику**

**Рис. А.2.** Матриця фіскальних ризиків у 2023 р.

**Таблиця А.3**

**Фіскальні ризики у сфері управління державним боргом у 2022 р.**

| Вид ризику | Оцінка | Опис |
|---|---|---|
| Бюджетний ризик | Помірний | Може реалізовуватись через збільшення річного планового показника дефіциту державного бюджету та невиконання плану надходжень від приватизації державного майна |
| Валютний ризик | Значний | Темпи девальвації гривні очікуються помірні, однак частка державного боргу в іноземній валюті, що перевищує 62 %, все ще демонструє значний валютний ризик ( 2021 р. – 60 %) |
| Відсотковий ризик | Низький | Частка державного боргу з фіксованою ставкою очікується на рівні не менше 78 % (2020 р. – 77,5 %; 2019 р. – 77,6 %), хоча за прогнозами на 2021 р. мала становити не менше 70 % |
| Ризик ліквідності | Помірний | Очікується, що залишок коштів на ЄКР дасть змогу вчасно проводити платежі за державним боргом, а обсяг міжнародних резервів України буде достатнім для виконання зобов'язань та поточних операцій Уряду і НБУ |
| Ризик рефінансування | Значний | Значне навантаження на державний бюджет платежів з погашення державного боргу все ще припадає на 2022–2024 рр., зокрема внаслідок настання строку погашення ОЗДП 2015 та 2018 рр. і боргових зобов'язань перед МВФ.<br>Значне навантаження за борговими платежами у 2019–2022 рр. зумовлювалося боргом перед МВФ та за окремими ОЗДП, а також у зв'язку з істотними обсягами випуску короткострокових ОВДП 2018–2019 рр. За наслідками впливу COVID-19 Міністерство фінансів повернулося до випуску ОВДП (строком на 3, 6 міс.). Зростання витрат на погашення держборгу спричиняє запровадження механізму роловеру до інструментів як у національній, так і в іноземних валютах |

Для мінімізації фіскальних ризиків, пов'язаних з управлінням державним та гарантованим державою боргом, Міністерство фінансів визначало на 2021 р. як необхідне:

- повернення до практики дотримання фіскальних правил, визначених БКУ, насамперед обмеження дефіциту державного бюджету в 3 % ВВП;
- збільшення частки державного боргу в національній валюті;
- продовження середнього строку до погашення і забезпечення рівномірного графіка погашення державного боргу;
- обмеження надання державних гарантій виключно для реалізації інвестиційних проєктів із забезпеченням контролю за їхнім впровадженням;
- залучення довгострокового пільгового фінансування від МФО, зокрема МВФ, МБРР та ЄС;
- продовження розвитку системних відносин з інвесторами.

Для мінімізації найкритичніших ризиків у цій сфері на 2022 р. Міністерство фінансів вважало доцільним і необхідним:

- забезпечення подальшого розвитку внутрішнього ринку ОВДП;
- рефінансування державного боргу шляхом залучення нових запозичень із тривалішим терміном обігу, що зменшить погашення в зазначені роки (включно із залученням пільгових запозичень від МФО та ЄС);
- проведення активних операцій з державним боргом з метою ефективного управління боргом та/або економії бюджетних коштів.

Гарантований державою борг України становив 11,5 % загальної суми державного та гарантованого державою боргу (на кінець 2020 р.). На 2022–2024 рр. витрати, пов'язані з виконанням державою гарантійних зобов'язань щодо найбільших постачальників (Державна іпотечна установа, ДП ДГЗП «Спецтехноекспорт», ПАТ «Державна продовольчо-зернова корпорація України»), прогнозувалися в обсягах: 2022 р. – 6,919 млрд грн, 2023 р. – 6,623 млрд, 2024 р. – 7,314 млрд грн, що створює додаткове навантаження на бюджет.

У повоєнний час динаміка та структура державного боргу дають змогу виокремити як постійні, так і специфічні фінансові ризики управління ним. Так, на 31 липня 2022 р. державний, гарантований державою борг становив 3,539 трлн грн, або 96,8 млрд дол. США (зменшився порівняно з початком року на 1,2 млрд дол.). Державний борг становив 3164,8 млрд грн (89,42 % від загалу), або 86,5 млрд дол. (зменшився порівняно з початком року на 0,1 млрд дол.), зокрема:

- державний зовнішній борг – 1909,1 млрд грн (53,94 %), або 52,2 млрд дол. (збільшився порівняно з початком року на 4,5 млрд дол.);
- державний внутрішній борг – 1255,7 млрд грн (35,48 %) або 34,3 млрд дол. (зменшився порівняно із початком року на 4,6 млрд дол.).

Гарантований державою борг становив 374,4 млрд грн (10,58 % від загалу), або 10,2 млрд дол. (зменшився порівняно з початком року на 1,1 млрд дол.). У зв'язку з погіршенням результатів діяльності суб'єктів господарювання як державного, так і комунального секторів економіки через війну та настання форсмажорних обставин у 2023 р. існує ризик невиконання ними зобов'язань перед кредиторами за запозиченнями, залученими під державні гарантії, перед Міністерством фінансів як кредитором, за позиками, залученими державою від МФО. Так, у 2023 р. існує висока ймовірність настання гарантійних випадків за зобов'язаннями ПАТ «Державна продовольчо-зернова корпорація України» у сумі 4,6 млрд грн; ризик щодо виконання Укравтодором боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими на розвиток мережі автомобільних доріг

загального користування. Також на дефіцит коштів для фінансування дорожнього господарства вплинули зміни законодавства, а саме скасування акцизного податку на пальне, який був головним джерелом формування державного дорожнього фонду. За правочинами з державними єврооблігаціями, деривативами (запропоновані Україною зміни до їх істотних умов) інвестори погодились на відтермінування виплат купонів та основної суми на два роки за облігаціями Укравтодору та НЕК «Укренерго», що були розміщені на зовнішніх ринках капіталу у 2021 р. під державні гарантії. За спільними з МБРР інвестиційними проєктами «Розвиток міської інфраструктури», «Проєкту підвищення енергоефективності централізованого теплопостачання» тощо комунальні підприємства у 2023 р. мають сплатити Міністерству фінансів 210,2 млн дол. США, або 8,87 млрд грн (за прогнозним курсом 42,2 грн за 1 дол.). Наразі через погіршення фінансового стану та економічної діяльності підприємств житлово-комунального господарства виник ризик невиконання зобов'язань перед Міністерством фінансів як кредитором зі сплати основного боргу та відсотків за ним. Крім того, зважаючи на нестабільну ситуацію на ринку банківських послуг України та значний економічний спад, існує квазіфіскальний ризик у зв'язку з можливим невиконанням зобов'язань представниками малого та середнього бізнесу, що отримали кредити від банків-посередників у рамках спільних з ЄІБ інвестиційних проєктів «Основний кредит для малих та середніх підприємств та компаній з середнім рівнем капіталізації» та «Основний кредит для аграрної галузі – Україна» (у 2023 р. банки-посередники мають сплатити Міністерству фінансів 727 млн євро основного боргу та відсотків). Крім того, у рамках реалізації спільних зі Світовим банком проєктів, для реалізації яких залучено кредитні кошти під державні гарантії, АТ «Укрексімбанк» протягом 2023 р. має виконати зобов'язання перед МБРР у сумі 858,5 млн грн.

Підвищення облікової ставки НБУ до 25 % є також додатковим тягарем для суб'єктів господарювання державного сектору, в портфелі яких наявні кредити, прив'язані до облікової ставки та гарантовані державою. У майбутньому це може призвести до дефолтів та/або настання гарантійних випадків, додаткових непередбачуваних видатків державного бюджету (на 31 липня 2022 р. борг за такими кредитами– 40,0 млрд грн). Загалом збільшення облікової ставки та темпів інфляції є фактором зростання видатків держбюджету з обслуговування боргу.

Слід підкреслити, що скорочення обсягів надходжень податків та платежів до бюджету, невідкладні потреби у покритті значних поточних витрат країни в умовах війни створюють значні фіскальні ризики державного

бюджету – призводять до зростання дефіциту державного бюджету та державного боргу.

Питання надійності України як позичальника є вкрай важливим (попри складну ситуацію з бюджетом наша держава у воєнний час платить за своїми боргами). Після ініційованих Україною перемовин з інвесторами останні погодилися на відтермінування платежів щодо зовнішнього боргу до кінця 2023 р. з можливістю продовження відстрочки на рік (до 2024 р.), що дасть змогу заощадити майже 6 млрд дол. Ці гроші допоможуть зберегти макрофінансову стабільність, посилити стійкість національної економіки.

Наразі основними внутрішніми джерелами наповнення державного бюджету, крім податків, є воєнні облігації, кошти від розміщення яких використовуються на безперебійне забезпечення фінансових потреб держави в умовах воєнного стану – соціальні та оборонні (на 29 серпня 2022 р. від розміщення ОВДП на фінансування державного бюджету залучено 438,9 млрд грн, зокрема за рахунок випуску воєнних ОВДП – 411,2 млрд грн, з яких НБУ придбав на 285,0 млрд грн).

Також Урядом проводиться активна робота з міжнародними партнерами, донорами, МФО задля забезпечення фінансування дефіциту бюджету. Зважаючи на критичну залежність бюджетної системи України від фінансової допомоги МФО, двосторонніх донорів, її недоотримання може призвести до наявності недостатнього обсягу коштів для фінансування дефіциту державного бюджету й відновлення зруйнованої інфраструктури. На 15 серпня 2022 р. надходження до загального фонду державного бюджету офіційних трансфертів (включно з грантами) від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ становили близько 300 млрд грн. Ці кошти спрямовуються на фінансування найактуальніших видатків держави, зокрема пов'язаних із забезпеченням гарантованого соціального захисту громадян, функціонуванням критичної інфраструктури та сектору безпеки. Більшість із наданої міжнародними партнерами допомоги надходить у формі довгострокових позик на пільгових умовах, зокрема під низький відсоток, на тривалі терміни, із пільговим періодом відстрочення погашення позики. Співробітництво з МФО має продовжуватися.

**Фіскальні ризики, пов'язані з діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки.** Оцінювання таких фіскальних ризиків здійснюється Міністерством фінансів відповідно до Методики оцінювання фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2017 № 7.

За даними Єдиного реєстру об'єктів державної власності в Україні станом на 01.01.2021 р. налічувалось 3423 суб'єкти господарювання державного сектору економіки (державні підприємства, їхнє об'єднання, дочірні підприємства та господарські товариства з державною часткою у статутному капіталі більше 50 %), частина з яких (6,4 %) перебувала на стадіях банкрутства. Сумарний фінансовий результат діяльності суб'єктів господарювання у 2020 р. становив 51,3 млрд грн збитку проти 52,1 млрд грн чистого прибутку у 2019 р. (найбільші збитки отримали: НЕК «Укренерго» та НАК «Нафтогаз України»). Найбільш значущими ризиками у діяльності суб'єктів господарювання у 2020 р. стали: значне зменшення доходів (зростання збитків) внаслідок скорочення обсягів виробництва продукції, зупинок діяльності через впроваджені обмеження в роботі, скорочення обсягів споживання продукції, втрати ринків збуту та падіння цін на вітчизняну продукцію; неможливість закупівлі витратних матеріалів імпортного виробництва через обмеження або відсутність імпорту; дефіцит обігових коштів та погіршення ліквідності внаслідок несвоєчасності, відсутності розрахунків за договорами, зростання заборгованості; погіршення або неможливість розрахунків за кредитами, зростання ставок запозичень; сповільнення реалізації інвестиційних проєктів та відсутність можливості залучення нових інвестицій; зниження рівня оплати та несвоєчасна виплата заробітної плати праці, зниження купівельної спроможності; дефіцит кадрів основних професій внаслідок зростання захворюваності серед працівників.

Станом на початок 2022 р. за даними Єдиного реєстру об'єктів державної власності налічувалось 3352 суб'єкти господарювання державного сектору економіки (93 % – державні підприємства, 7 % - господарські товариства, акціонерні товариства з державною часткою). В умовах повномасштабної агресії рф та активних бойових дій на значній території України, а також з урахуванням швидкого характеру розвитку та непередбачуваності подій суб'єкти господарювання, гостро відчули на собі всі негативні наслідки поточної ситуації в країні, що призвело до погіршення їхнього фінансово-економічного стану. Виникнення нових надзвичайних викликів у діяльності державних компаній зокрема спричинило: значне скорочення обсягів виробництва та обсягів реалізації; втрату активів та трудових ресурсів; значне зростання цін на енергоносії, сировину, матеріали; значне ускладнення та подорожчання логістики; втрату ринків збуту; значне погіршення розрахунків; зростання дебіторської заборгованості; дефіциту обігових коштів; зростання потреби у позикових коштах та/або у державній підтримці; значне зростання зобов'язань державних компаній за ПСО. Значні втрати державних компаній через негативні наслідки війни спонукатимуть їх до згортання або обмеження діяльності.

Основними фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки, можуть бути:

***1. Зменшення відрахувань податкових та неподаткових платежів, зокрема частини чистого прибутку, дивідендів на державну частку (порівняно із запланованим обсягом).*** У 2021 р. планувалися надходження частини чистого прибутку та дивідендів у сумі 24,6 млрд грн, що у 2,8 раза, або на 43,4 млрд грн менше від прогнозованих даних 2020 р. Основну частку податкового боргу щорічно становлять борги вуглевидобувних підприємств (понад 75 %), значні суми заборгованості мали ДП «НАЕК «Енергоатом» (0,6 млрд грн) та ДП «Регіональні електричні мережі» (0,26 млрд грн).

У 2022 р. планувалися надходження частини чистого прибутку та дивідендів у сумі 48,6 млрд грн, що на 68,8 % більше від прогнозних даних 2021 р. При цьому, у 2022 р. існують ризики невиконання зазначеного плану в сумі 15,0 млрд грн за рахунок можливого зменшення сплати відповідних платежів, такими суб'єктами господарювання, як: АТ «Укрнафта» (2,9 млрд грн – з підстав оскарження заборгованості щодо сплати дивідендів в судах) та НАК «Нафтогаз України» (10,7 млрд грн, що пов'язано, зокрема із імплементацією Закону України «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу» від 14.07.2021 № 1639-IX, оскільки цим документом дивіденди, які має сплатити НАК «Нафтогаз України», визначено джерелом погашення заборгованості суб'єктів ринку природного газу). Законодавчі зміни (проєкт)[146] системи корпоративного управління здатні створити фіскальні ризики втрат щорічних надходжень дивідендів до бюджету у сумі від 32 до 41 млрд грн.

Через збройну агресію та блокування рф судноплавства в морських портах України унеможливлено надходження доходів державного бюджету від сплати підприємствами морської галузі податків, зборів та інших платежів. Так, у 2022 р. державний бюджет недоотримав, зокрема від ДП «Адміністрація морських портів України», ДП «Одеський морський торговельний порт», ДП «Морський торговельний порт «Южний» та ДП «Укрводшлях», частину чистого прибутку у сумі близько 1,2 млрд грн.

[146] Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава» (реєстр. № 5593-д від 06.07.2021), який 15 липня 2021 р. прийнято у першому читанні генерує суттєві фіскальні ризики втрати надходжень до державного бюджету дивідендів у 2022–2024 рр., а саме у 2022 р. – 41,4 млрд грн, у 2023р. – 38,3 млрд, у 2024 р. – 32,0 млрд грн, при цьому джерел компенсації таких втрат бюджету не визначено. Законопроєктом передбачено зміни системи корпоративного управління, а саме: розширення повноважень наглядових рад у частині затвердження стратегічних, інвестиційних, річних фінансових планів; затвердження розміру дивідендів суб'єктом управління; скасування положення щодо встановлення урядом базового нормативу відрахування частки прибутку, що спрямовується на дивіденди.

***2. Надання суб'єктам господарювання державної підтримки з бюджету.*** Основними одержувачами фінансової підтримки з державного бюджету щорічно є вугледобувні підприємства, зокрема у 2019 р. їм надано 3,9 млрд грн, або понад 43,3 % загальної суми державної підтримки суб'єктам господарювання. Також значні суми коштів із державного бюджету у 2019 р. отримали ДСП «Чорнобильська АЕС», ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України» та ДП «Укркосмос» (загалом 2,7 млрд грн). За позовом ДП «Укркосмос» до постачальника супутникової системи зв'язку канадської компанії MDA на суму 227,0 млн дол. США Лондонський міжнародний арбітражний суд 31 березня 2020 р. ухвалив остаточне рішення не на користь підприємства (кошти до бюджету не повернуться).

Загальний фінансова допомога державним вугледобувним підприємствам у 2022 р. 6,0 млрд грн, зокрема 3,3 млрд грн – планові бюджетні видатки на заробітну плату та 2,5 млрд грн – компенсація витрат на погашення заборгованості із заробітної плати. Загальний фінансовий ресурс на заробітну плату шахтарям у 2023 р. також становитиме орієнтовно 6,0 млрд грн (0,5 млрд грн щомісячно). Крім того, наявна потреба ресурсів бюджету у сумі 3,0 млрд грн для оплати електроенергії комунальними підприємствами водопостачання, водовідведення, державними вуглевидобувними підприємствами (оплата за спожиті енергоносії яких гарантується державою).

***3. Квазіфіскальна діяльність суб'єктів господарювання.*** Квазіфіскальна діяльність здійснюється суб'єктами господарювання відповідно до загальносуспільних інтересів, однак призводить до втрат або отримання доходів у розмірах менших, ніж очікувалося в ринкових умовах. Так, АТ «НАК «Нафтогаз України» у період з 1 жовтня 2015 р. по 1 серпня 2020 р. здійснювало постачання природного газу для потреб побутових споживачів, релігійних організацій та виробникам теплової енергії за цінами та на умовах, визначених постановами Уряду про покладення спеціальних обов'язків (фінансова модель ПСО) на суб'єктів ринку природного газу. За виконання цих обов'язків фактично профінансовано згідно з фінансовим планом НАК «Нафтогаз України» за 2020 р. отримання з державного бюджету компенсації у сумі 32,2 млрд грн.

В умовах російської воєнної агресії та активних бойових дій на значній території України, обстрілів об'єктів критичної інфраструктури, тимчасової окупації окремих територій України існують ризики, пов'язані з діяльністю підприємств Групи «Нафтогаз», зокрема: зниження видобутку природного газу; пошкодження технологічного обладнання, мереж, устаткування, будівель і споруд; ускладнення роботи з проведення повного обсягу робіт щодо підготовки об'єктів критичної інфраструктури до безаварійної та безперебійної

роботи; масова міграція населення, що спричиняє зменшення кількості домашніх абонентів; значний економічний занепад як передумова неспроможності бізнесу, комунальних підприємств, домогосподарств забезпечувати своєчасні та у повному обсязі розрахунки за спожитий природний газ (за І півріччя 2022 р. заборгованість споживачів за природний газ зросла на понад 65 млрд грн). Негативний вплив цих чинників створює не тільки наявну та потенційну загрозу забезпечення стабільного виконання виробничих завдань підприємствами Групи «Нафтогаз», зокрема з видобутку вуглеводнів, транспортування нафти та зберігання газу, та, як наслідок, високу ймовірність настання й матеріалізації фіскальних ризиків, які генерують можливі негативні зміни показників державного бюджету та вимагають регулювання[147].

Зазначимо, що законодавством встановлено мораторій (на період дії воєнного стану та шести місяців потому) на підвищення тарифів на теплову енергію (її виробництво, транспортування, постачання), послуги постачання гарячої води. При цьому суб'єктам господарювання – надавачам відповідних послуг компенсується різниця в тарифах. Так, у 2022р. додаткові видатки державного бюджету становили: 111,1 млрд грн – на компенсацію економічним суб'єктам обґрунтованих витрат, понесених ними в цілях виконання ПСО; 76,0 млрд грн – на фінансове забезпечення заходів з врегулювання заборгованості та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу; 14,0 млрд грн (субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам) – на компенсацію різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з постачання теплової енергії та гарячої води.

Унаслідок воєнних дій відбулося пошкодження газопроводу, втрачено контроль на точці входу Сохранівка, ПАТ «Газпром» не виконує умови контракту щодо повної оплати заброньованих потужностей, знизилися обсяги власного видобутку природного газу, його споживання на внутрішньому ринку та скоротилися замовлені потужності на міждержавних точках входу та виходу. Наслідком цих подій є часткова втрата доходів ТОВ «Оператор ГТС України» та зниження надходжень до державного бюджету у 2022 р. на суму 8,17 млрд грн. Висока ймовірність втрати доходів товариством, зокрема, призведе

[147] З метою врегулювання в умовах воєнного стану окремих відносин на ринку природного газу та у сфері теплопостачання 29липня 2022 прийнято Закони України № 2481-IX «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» щодо фінансового забезпечення заходів, спрямованих на врегулювання відносин на ринку природного газу та у сфері теплопостачання під час дії воєнного стану та подальшого відновлення їх функціонування» та № 2479-IX «Про особливості регулювання відносин на ринку природного газу та у сфері теплопостачання під час дії воєнного стану та подальшого відновлення їх функціонування».

до недонадходжень державного бюджету у 2023 р. на 11,15 млрд грн. Також висока ймовірність зниження надходжень податків та зборів до бюджету на суму 9,55 млрд грн через відсутність обігових коштів товариства, у зв'язку з виконанням зобов'язань зі сплати платежів на користь АТ «Укртрансгаз» за угодою про відшкодування коригування необхідного доходу від 04.10.2021[148].

Дефіцит коштів для виконання ДП «НЕК «Укренерго» ПСО відповідно до Прогнозного балансу електричної енергії та прогнозу різниці між доходами і витратами ДП «Гарантований покупець» у 2020 р. становив 26,2 млрд грн. Станом на 28.08.2021 р. заборгованість ДП «Гарантований покупець» перед виробниками електроенергії для забезпечення потреб населення становила 7,1 млрд грн, перед виробниками за «зеленим» тарифом – 22,7 млрд грн, в свою чергу НЕК «Укренерго» заборгував ДП «Гарантований покупець» 29,8 млрд грн. Подальша невизначеність щодо формування цін та тарифів, ПСО, падіння попиту та рівня споживання, зниження платоспроможності споживачів, зростання рівня безробіття матимуть негативний вплив на суб'єктів господарювання паливно-енергетичного комплексу. Окремі законодавчі акти, що регулюють питання ринку електричної енергії, ринку природного газу, передбачають спрямування коштів з державного бюджету (але кошти не виділяються в повному обсязі) на подолання кризових явищ, при цьому питання цінового регулювання відкладається з міркувань збереження соціальної лояльності.

ПрАТ «Укргідроенерго» виконує надважливу функцію балансування енергосистеми особливо під час воєнного стану[149] та, зважаючи на низку

[148] ТОВ «Оператор ГТС України» надано пропозиції до Уряду та Міністерства енергетики України щодо внесення змін до Угоди від 04.10.2021 відповідно до вимог Меморандуму про економічну та фінансову політику між Україною та Міжнародним валютним фондом (08 листопада 2021 р.), зокрема:

– зменшення суми відшкодування за 2020–2024 рр. з 47,9 млрд до 39,4 млрд грн відповідно до зменшення замовлених потужностей транзиту газу;

– призупинення платежів до 2025 р. (зважаючи на те, що є переплата за Угодою 13,1 млрд грн та подальша невизначеність щодо транзиту газу), а саме до закінчення регуляторного періоду;

– виключення з Угоди пункту про сплату штрафних санкцій у разі прострочки платежів.

[149] Україна у повоєнний період втрачає контроль над електростанціями (під окупацією філія «Каховської ГЕС»), а енергопостачання є нестабільним через руйнування станцій та мереж унаслідок бойових дій. ПрАТ «Укргідроенерго» виконує спеціальні обов'язки із забезпечення населення доступною електренергією та несе фінансове навантаження з оплати послуги, що надається у межах ПСО. З огляду на те, що Запорізька АЕС на момент складання бюджетного прогнозу перебуває під окупацією, існують ризики невиконання ДП «НАЕК «Енергоатом» затверджених показників прогнозного балансу Об'єднаних енергосистем України, що призведе до збільшення частки Укргідроенерго у покритті вартості послуги постачальників універсальних послуг. Наразі активно обговорюється питання перерозподілу платежів за фінансовим ПСО між «Укргідроенерго» та «Енергоатом», наслідком чого стане збільшення витрат з ПСО Укргідроенерго та значне зменшення обсягу його обігових коштів.

чинників[150], погіршення результату діяльності товариства призводить до втрати державним бюджетом фінансових ресурів від податків на 6,7 млрд грн тільки за II півріччя 2022 р.

***Питання цінового регулювання у законодавчих актах щодо ринку електричної енергії, ринку природного газу.***

*Закон України «Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії» (від 17.06.2020 № 719-IX) передбачає погашення заборгованості, яка утворилася станом на 1 липня 2019 р. за рахунок державного бюджету.*

*Закон України «Про альтернативні джерела енергії» (від 21.07.2020 № 810-IX) передбачає фінансову підтримку ДП «Гарантований покупець» з державного бюджету у розмірі не менше 20 % прогнозної обсягу електроенергії з альтернативних джерел.*

*На реалізацію цих положень законів необхідно 39,5 млрд грн, які бюджетом 2020 р. не передбачено.*

*Погашення цієї заборгованості за рахунок видатків державного бюджету 2022 р. або наступних бюджетних періодах потребує фінансового забезпечення* ***в розмірі 28,1 млрд грн.***

*Закон України «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу» (від 14.07.2021 № 1639-IX) передбачає врегулювання за рахунок коштів держбюджету боргів за природний газ теплопостачальних підприємств та інших учасників ринку. Компенсація боргів, які передбачено врегулювати за рахунок бюджету, створює умови для інших вимог щодо компенсацій тепер чи в майбутньому з несприятливим фіскальним впливом.*

*Проблемні питання енергетичного сектору, сфери ЖКП повинні вирішуватися шляхом ринкового ціноутворення на газ, приведення НКРЕКП тарифів на розподіл газу до повного відшкодування витрат, встановлення тарифів на опалення на рівні, що відображає повну вартість газу та інших витрат, і розроблення адекватних механізмів стягнення платежів з домогосподарств.*

***Основним інструментом соціального захисту малозабезпечених та вразливих господарств при перегляді тарифів на ЖКП має бути механізм надання субсидій.***

Повномасштабна російська агресія безпосередньо позначилася на діяльності та стані ДП «НАЕК «Енергоатом», остаточний вплив та збитки від неї наразі не підлягають точній оцінці. Маємо таке: призупинились інвестиційні проєкти (подовжені строки, зростає їхня кошторисна вартість); зменшуються обсяги виробництва (за I півріччя 2022 р. скоротився на 17,44 %, з початку

[150] Внаслідок затримки в оплаті через брак коштів у оператора системи передачі НЕК «Укренерго» додаткові витрати ПрАТ «Укргідроенерго» на послуги із забезпечення доступності електроенергії для побутових споживачів сягнули 7,6 млрд грн, що зменшує фінансовий результат діяльності та скорочує надходження до держбюджету на 4,74 млрд грн, зокрема податку на прибуток – 1,36 млрд грн, ПДВ –1,52 млрд, дивідендів – 1,86 млрд грн; зростання дебіторської заборгованості зменшує очікувані бюджетом надходження, зокрема ПДВ, на 1,2 млрд грн; зміна кон'юнктури ринку електроенергії зменшує дохід, що призведе до скорочення податків на 1,92 млрд грн, зокрема податку на прибуток підприємств – 0,55 млрд грн, ПДВ – 0,61 млрд грн.

березня 2022 р. Запорізька АЕС захоплена агресором); зменшуються доходи (на 33,4 млрд грн), внаслідок чого буде збільшення заборгованості за зобов'язаннями перед кредиторами, постачальниками, зростання витрат та скорочення податкових платежів до державного бюджету (6,81 млрд грн, зокрема: ПДВ – 5,56 млрд грн, акциз – 0,86 млрд грн, соціально-економічний збір – 0,27 млрд грн, екологічний податок – 0,12 млрд грн); неспроможність отримати дебіторську заборгованість за фактично реалізовану електричну енергію (станом на 30.06.2022 – 12,3 млрд грн) та відповідна несплата до державного бюджету податків у сумі 2,37 млрд грн, зокрема: акциз – 0,32 млрд грн, ПДВ – 2,05 млрд грн. Втрати компанії внаслідок зміни валютних курсів за рахунок девальвації гривні за І півріччя 2022 р. склали 1,17 млрд грн (у І півріччі 2021 р. доходи від курсових різниць становили 2,02 млрд грн). Існує висока ймовірність отримання компанією збитків за результатом фінансово-господарської діяльності у 2022 р. та втрат бюджету у сумі 1,37 млрд грн. Крім того, існують ризики щодо фінансового забезпечення обов'язкового страхування цивільної відповідальності ДП «НАЕК «Енергоатом» за ядерну шкоду[151].

***4. Виконання державою гарантійних зобов'язань у разі неможливості суб'єктів господарювання виконати свої зобов'язання перед кредиторами.*** На 1 квітня 2020 р. загальна заборгованість суб'єктів господарювання, включених до Переліку, за кредитами, залученими під державні гарантії, становила 54,9 млрд грн (порівняно із заборгованістю на 1 січня 2019 р. скоротилася на 21,8 %). У 2020 р. суб'єкти господарювання, включені до Переліку, мали здійснити платежі з погашення та обслуговування кредитів, отриманих під державні гарантії, у сумі 12,7 млрд грн, зокрема: АТ «ДПЗКУ» – 6,3 млрд, АТ «НАК «Нафтогаз України» – 2,1 млрд, ДП «НАЕК «Енергоатом» – 1,4 млрд та АТ «Укрзалізниця» – 1,3 млрд гривень. Станом на 1 січня 2021 р. загальна сума зобов'язань суб'єктів господарювання за запозиченнями, залученими під державні гарантії, дорівнювала 79,2 млрд грн, що порівняно з 1 січня 2020 р. на 27,2 % більше. Максимальні суми зобов'язань за запозиченнями, отриманими під державні гарантії, мали: АТ «ДПЗКУ» – 29,7 млрд грн, ДП «НАЕК «Енергоатом» – 20,1 млрд та НЕК «Укренерго» –

[151] Відповідно до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» компанія зобов'язана забезпечувати страхування за ядерну шкоду в розмірі та на умовах, що визначаються Урядом. Через запровадження воєнного стану 9 із 16 ядерних міжнародних страхових пулів відмовились від перестрахування цивільної відповідальності ДП «НАЕК «Енергоатом» за ядерну шкоду на новий страховий період (з 29 липня 2022 р.) Наразі укладено договір обов'язкового страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду (з 29 липня 2022 по 28 липня 2023) на 54,27 % від загальної страхової суми.

14,6 млрд грн тощо[152]. Ризики невиконання суб'єктами господарювання зобов'язань перед кредиторами за запозиченнями, залученими під державні гарантії, сформували додаткове навантаження на бюджет, зокрема в січні та липні 2022 р. Міністерством фінансів виконано гарантійні зобов'язання за державною гарантією щодо кредитів ПАТ «ДПЗКУ» в сумі 5,3 млрд грн (зберігається висока ймовірність виконання державою гарантійних зобов'язань також у 2023 р.).

Через збройну агресію існують значні ризики щодо виконання державою гарантійних зобов'язань за кредитами, залученими суб'єктами державного сектору економіки під державні гарантії, зокрема за кредитом ДП «Міжнародний аеропорт Бориспіль» – до 354 млн грн; за кредитними зобов'язаннями ПрАТ «Укргідроенерго» за угодами, укладеними Україною з МБРР, ЄБРР, ЄІБ для реалізації проєкту «Реабілітація гідроелектростанцій» –1,64 млрд грн (в іноземній валюті).

***5. Ризики, пов'язані з борговим навантаженням суб'єктів господарювання в іноземній валюті.*** Загальна сума зобов'язань суб'єктів господарювання, включених до Переліку, за кредитами в іноземній валюті станом на 01.01.2020 р. становить 161,1 млрд грн, або 49,4 % загальної суми зобов'язань вказаних суб'єктів господарювання; станом на 01.01.2021 р. становить 191,6 млрд грн, або 91,2 % загальної суми. Наявна значна вразливість суб'єктів господарювання до ризиків, пов'язаних із коливанням курсу гривні відносно іноземних валют, та отримання курсових збитків унаслідок погашення, обслуговування зобов'язань, що негативно впливає на обсяг податкових надходжень до бюджету.

***6. Ризики, пов'язані з невиконання суб'єктами господарювання державного сектору економіки судових рішень.*** Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» у ст. 4 встановлено, що у разі невиконання рішення суду про стягнення коштів, зокрема з державного підприємства протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, його виконання здійснюється за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду; ст. 5 зазначає, що у разі, коли казначейська служба, протягом трьох місяців не перерахувала кошти за рішенням суду про стягнення коштів, стягувачу виплачується компенсація в розмірі 3 % річних від несплаченої

[152] У І півріччі 2021 р. державою виконано зобов'язання Державної іпотечної установи (ДІУ) за облігаціями від 27.12.2013 у сумі 1,75 млрд грн. З метою забезпечення громадян України житлом та врегулювання питань фінансово-господарської діяльності ДІУ прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» (від 29.04.2021 № 1434), згідно з яким передбачено докапіталізацію ПрАТ «Укрфінжитло» за рахунок ОВДП на 20 млрд грн та приєднання ДІУ до ПрАТ «Укрфінжитло».

суми за рахунок бюджетних коштів. У 2020 р. здійснено виплат на суму 450 млн грн, на 2021 р. передбачалось у державному бюджеті 100 млн грн, хоча загальний обсяг коштів, які необхідні для погашення заборгованості за судовими рішеннями, є значно більшим – майже 6 млрд гривень.

**Фіскальні ризики, пов'язані із невиконанням плану надходжень від приватизації державного майна.** Законами України про Державний бюджет України на 2020 р. та 2021 р. річна суму надходжень від приватизації державного майна встановлена в розмірі 12 млрд грн, а в наступному, з огляду на призупинення великої приватизації на період карантину, план на 2021р. знижено до 500 млн грн. У 2020 р. надходження забезпечено за рахунок продажу об'єктів малої приватизації (2,2 млрд грн, з яких 1,1 млрд грн – пакет акцій розміром 100 % статутного капіталу ПрАТ «Готель «Дніпро»). Станом на 31.12.2021 р. фактично до загального фонду від приватизації державного майна надійшло 5,1 млрд грн. Зазначені надходження забезпечено за рахунок продажу об'єктів малої приватизації на електронних аукціонах Прозоро-продажі. Варто зазначити, що на виконання плану надходжень від приватизації державного майна негативно впливає: несвоєчасне подання уповноваженими органами управління пропозицій стосовно включення об'єктів права державної власності до переліку об'єктів, що підлягають приватизації на наступний рік, разом із висновками щодо прогнозованої суми надходження коштів від приватизації таких об'єктів; політичне гальмування продажу об'єктів великої приватизації. Для подальшого проведення приватизації необхідно злагоджені дії двох гілок влади: парламенту ухвалити напрацьовані законодавчі зміни приватизаційного законодавства; Уряду – забезпечити передачу нестратегічних активів на приватизацію. За цих умов[153] можна очікувати збільшення приватизаційної активності, залучення інвестицій через приватизацію. Недоотримання надходжень від приватизації держмайна вимагатиме збільшення державних запозичень (ст. 15 БКУ), що вплине на зростання державного боргу, видатків на його обслуговування.

**Фіскальні ризики, пов'язані зі сферою пенсійного забезпечення.** Невиконання планових показників власних надходжень ПФУ зумовлюється низкою чинників, пов'язаних з економічною та соціальною ситуацією в державі (табл. А.4). З початку повномасштабної агресії рф проти України державний бюджет було переорієнтовано на воєнні цілі. Відтак, першочергове фінансування видатків спрямовано на підвищення обороноздатності країни та здійснення найнеобхідніших соціальних видатків, які забезпечують підтримку життєдіяльності населення.

[153] Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» щодо уточнення деяких положень та сприяння залученню інвестицій у процесі приватизації : Закон України від 27.07.2022 № 2466-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2466-20#Text

Таблиця А.4

## Фіскальні ризики у сфері пенсійного забезпечення

| Фіскальні ризики | Довоєнний період | Повоєнний період |
|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| Зменшення чисельності найманих працівників, недосягнення планованих темпів зростання фонду оплати праці | Темп зростання фонду оплати праці: факт 105 % проти плану 114 % | На 1 квітня 2022 р. чисельність найманих працівників – 8,0 млн осіб, що на 1,8 млн осіб менше, ніж на початок року |
| Зниження рівня платоспроможності підприємств та, відповідно, зростання заборгованості зі сплати ЄСВ і відшкодування пільгових пенсій | – Станом на 1 січня 2020 р. заборгованість з обов'язкових страхових платежів – 36 млрд грн, зокрема ЄСВ – 19,5 млрд грн; відшкодування пільгових пенсій – 15 млрд грн;<br>– станом на 1 січня 2021 р. сума боргу зі страхових платежів – 37,6 млрд грн, з яких 20,7 млрд грн зі сплати ЄСВ, за пільговими пенсіями – 15,5 млрд грн | Унаслідок війни втрати з ЄСВ у розрахунку на місяць можуть становити від 7,7 млрд до 14,2 млрд грн.<br>Станом на 1 липня 2022 р. загальна сума боргу з обов'язкових страхових платежів та зі сплати ЄСВ – 40,8 млрд грн, зокрема 21,3 млрд грн зі сплати ЄСВ, з відшкодування пільгових пенсій – 18,1 млрд грн |
| Зменшення доходів, зміна заробітної плати у період карантину (з COVID-19) | За II квартал 2020 р. план надходження частини ЄСВ на пенсійне страхування не виконано на 10 млрд грн | – |
| Преференції – звільнення від нарахування, обчислення та сплати ЄСВ відповідно до законів України | За період з 1 березня 2020 р. по 31 травня 2020 р. втрати ПФУ становили 4,2 млрд грн.<br>Сума втрати ЄСВ на пенсії – 9,3 млрд грн, зокрема 5,7 млрд грн – від списання заборгованості ФОП | – |
| Висока ймовірність втрат ПФУ внаслідок внесення змін до пенсійного законодавства без визначення ресурсів для їхнього фінансового забезпечення | Прийняття законів щодо фінансування невиплачених сум пенсій особам, які проживають у населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють повноваження (фінансова потреба за період із серпня 2014 р. по серпень 2020 р. – 71,8 млрд грн) | – Прийняття Закону України від 1 липня 2022 р. № 2352-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин»; Закону України від 15.03.2022 № 2120-IX «Про внесення змін до ПКУ та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» (за розрахунками втрати ЄСВ становитимуть 6,87 млрд грн та 14,9 млрд грн відповідно); |

**Продовження таблиці А.4**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| | | – Закон України від 21.06.2022 № 2325-IX «Про внесення змін до ПКУ та інших законодавчих актів України щодо перегляду окремих пільг з оподаткування» звільняє від сплати збору осіб, що набувають права власності на електромобілі (втрати у 2022 р. – 1,6 млрд грн);<br>постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.2021 № 1165 щодо порядку виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), не виплачених за період до місяця відновлення їх виплати, внутрішньо та тимчасово переміщеним особам, які зареєстрували місце проживання на контрольованій Україною території (обсяг додаткових видатків –: у II півріччі 2022 р. – 6,1 млрд грн; у 2023 р. – від 6,2 млрд до 10,8 млрд грн) |
| Зростання обсягу видатків на пенсійні виплати у зв'язку із прийняттям судових рішень щодо питань пенсійного забезпечення | Рішення Конституційного Суду України, Верховного Суду України у зразкових справах щодо перерахунку пенсій військовослужбовцям з грошового забезпечення (орієнтовна потреба в додаткових асигнуваннях за період з квітня 2019 р. по грудень 2020 р. – 42 млрд грн; за період з квітня 2019 по грудень 2022 р.– 64,6 млрд грн); щодо перерахунку пенсій працівникам прокуратури додаткова потреба до 2,9 млрд грн | Сума видатків на виконання рішень суду може становити 20,89 млрд грн.<br>За даними ПФУ на 1 серпня 2022 р. обліковується 225,7 тис. рішень суду, виданих або ухвалених після набрання чинності Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» |
| Реалізація Угоди між Україною та ФРН, Державою Ізраїль та Турецькою Республікою щодо пенсійного забезпечення | Обсяг додаткових видатків ПФУ на 2021 р.– 2,3 млрд та 7,9 млрд грн (за угодами з ФРН та Ізраїлем); у 2022 р. – 2,0 млрд та 8,6 млрд грн відповідно | Обсяги додаткових видатків у 2023 р. прогнозуються в сумі 2,18 млрд грн (угода з ФРН), 9,4 млрд грн (угода з Ізраїлем) та 347,4 млн грн (угода з Туреччиною) |

**Закінчення таблиці А.4**

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| Зростання заборгованості ПФУ за позиками, наданими з ЄКР на покриття тимчасових касових розривів | Обсяг заборгованості в 2020 р.– 13 млрд грн; загальна сума на 1 серпня 2020 р. – 61,1 млрд грн; у 2021 р. непогашена заборгованість – 12,1 млрд грн, а загальна сума боргу на 1 вересня 2021 р. – 74,2 млрд грн) | Обсяг непогашеної заборгованості ПФУ перед ЄКР станом на 1 липня 2022 р. – 11,0 млрд грн, а загальна сума заборгованості Пенсійного фонду за такими позиками станом на 1 липня 2022 р.– 81,3 млрд грн |
| Дефіцитність ПФУ | Дефіцит покривається насамперед за рахунок коштів Державного бюджету України (прогноз дефіциту ПФУ у 2021 р.– 27,9 млрд грн) | За січень – червень 2022 р. доходи ПФУ становили 272,2 млрд грн, зокрема: 183,2 млрд грн – власні доходи (67,3 %), 89,5 млрд грн (32,7 %) – надходження з держбюджету; показник надходжень власних коштів ПФУ за перше півріччя 2022 р. виконано на 98,4 % до запланованих |

Зазначимо, що серед імовірних ризиків загальне скорочення кількості зайнятих за підсумком всіх факторів за 2022 р. може досягти 5,0 млн осіб, а зростання рівня безробіття – 30 %. Тому у 2023 р. слід очікувати зменшення надходжень ЄСВ та ПДФО у зв'язку зі зниженням зайнятості населення. Щодо хронічної залежності ПФУ від фінансових ресурсів ЄКР, то наголосимо, що практика нарощування заборгованості за наданими ПФУ позиками негативно впливає на платоспроможність державного та місцевих бюджетів, створює ризики невчасного виконання зобов'язань інших клієнтів казначейства та ускладнює запровадження інструментів управління тимчасово вільними коштами ЄКР.

Для зменшення впливу на показники державного бюджету фіскальних ризиків у сфері пенсійного забезпечення *необхідні:*

– відстеження стану розгляду справ і контролю механізму погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями судів;

– недопущення нарощування заборгованості зі сплати ЄСВ, погашення боргу;

– продовження роботи щодо детінізації заробітної плати з метою запобігання ухиленню від сплати ЄСВ та збільшенню чисельності найманих працівників;

– погашення одержаних ПФУ позик, наданих з ЄКР на покриття тимчасових касових розривів, до кінця бюджетного періоду, в якому позики було надано;

– продовження реформи пенсійної системи з урахуванням довгострокових демографічних прогнозів та майбутнього навантаження пенсійних виплат на публічні фінанси;

– забезпечення виваженого підходу до зростання витрат ПФУ (*темп зростання пенсій не повинен перевищувати темпу зростання фонду оплати праці).*

**Фінансові ризики, пов'язані з функціонуванням фінансового сектору.** Імовірні ризики – збільшення витрат держави на підтримку державних банків та забезпечення стійкості фінансової системи, підтримку системи гарантування вкладів фізичних осіб у зв'язку з визнанням неплатоспроможності банків. Так, потребу АТ «Укрексімбанк» оцінено у близько 7 млрд грн у 2021 р. Державні банки демонструють потребу в капіталі за несприятливим сценарієм. Результати експрес-стрес-тестування: найбільше впливає кредитний ризик; існує ймовірність прийняття несприятливих для держави судових рішень щодо законності націоналізації АТ КБ «ПриватБанк» (вартісна оцінка впливу фіскального ризику на державний бюджет – від 50 млрд грн і більше[154]); викликом для прибуткової діяльності банків будуть втрати від погіршення якості кредитного портфеля, підвищені обсяги відрахувань до резервів збережуться; відсоткові, комісійні доходи банків надалі зростатимуть, тому загалом банківський сектор має залишитися прибутковим. За оцінками НБУ, у майбутньому існує висока ймовірність посилення пруденційних вимог до капіталу банків. Попри відтермінування вимог щодо дотримання буферів, банки мають зберігати наявний запас капіталу для забезпечення власної стійкості та покриття можливих втрат. ФГВФО оцінив ризики (2021 р. – дефіцит близько 8 млрд грн). Звітуючи про фінансову стабільність» у 2021 р., НБУ зазначав, що фінансова система залишалася стійкою до впливу кризи та високоприбутковою. Увага банків до якості портфелів до та під час кризи, своєчасна реструктуризація проблемних кредитів, дали змогу пройти кризовий період без значних втрат для фінансового сектору. Наявну ліквідність, запас капіталу банки використовують для кредитування. У 2022 р. існує висока ймовірність виникнення фіскальних ризиків, пов'язаних із зниженням можливостей сплати до державного бюджету дивідендів державними банками у зв'язку зі зростанням вимог до капіталу. Так, передбачалося, що протягом 2020–2023 рр. банки за рахунок інструментів основного капіталу сформують буфер консервації капіталу (до 2,5 %) та буфер системної важливості (1,5 % для АТ «Укрексімбанк» та АБ «Укргазбанк», 2 % для АТ КБ «ПриватБанк» та АТ «Ощадбанк»). Упровадження НБУ вказаних буферів було відтерміновано. Про нові дати активізації буферів капіталу НБУ має повідомити завчасно.

[154] У травні 2021 р. Банк Англії визнав процедуру bail-in під час націоналізації «ПриватБанку» як таку, що відповідає законодавству. Це знизило ризики ухвалення несприятливих для держави судових рішень щодо зобов'язань, конвертованих у капітал у процесі націоналізації.

З метою мінімізації впливу на показники державного бюджету фіскальних ризиків, пов'язаних із функціонуванням фінансового сектору, необхідні:

- прискорення реалізації стратегії реформування державних банків;
- активізація заходів, спрямованих на поступовий вихід держави з банківського сектору;
- упровадження ефективних механізмів для роботи з непрацюючими кредитами;
- забезпечення контролю кредитних ризиків та ефективного банківського нагляду;
- продовження запровадження макропруденційних нормативів, спрямованих на посилення стійкості банківської системи до можливих шоків;
- поглиблення співпраці з міжнародними партнерами.

Повномасштабна агресія рф, введення воєнного стану змінюють ситуацію та заходи з мінімізації фіскальних ризиків у фінансовому секторі. Наразі банківська система протистоїть викликам війни: банки працюють безперебійно, зберігають ліквідність та продовжують кредитувати (середні залишки коштів у депозитних сертифікатах становлять близько 170 млрд грн, що свідчить про високий обсяг вільної ліквідності банківської системи). Зважаючи на невизначеність макроекономічних умов та фінансового стану позичальників, масове кредитування бізнесу наразі можливе лише з огляду на розширення програм державної підтримки. З усіх властивих банкам ризиків ключовим залишається кредитний, а його реалізація – найбільша загроза для сектору. Банківський сектор уперше за п'ять років став збитковим через різке зростання відрахувань до резервів. За очікуваннями НБУ, банки втратять мінімум 1/5 кредитного портфеля внаслідок війни та економічної кризи (ризиковими є заставні кредити, видані на тимчасово окупованих територіях та територіях, де ведуться активні бойові дії). Фінансові результати діяльності банків державного сектору (АТ «Укрексімбанк», АБ «Укргазбанк», АТ КБ «ПриватБанк» та АТ «Ощадбанк») за підсумками 2022 р. очікуються близькими до нуля, відповідно існує висока ймовірність виникнення фіскальних ризиків, пов'язаних із недоотриманням надходжень до державного бюджету від сплати ними дивідендів. У період воєнного стану спостерігається зростання ризиків банкрутства банків, тому заходи з боку держави та НБУ спрямовані на їхнє пом'якшення, зокрема шляхом упровадження 100-відсоткові гарантії на вклади фізичних осіб, обмеження на зняття готівки в банках тощо. Однак, після припинення дії цих захисних механізмів для банківського сектору є ймовірність реалізації ризиків банкрутства банків та можливість виникнення у 2023 р. дефіциту коштів у сумі 3,5 млрд грн. Підкреслимо, що оцінити наслідки

негативного впливу поточної кризи можна буде лише після стабілізації макроумов. І все-таки виокремимо певні важливі позиції, зокрема: плани капіталізації та/або реструктуризації активів банків мають визначати строк для відновлення капіталу з урахуванням рівня втрат; більшість банків зможе самостійно відновити капітал завдяки майбутнім прибуткам; для окремих банків знадобиться докапіталізація від акціонера (зокрема це ймовірний сценарій для кількох державних банків); можливе збереження регуляторних послаблень для банків, які сумлінно виконуватимуть розроблені плани; своєчасне відображення банками кредитних збитків надасть НБУ коректне уявлення про стан ринку для прийняття подальших регуляторних рішень, зокрема коригування режиму регуляторного пом'якшення; банки, які генеруватимуть від'ємний операційний грошовий потік від діяльності, стануть предметом пильного нагляду НБУ, а їхня діяльність за певних обставин обмежуватиметься для захисту вкладників.

**Додаток Б**

**Оцінка ефективності державних видатків за основними функціональними напрямами використання**

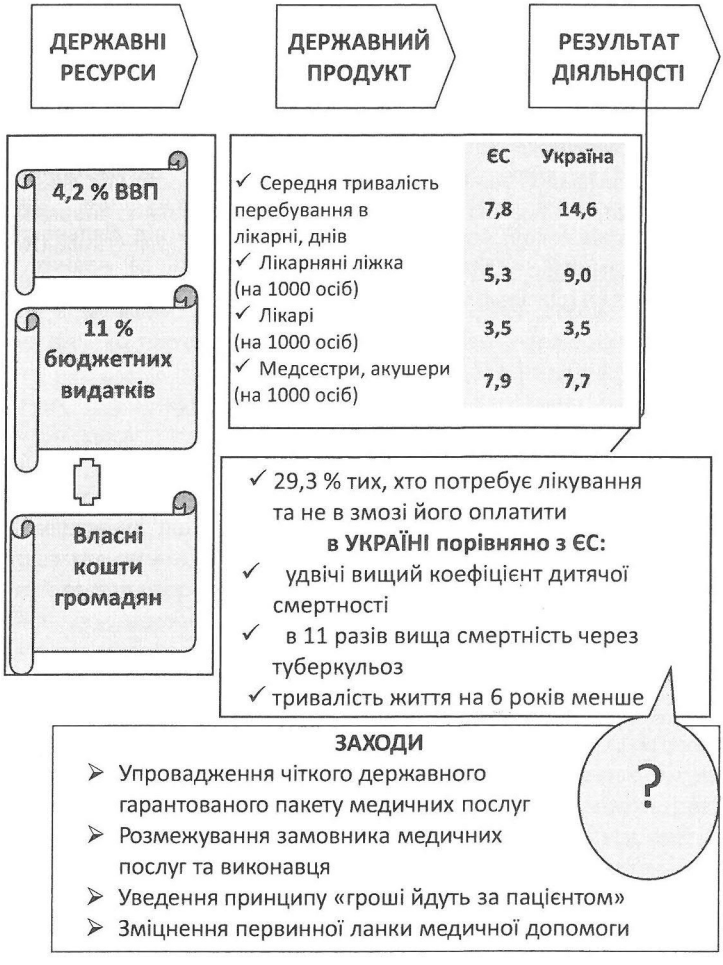



**Рис. Б.1.** Оцінка ефективності державних видатків у сфері охорони здоров'я

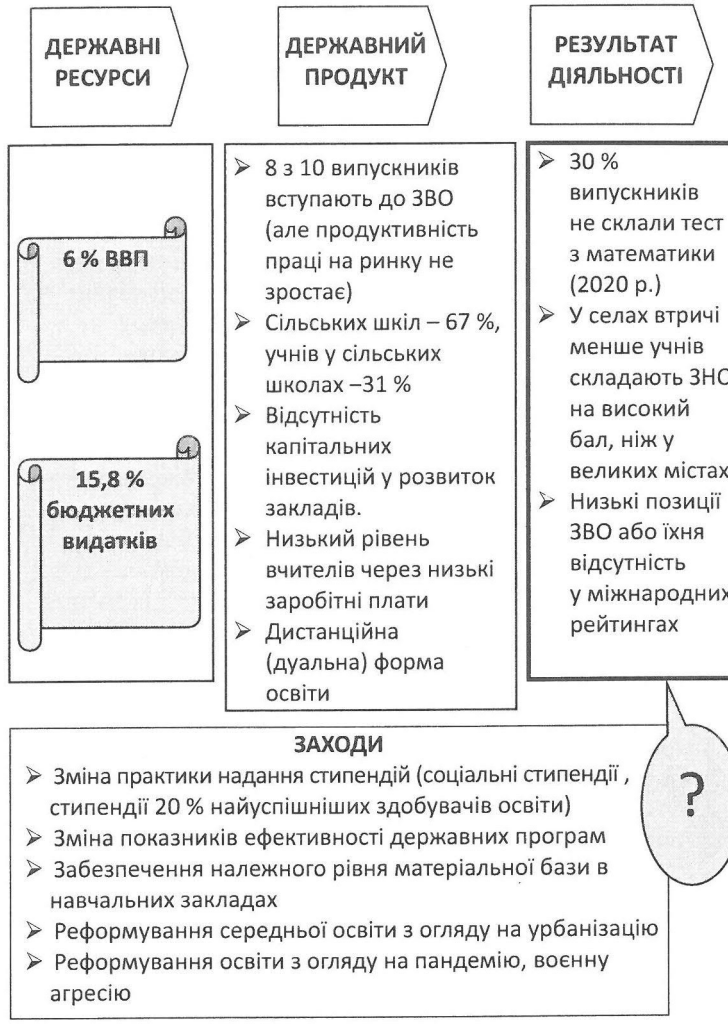



**Рис. Б.2.** Оцінка ефективності державних видатків у сфері освіти

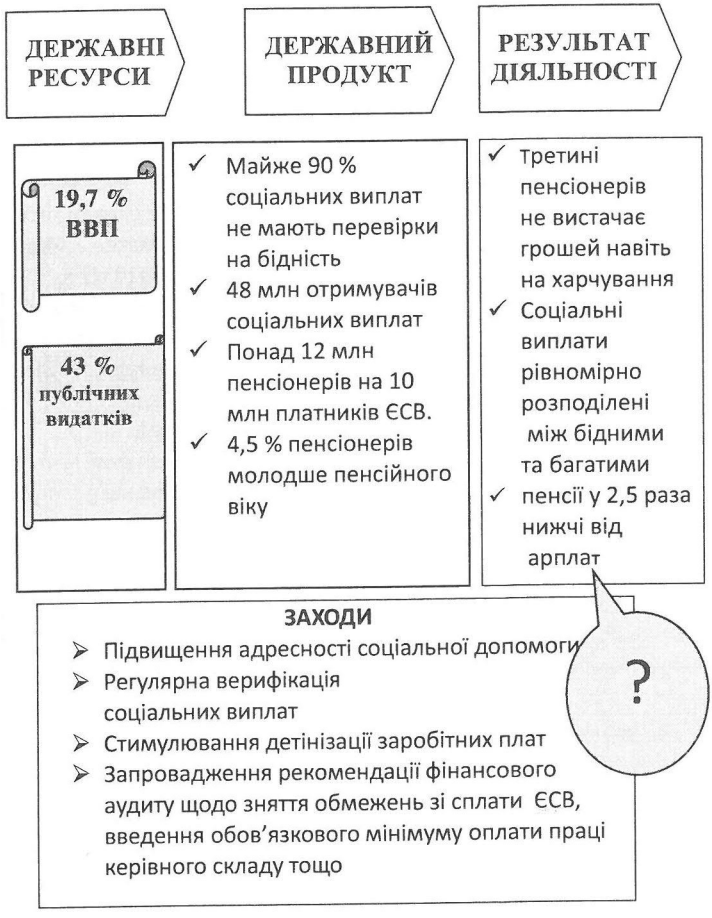



**Рис. Б.3.** Оцінка ефективності державних видатків у сфері соціального захисту




**Рис. Б.4.** Оцінка ефективності державних видатків у сфері охорони правопорядку

**Додаток В**

## Огляд витрат Державного бюджету в сфері освіти і науки у частині підготовки фахівців у закладах вищої освіти

Огляд витрат державного бюджету в сфері освіти і науки у частині підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у закладах вищої освіти (ЗВО) проводився за ініціативою Міністерства освіти і науки України (далі – МОН) та відповідним рішенням Уряду[155] з дотриманням норм чинних нормативно-правових актів.

***Ціль проведення огляду витрат державного бюджету***: удосконалення механізму розподілу видатків державного бюджету між ЗВО з урахуванням потреб галузі національної економіки у висококваліфікованих і конкуренто–спроможних кадрах[156].

***Опис поточної ситуації.*** У Законі України «Про вищу освіту» визначено, що фінансування державних закладів вищої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг із підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, із дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості у прийнятті рішень. Розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою, наукових і науково-педагогічних кадрів встановлюються у Державному бюджеті України на відповідний рік за загальним і спеціальним фондом (за загальним фондом видатки є захищеними відповідно до норм ст. 55 БКУ).

Ціленастанова державної політики, на досягнення якої спрямовано реалізацію бюджетної програми 2201160 «Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики» є якісна вища освіта та розвиток освіти дорослих. Обсяги бюджетних призначень, затверджені у Законі України на відповідний рік за бюджетною програмою КПКВК 2201160, змінилися майже в 1,7 раза (2016 р. – 11 423,5 млн грн, 2017 р. – 12 211,6 млн, 2018 р. – 14 570,04 млн, 2019 р. – 19 084,6 млн, 2020 р. – 16 651,14 млн, 2021 р. – 19 518,3 млн грн). Частка обсягів видатків розвитку в загальному обсязі

[155] Про проведення у 2021 році оглядів витрат державного бюджету в окремих сферах : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.05.2021 р. № 470-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-2021-%D1%80#Text.

[156] Звіт про огляд витрат державного бюджету у сфері освіти і науки в частині підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у закладах вищої освіти. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/budzhet/2021/12/Zvit.ohl.vytrat.derzh.byudzhetu.pidh.nauk.ta%20nauk-ped.kadriv.ZVO.pdf.

фінансування становить: у 2016 р. – 0 %, у 2017 р. – 2,34, у 2018 р. – 2,33, у 2019 р. – 2,52, у 2020 р. – 1,02, у 2021 р. – 1,16 %. У межах встановлених бюджетних призначень на видатки споживання в першочерговому порядку забезпечувалися обов'язкові виплати (заробітна плата з нарахуваннями, соціальне забезпечення дітей-сиріт та осіб з їхнього числа, інші соціальні виплати, передбачені законодавством, та за залишковим принципом оплата комунальних послуг та енергоносіїв). Щорічне зростання видатків споживання зумовлено підвищенням соціальних стандартів, змінами в оплаті праці, зростанням тарифів на комунальні послуги та енергоносії.

Формування, розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів здійснюється МОН відповідно до нормативно-правових актів[157] та з огляду на середньостроковий прогноз потреби у фахівцях, робітничих кадрах на ринку праці на відповідні роки, який готує Міністерство економіки, застосовуючи спеціальні механізми.

Зважаючи на необхідність забезпечення умов для реалізації конституційного права громадян на безоплатне здобуття вищої освіти в державних і комунальних закладах освіти на конкурсній основі та з метою розвитку національної системи вищої освіти, МОН у 2015 р. вперше було застосовано ***модель адресного розміщення державного замовлення*** для прийому вступників за освітнім ступенем бакалавра на підставі здобутого ним більшого (порівняно з іншими вступниками) конкурсного бала. Модель адресного розміщення місць державного замовлення дала змогу реалізувати принцип «місце йде за абітурієнтом», тобто місця державного замовлення надаються не ЗВО, а вступникам, які показали кращі результати під час проходження зовнішнього незалежного оцінювання, і цей механізм повністю забезпечує скасування «ручного регулювання» результатів вступу, сприяє підвищенню якості підготовки студентів. Подальше здійснення формульного розподілу держзамовлення дало можливість започаткувати під час вступної кампанії ***алгоритм «широкого конкурсу»,*** який на сьогодні є механізмом прозорого, справедливого вступу випускників закладів загальної середньої освіти, забезпечує реалізацію конституційного права абітурієнтів щодо вступу до ЗВО на конкурсних засадах. Адресне розміщення державного замовлення

[157] Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : Закон України, Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 306 та Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : від 20.05.2013 № 363.

дає змогу суттєво підвищити надання вступникам бюджетних місць у бажаних ЗВО (понад 77 % лише за першою та другою пріоритетністю в 2021 р.). Застосування моделі адресного розміщення державного замовлення мотивуватиме ЗВО підвищувати свої рейтинги серед абітурієнтів шляхом підвищення рівня якості фахової підготовки, співпраці із системою загальної середньої освіти регіону та роботодавцями з метою отримання оптимальної кількості місць державного замовлення.

Державне замовлення разом із прогнозними загальними обсягами натуральних показників за освітньо-кваліфікаційними, освітніми та науковими рівнями на наступні за плановим два бюджетні періоди щороку затверджуються окремим рішенням Кабінету Міністрів України. Зокрема державне замовлення на 2021 р. затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30.07.2021 № 708. Розміщення та коригування обсягу державного замовлення серед ЗВО, підпорядкованих МОН, здійснюється на засіданнях Конкурсної комісії МОН з відбору виконавців державного замовлення на підготовку фахівців. Основним критерієм ефективності діяльності аспірантури і докторантури є кількість захищених дисертацій у межах терміну навчання. Конкурсна комісія МОН аналізує ефективність роботи аспірантури і докторантури та коригує обсяги державного замовлення між ЗВО Міністерство також аналізує ситуацію з працевлаштуванням випускників аспірантури і докторантури ЗВО, що належать до сфери управління МОН. Аналіз стану працевлаштування показав, що більшість випускників аспірантури і докторантури залишається у закладах вищої освіти МОН.

Завданням бюджетної програми КПК ВК 2201160 є організація та забезпечення підготовки фахівців за ступенями вищої освіти «молодший бакалавр», «бакалавр», «спеціаліст», «магістр»; організація та забезпечення підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів. До основних напрямів використання бюджетних коштів на вищу освіту, затверджених паспортом бюджетної програми, належать: 1) підготовка кадрів; 2) підготовка аспірантів, які навчаються з відривом від виробництва; 3) підготовка аспірантів, що навчаються без відриву від виробництва; 4) підготовка докторантів. Результативні показники бюджетної програми застосовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямами використання бюджетних коштів і містять кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми та характеризують перебіг її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності. Результативні показники бюджетної програми КПКВК 2201160 охоплюють показники середньорічних контингенту здобувачів вищої освіти (студенти,

аспіранти, докторанти) та кількості штатних одиниць працівників за категоріями (адміністративно-управлінський персонал та науково-педагогічні працівники, педагогічні працівники, спеціалісти і робітники), середніх витрат на підготовку одного здобувача вищої освіти, показники якості. Відповідно до звітів про виконання паспорта бюджетної програми ***фактичні середні витрати на підготовку одного приведеного студента за державним замовленням*** за бюджетною програмою КПКВК 2201160 становили: у 2016 р. – 29141,6 грн, у 2017 р. – 32 820,2, у 2018 р. – 39 882,7, у 2019 р. – 51 571,5, у 2020 р. – 59 840 грн. Варто зазначити, що в розрізі ЗВО цей показник відрізняється, оскільки його величина залежить від контингенту осіб, що навчаються, напрямів і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка, якісного і кількісного складу науково-педагогічних працівників, наявної матеріально-технічної бази (оплата комунальних послуг та енергоносіїв).

Формування обсягів фінансування для ЗВО на підготовку фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів до 2020 р. базувалося на розрахунках обсягів витрат за статтями витрат для кожного окремого закладу освіти, виходячи з контингенту осіб, котрі здобувають вищу освіту за державним замовленням, з урахуванням витрат минулих років та потреби у плановому році. Загальні обсяги фінансування ЗВО залежали від кількості здобувачів вищої освіти, чисельності працівників та наявного майна. Для розрахунку видатків на оплату праці за основу бралися штатні розписи ЗВО. При цьому кількість штатних одиниць науково-педагогічних працівників визначалася відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівнів акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності» від 17.08.2002 № 1134. Видатки на соціальне забезпечення дітей-сиріт та дітей з їхнього числа формувалися, зважаючи на їхню кількість та чинні норми забезпечення, інші соціальні виплати, зокрема стипендіальне забезпечення, – з огляду на кількість осіб, яким ці виплати передбачені, та розмір самих виплат. Видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв обчислювалися за залишковим принципом на основі фактичного споживання за попередній календарний рік, з урахуванням коефіцієнтів зростання тарифів та відсотка бюджетних студентів. Найбільшу частку в обсягах видатків ЗВО за загальним фондом становлять видатки на оплату праці з нарахуванням (понад 80 %). Потреба в інших видатках

(придбання предметів, матеріалів та обладнання, необхідних для проведення на належному рівні лабораторних, дослідницьких та практичних занять, оплата послуг з технічного обслуговування техніки й обладнання, проведення поточного ремонту, утримання баз практики, здійснення платежів до бюджету тощо) не забезпечена відповідним фінансуванням із загального фонду бюджету. МОН щороку під час підготовки проєкту закону про Державний бюджет України на відповідний рік включає до бюджетних запитів потребу в коштах на зазначені цілі, але в граничних обсягах, які доводяться Міністерством фінансів, такі видатки не забезпечуються фінансуванням. Граничні обсяги забезпечують соціальні виплати (заробітна плата з нарахуваннями, виплати дітям-сиротам, одноразові виплати випускникам педагогічного, медичного профілю, передбачені законодавством, та державна цільова підтримка в частині проживання в гуртожитках для окремих категорій студентів), частково видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. В умовах обмеженого фінансування з державного бюджету покриття фінансових потреб ЗВО на утримання і розвиток навчально-лабораторної та матеріально-технічної бази відбувається за рахунок коштів спеціального фонду, основним джерелом надходжень якого є плата за навчання. Виникає ситуація, за якої ЗВО критично залежні від контрактної форми навчання і зацікавлені в залученні максимальної кількості студентів-контрактників.

З 1 січня 2020 р. у межах розпочатої МОН масштабної реформи вищої школи змінено підходи до розподілу бюджетних коштів – запроваджено ***нову формулу фінансування,*** затверджену постановою Кабінету Міністрів України[158]. Зміна підходів до розподілу бюджетних коштів та фінансування, передбачена формулою, полягає в тому, що ***більшу частину бюджетних коштів ЗВО отримують гарантовано для базових видатків, решта коштів розподіляється залежно від показників їхньої діяльності***. З-поміж них: ***масштаб університету, його позиції в міжнародних рейтингах, обсяг залучених із альтернативних джерел коштів, показник регіональної підтримки, показник працевлаштування випускників*** тощо. Під час формального розподілу ГРБК має право встановлювати мінімальний і максимальний рівень фінансування для ЗВО.

[158] Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 р. № 1146. Дію постанови зупинено до 31 грудня 2022 р. на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 11.03.2021 № 251. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1146-2019-%D0%BF#top.

**Таблиця В.1**

## Узагальнена інформація про результати оцінки ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету

| Предмет оцінювання | Висновки робочої групи |
|---|---|
| 1 | 2 |
| Актуальність та узгодженість цілей і завдань державної політики, визначених стратегічними та програмними документами | До традиційних методів державного фінансування вищої освіти належить інкрементальне, або історичне, фінансування, що передбачає нарахування державним ЗВО коштів за відповідними тенденціями попередніх років; блочне фінансування, що передбачає спрямування державою обмеженого обсягу коштів на перелік статей бюджетних витрат, які визначенні як необхідні; цільові гранти. Блочне фінансування може як здійснюватися у парадигмі доволі високої фінансової автономії ЗВО (без внутрішнього поділу за статтями, обсягами витрат), так і певним чином обмежувати фінансову автономію закладу. У більшості систем Європи університети можуть вільно користуватися наданим блочним фінансуванням на власний розсуд. Виникнення та закріплення на практиці сучасніших підходів до фінансування освітніх послуг вищої школи зумовлено низкою глобальних чинників бюджетування (як-от: постійно зростаюча собівартість надання послуг з вищої освіти, обмеження щодо збільшення або збереження поточного рівня державного фінансування, а також зростання частки фінансування домогосподарств у загальному розрізі видатків на вищу освіту). Крім того, глобальними політичними трендами, що впливають на процес бюджетування системи вищої освіти, є акцент на підвищенні доступу до вищої освіти (зокрема для малозахищених та соціально вразливих груп населення), підвищення її якості, а також інструменталізація та посилення конкурентоспроможності вищої освіти з метою зростання національного добробуту.<br>Формульне фінансування як новітній метод розподілу бюджетних коштів бере витоки з американської системи фінансування вищої освіти і наразі є надзвичайно поширеним у багатьох країнах світу, дає змогу враховувати як вхідні, так і вихідні індикатори діяльності ЗВО; сприяє ефективному, прозорому розподілу обмежених коштів, стимулюючи ЗВО до покращання результатів діяльності та визнаючи досягнення.<br>Норми БКУ (п. 46 розділу VI) визначають, що обсяг видатків державного бюджету на вищу освіту розподіляється між ЗВО на основі формули, яка розробляється МОН, затверджується Кабінетом Міністрів України і враховує таке:<br>- кількість здобувачів вищої освіти за державним замовленням за рівнями вищої освіти, формами здобуття вищої освіти та спеціальностями і співвідношення вартості освітніх послуг;<br>- показники освітньої, наукової та міжнародної діяльності ЗВО.<br>***Формульне фінансування вищої освіти, запроваджене з 1 січня 2020 р. МОН, є актуальним, відповідає цілям і завданням державної політики, визначеним стратегічними і програмними документами*** |

**Продовження таблиці В.1**

| 1 | 2 |
|---|---|
| Відповідність витрат бюджету пріоритетам державної політики | Фінансування ЗВО за результатами їхньої освітньої, наукової та міжнародної діяльності є актуальним та відповідає пріоритетам державної політики у сфері вищої освіти |
| Відповідність витрат бюджету встановленим вимогам, правильності та повноти їхнього розрахунку в бюджетних документах | На виконання ст. 35 БКУ МОН щороку під час підготовки проєкту державного бюджету на відповідний рік складає бюджетний запит за бюджетною програмою 2201160. Розрахунок обсягу коштів за показниками видатків надається Міністерству фінансів за формою 4-1 Освіта «Бюджетна пропозиція на рік». Обсяги фінансування на вищу освіту за бюджетною програмою КПКВК 2201160, передбачені в законі про Державний бюджет, не забезпечують повною мірою потреби ЗВО в коштах, необхідних для утримання і розвитку матеріально-технічної бази |
| Зв'язок між витраченими коштами та отриманим результатом | Однією з операційних цілей Стратегічного плану діяльності МОН до 2024 р. є фінансування ЗВО за результатами освітньої, наукової, міжнародної діяльності, а саме: нормативного закріплення принципу формульного фінансування ЗВО, створення умов для бюджетного фінансування підготовки фахівців у приватних ЗВО, запуск електронної системи моніторингу працевлаштування випускників. Заходи підвищення ефективності видатків можуть бути дієвими за умови забезпечення зростання обсягів фінансування для системи вищої освіти, зокрема матеріально-технічне забезпечення |
| Ефективність надання публічних послуг за рахунок бюджетних коштів, рівень забезпечення потреб, задоволення інтересів отримувачів/ користувачів і надавачів публічних послуг | Відповідно до паспорта бюджетної програми основним показником ефективності за напрямами підготовки кадрів є *середні витрати на навчання одного здобувача вищої освіти* (аспіранта, докторанта, студента (приведений контингент)). За період із 2016 по 2020 р. середні витрати на навчання одного студента (приведений) контингент зросли у 2 рази – з 29 141,6 до 59 840 грн. Показник залежить від контингенту студентів і обсягів фінансування. Середньорічний контингент студентів, які навчаються за державним замовленням, зменшився за період з 376 716,8 до 266 011,8 особи (змінюється демографічна ситуація, скорочуються обсяги прийому за держзамовленням) |
| Повнота (інформативність) та якість документів, що формуються ГРБК і застосовуються у бюджетному процесі (бюджетні запити, паспорти програм ) | Інформація, зазначена в бюджетних запитах, паспортах бюджетної програми, звітах про виконання паспортів бюджетної програми, є інформативною та актуальною. Разом із тим, до показників якості паспортів бюджетної програми слід додати показник *відсотка працевлаштованих студентів*, який би характеризував попит ринку праці у випускниках ЗВО і свідчив би про якість підготовки фахівців та ефективність витрачання бюджетних коштів на вищу освіту |

**Закінчення таблиці В.1**

| 1 | 2 |
|---|---|
| Ефективність системи управління бюджетними коштами | Ключовим чинником оптимізації бюджетування вищої освіти є досягнення рівноваги між державним управлінням та фінансовою автономією ЗВО. Її передумова – прозорість механізму фінансування, яка має забезпечувати підзвітність витрат, створювати рівні умови для установ-бенефіціарів, стимулювати економічно раціональну інституційну поведінку.<br>Заходи МОН щодо підвищення ефективності управління бюджетними коштами: змінено підходи до розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту шляхом запровадження з 1 січня 2020 р. формульного фінансування, основна ідея якого полягає в спрямуванні коштів у кращі університети; продовжується робота з оптимізації мережі ЗВО шляхом їхнього укрупнення, ліквідації неефективних структурних підрозділів |

## Варіанти досягнення цілі огляду витрат

***Варіант 1. Запровадження формульного розподілу видатків на вищу освіту.*** Постановою Уряду затверджено формулу розподілу видатків бюджету на вищу освіту між ЗВО, відповідно до якої, починаючи з 1 січня 2020 р., здійснюється розподіл видатків на вищу освіту між ЗВО, підпорядкованими МОН. Обсяг фінансування ЗВО, що отримують фінансування за рахунок видатків споживання загального фонду державного бюджету, складається з такого.

– *Фінансування стабільної діяльності* – базове фінансування (добуток видатків за минулий рік (без видатків для забезпечення соціальних витрат) та коефіцієнта стабільності, що встановлюється МОН).

– *Фінансування, що надається залежно від показників діяльності закладів* комплексний показник як добуток показників масштабу діяльності, регіональної підтримки, наукової діяльності, міжнародного визнання, розрахункового контингенту здобувачів вищої освіти, які навчаються за державним замовленням.

– *Фінансування з резерву.* Показники, за якими МОН розраховує обсяги фінансування, дають університетам чітке розуміння, за якою траєкторією їм потрібно рухатись, аби покращувати свої позиції. Фактична кількість студентів за бюджетною формою навчання (контингент) – лише один із семи показників, які впливають на формування бюджету навчального закладу. Показник масштабу стимулює ЗВО об'єднуватись та ефективно використовувати ресурси. В умовах стратегічного розвитку вищої освіти постає питання щодо створення потужних університетів з метою задоволення потреб регіонального ринку праці у відповідних фахівцях, покращання конкурентних можливостей здобуття

якісної вищої освіти та ефективного витрачання фінансових ресурсів. Застосовуючи регіональний коефіцієнт, держава підтримує регіональні університети. Наявність українських університетів у міжнародних рейтингах – це стимул працювати над міжнародним визнанням та репутацією, підвищення шансів залучати іноземних студентів. Міністерство враховує позиції в QS World University Rankings, The Times Higher Education World University Rankings та Academic Ranking of World Universities. Кількість грошей на дослідження, які університет залучає від бізнесу та з міжнародних грантів, свідчить, що закладу довіряють донори та бізнес. Держава, використовуючи цей показник, стимулює університети розвивати науку та диверсифікувати джерела надходження грошей. Працевлаштування випускників – показник, який МОН почне застосовувати при розрахунку фінансування у 2022 р.

*Ризики реалізації варіанта та шляхи запобігання/мінімізації ризику.* Формування базового фінансування на рівні 85 % минулорічного обсягу недостатньо, щоб забезпечити потребу навчального закладу у видатках, необхідних для забезпечення провадження освітньої діяльності на належному рівні. В окремих ЗВО (педагогічні, фізкультурно-спортивні) відбулося суттєве зменшення видатків, необхідних для виплати заробітної плати науково-педагогічним, педагогічним та іншим працівникам, оплати за комунальні послуги, і це в умовах щорічного зростання мінімальної заробітної плати й тарифів на комунальні послуги та енергоносії. Запроваджено коригування базового рівня фінансування залежно від зміни контингенту здобувачів освіти за державним замовленням та з урахуванням підвищення тарифних ставок і посадових окладів.

Крім базового фінансування, потребують перегляду (удосконалення, розширення) показники освітньої, наукової і міжнародної діяльності ЗВО, які впливають на обсяг фінансування. Для мінімізації ризику ЗВО мають оптимізувати структуру навчального закладу, переглянути штатний розпис з метою приведення у відповідність дохідної і видаткової частин кошторису, вивчити питання розширення можливостей залучення коштів з інших джерел, не заборонених законодавством.

***Варіант 2. Здійснення формульного розподілу видатків на вищу освіту із застосуванням показника працевлаштування.*** Формулою передбачено застосування показника працевлаштування випускників, який стимулюватиме університети підвищувати якість освіти, враховувати потреби ринку праці та сприяти працевлаштуванню своїх студентів. Цей показник має застосовуватися у 2022 р. після запровадження в установленому порядку проведення моніторингу зайнятості випускників. Коефіцієнт працевлаштування

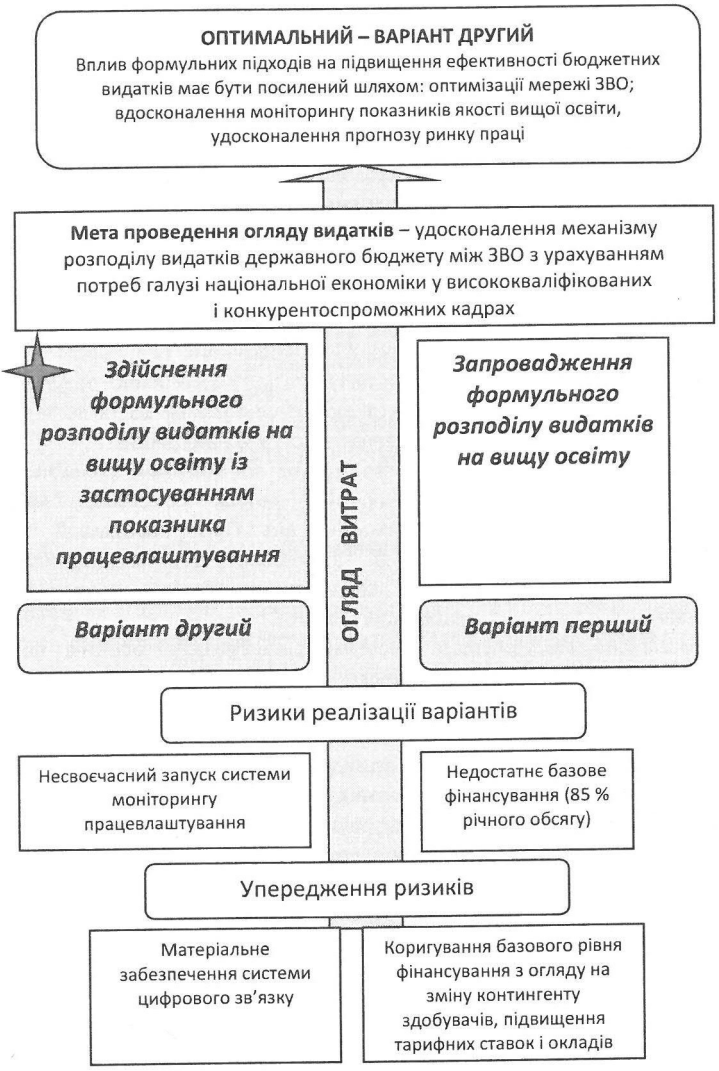



**Рис. В.1.** Результати огляду витрат державного бюджету у сфері освіти та науки в частині підготовки фахівців вищої освіти

у 2021 р. прийнято за 1. Запроваджуються заходи щодо створення єдиної електронної системи моніторингу працевлаштування випускників. З метою отримання інформації про працевлаштування випускників закладів МОН спільно з Пенсійним фондом розроблено необхідний нормативно-правовий акт – Порядок обміну інформацією, реалізація якого дасть змогу отримувати інформацію з реєстру застрахованих осіб Державного реєстру. Пропонований показник працевлаштування випускників *і*-го ЗВО визначається на підставі моніторингу зайнятості випускників за результатами місця в рейтинговому списку даних про працевлаштування випускників ЗВО державної форми власності (рейтинговий список) і є стимулюючим: 1 – якщо результат закладу не потрапляє до 75 % найкращих результатів; 1,05 – якщо результат закладу не потрапляє до 60 % найкращих, але належить до 75 % найкращих результатів; 1,1 – якщо результат між 45 та 60 % найкращих результатів; 1,15 – якщо результат між 30 та 45 % найкращих результатів; 1,2 – якщо результат між 15 та 30 % найкращих результатів; 1,25 – якщо результат належить до 15 % найкращих.

*Ризики реалізації варіанта та шляхи запобігання/мінімізації ризику.* Ризиком може бути несвоєчасний запуск системи моніторингу працевлаштування, оскільки отримання від ПФУ інформації з реєстру застрахованих осіб відбувається із затримкою. Це, потенційно створить ситуацію, коли неможливо буде своєчасно здійснити розподіл видатків із застосуванням показника працевлаштування.

Комплексна модернізація системи фінансування освітніх послуг ЗВО потребує достатнього матеріального забезпечення, оскільки розподіл дефіцитних обсягів робить неможливим стимулювання економічно раціональної інституційної поведінки закладів. На сьогодні державні ЗВО є балансоутримувачами будівель і споруд, які належать державі. До утримання цих споруд висувається безліч технічних, санітарних, пожежних вимог, норми персоналу на обслуговування тощо. Нині обслуговування державного майна як невід'ємного складника функціонування ЗВО забезпечується переважно за рахунок власних надходжень.

**Пропозиції робочої групи щодо оптимального варіанта для досягнення цілі огляду.** Запровадження формульного розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту слід оцінити позитивно. Цей підхід спрямовано на створення конкурентоспроможного середовища серед ЗВО, які надають освітні послуги. Також він сприятиме ефективнішому витрачанню бюджетних коштів. Оптимальним варіантом формульного розподілу членами робочої групи **визнано варіант 2**. Водночас вплив формульних підходів на підвищення ефективності бюджетних видатків має бути посилено шляхом проведення супроводжуючих реформ: оптимізації мережі ЗВО, вдосконалення переліку, збору, обробки показників якості освіти, удосконалення прогнозу ринку праці.

# РОЗДІЛ 5

# БЮДЖЕТНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ДЕРЖАВИ

**5.1. Соціальні зобов'язання держави та державні соціальні стандарти.**
**5.2. Мінімальна заробітна плата як соціальна гарантія держави.**
**5.3. Бюджетне забезпечення надання соціальної допомоги.**
**5.4. Бюджетне забезпечення осіб з інвалідністю.**
**5.5. Соціальний бюджет: критерії та індикатори оцінки.**
**5.6. Міжбюджетні відносини щодо фінансування соціальних програм.**

## 5.1. Соціальні зобов'язання держави та державні соціальні стандарти

Україна як соціальна держава, що зазначено в Конституції, визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської злагоди у суспільстві. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 1, 3 Конституції). Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності й відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і сім'ї. Соціальна держава має обов'язок перед громадянами – постійно поліпшувати їхнє соціальне забезпечення.

Незалежно від специфіки тієї чи іншої національної моделі соціальної держави для неї характерні спільні ознаки, а саме: соціальна держава є продуктом еволюції громадянського суспільства в напрямку до соціальної демократії; визнається якісною характеристикою правової держави; проголошення держави соціальною є важливою конституційною гарантією забезпечення й захисту соціальних прав громадян; як мета діяльності, так і діяльність (соціальна політика), соціальної держави визначаються правовими

рішеннями, її функціонування передбачає розвинуте соціальне законодавство; соціальна держава служить забезпеченню громадянського миру і злагоди в суспільстві; утвердження соціальної державності сприяє трансформації ринкової економіки на соціальну ринкову. До ознак соціальної держави відносять також: соціальний захист громадян та забезпечення особі умов домагатися конкретного мінімуму соціальних благ завдяки гарантуванню державою їхньої соціальної безпеки – гарантований рівень життя кожному громадянину та його підвищення; гарантії реальної можливості громадян домагатися забезпечення державою їхнього соціального захисту, підвищення рівня соціально-економічних прав громадян до рівня основних прав; здійснення державою політики соціальних поступок тощо[159]. Соціальна держава, обмежена правом, активно регулює соціально-економічні процеси, соціальний аспект основних прав громадян та їхню соціальну захищеність відповідно до закону.

Соціальні зобов'язання держави є одним з інструментів реалізації соціальної політики, яка є комплексом заходів, спрямованих на виявлення, задоволення, узгодження потреб та інтересів громадян, соціальних груп, територіальних громад, з метою створення умов для розвитку та оптимального функціонування соціальних відносин, всебічного розкриття творчого потенціалу людини, досягнення у суспільстві злагоди і стабільності[160]. Структуро-утворюючими елементами соціальної політики є соціальна безпека та соціальний захист, що містить заходи соціальної допомоги, підтримки, реабілітації, соціальної роботи, управління[161].

Під соціальними зобов'язаннями здебільшого розуміють доходи у грошовій або натуральній формі, що отримує населення з централізованих фінансових фондів (Державного бюджету, Пенсійного фонду, тощо) згідно з Конституцією країни та іншими законодавчими актами. Зазначимо, що природа таких доходів відрізняється від природи заробітної плати, дивідендів, підприємницького доходу тощо. До складу соціальних зобов'язань держави не входять такі зобов'язання соціального характеру, які не потребують для свого виконання прямого фінансування з консолідованого бюджету. З фінансового погляду соціальні зобов'язання держави можна розглядати як певний обсяг

[159] Див.: Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум; Ун-т вн. справ України, 2000. С. 153-155. Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: Знання, 2008.

Загальна теорія держави і права: підручник /за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002.

[160] Іванова О. Соціальна політика // Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ: Парламентське видавництво, 2011. С. 677.

[161] Онищенко В. О., Завора Т. М., Чепурний О. В. Соціальна безпека регіону: теоретичні та прикладні аспекти : монографія. Полтава: ПолтНТУ, 2015._274с.URL: http://reposit.pntu.edu.ua/handle/PoltNTU/256

виплат, що теоретично не повинні піддаватися секвестру за умови діючого законодавства. Забезпечення соціальних гарантій відбувається залежно від чинників:

- структури розподілу вартості ВВП (на накопичення та споживання);
- перерозподілу бюджетних ресурсів на користь незахищених верств населення (осіб, які потребують піклування держави);
- розвитку системи страхування (як елемент відкладеного споживання).

Основою політики держави щодо забезпечення добробуту населення є державне регулювання доходів. Державне регулювання доходів полягає у перерозподілі їх через держбюджет шляхом диференційованого оподаткування різних груп отримувачів доходу та соціальних виплат.

Сума коштів, що спрямовується на соціальні програми, залежить від обсягу ВВП, структури його розподілу, принципів та структури перерозподілу доходів. Структура розподілу ВВП України зазнає докорінних змін : за останнє десятиріччя частка кінцевих споживчих витрат значно збільшилася при скороченні валового нагромадження капіталу та від'ємному значенні сальдо експорт-імпорт, що є підтвердженням важливості питання обґрунтованості обсягів фінансування соціальних зобов'язань держави. У структурі розподілу ВВП України до 90 % загального обсягу складають кінцеві споживчі витрат, до 10 % – валове нагромадження капіталу, і решта – від'ємний чистий експорт. На жаль, динаміка структури ВВП за кінцевим використанням підтверджує негативні макроекономічні тенденції (рис. 5.1).

Інструментом виконання функції перерозподілу доходів у державі є бюджетно-податкова система, що забезпечує перерозподіл вартості створеного ВВП між державою та юридичними, фізичними особами; централізацію частини ВВП у бюджеті на загальносуспільні потреби; вплив податків на поведінку платників (споживання, пропозицію праці ін.); визначення мінімальних соціальних стандартів, гарантій тощо.

Крім системи оподаткування, до методів державного регулювання доходів належить визначення мінімальних стандартів оплати праці. Зростання мінімальної заробітної плати залежить від економічних можливостей, що складаються в державі на певному етапі розвитку. Мінімум заробітної плати, задіяний в системі соціальної допомоги при визначенні адміністративних платежів, є базисним для організації оплати праці. Має місце нагальна потреба у зміні встановлених правил виконання соціальних зобов'язань. Причиною невдач попередніх реформувань, з одного боку, є певний консерватизм більшої частини суспільства, яка звикла до споживацького ставлення до держави, а з іншого – недостатньо виважена схема обґрунтування пропозицій стосовно реорганізації тих чи інших зобов'язань держави.




| | 2007 | 2018 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|
| споживчі витрати,млн.грн | 558581 | 3196756 | 3923203 | 4766568 |
| нагромадження капіталу, млн.грн | 203318 | 667953 | 315026 | 754369 |
| сальдо експорт-імпорт,млн.грн | -41168 | -61363 | -44127 | -61363 |
| ВВП, млн.грн | 720731 | 3558706 | 4194102 | 5459574 |

**Рис. 5.1** ВВП України: структура розподілу та динаміка

Становлення України як соціальної держави вимагає перебудови всієї системи соціального захисту. Основними засадами такої перебудови є те, що **людина, її життя та здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю, а громадяни мають право на соціальний захист**. Окремі статті Конституції України містять положення, які закріплюють цілий комплекс загальновизнаних соціальних прав людини та специфічних соціальних гарантій з боку держави, а саме:) **право на соціальний захист** (ст. 46); **право на житло** (ст. 47); **право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї** (ст. 48); **право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування** (ст. 49); **право дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання** (ст. 52); **право на освіту** (ст. 53).

**Соціальні зобов'язання держави** –доходи у грошовій або натуральній формі, які отримує населення з централізованих фінансових фондів (Державного бюджету, Пенсійного фонду тощо).

Як учасник низки міжнародних договорів, Україна акцептувала і визнала за своїми громадянами, а також іноземними громадянами, що на законних підставах перебувають на її території, комплекс основних соціальних прав.

Гарантування нашою державою цих прав, які для міжнародного співтовариства є загальновизнаними, одночасно породжує зобов'язання України як перед кожним індивідуумом, так і перед міжнародною спільнотою. Отже, участь України у міжнародних договорах зобов'язує державу до встановлення законодавчих гарантій та запровадження механізмів реалізації основних соціальних прав людини, з-поміж яких:

**право на соціальне забезпечення та на здійснення необхідних для підтримки гідності і вільного розвитку особи прав** у економічній, соціальній і культурній сферах за допомогою національних зусиль та міжнародного співробітництва відповідно до структури і ресурсів кожної держави;

**право на достатній життєвий рівень**, тобто такий життєвий рівень, включно з їжею, одягом, житлом, медичним доглядом та необхідним соціальним обслуговуванням, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту свого та своєї сім'ї;

**право на соціальне забезпечення**, що поширюється на випадки безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості та інші випадки втрати засобів до існування через незалежні від особи обставини;

**право на користування послугами соціальних служб**, що розкривається через зобов'язання сприяти функціонуванню соціальних служб або створювати такі служби, заохочувати окремих осіб та добровільні або інші організації до участі в створенні та функціонуванні соціальних служб;

**право інвалідів на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства**, підкріплене зобов'язаннями вживати заходів для забезпечення інвалідам орієнтування, освіти та професійної підготовки, коли це можливо, у межах загальних програм або, коли це видається неможливим, у державних чи приватних спеціалізованих закладах, а також сприяти їхньому доступові до роботи, надавати допомогу в усуненні перешкод для спілкування і пересування;

**право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист**, обумовлене обов'язком держав щодо надання соціальної допомоги та допомоги сім'ям із дітьми, зокрема, надання сім'ям житла, допомоги щойно одруженим та інших відповідних засобів;

**право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист**, що включно із забезпеченням дітей і підлітків, з урахуванням прав і обов'язків їхніх батьків, догляду, допомоги, освіти та підготовки, яких вони потребують, зокрема шляхом створення або забезпечення функціонування закладів і служб, а також надання захисту та спеціальної допомоги з боку держави дітям і підліткам, які тимчасово або постійно позбавлені допомоги з боку їхніх сімей;

**право осіб похилого віку на соціальний захист**, зокрема надання особам похилого віку можливості якомога довше залишатися повноцінними членами суспільства, вільно обирати спосіб життя і незалежно жити у знайомому для них оточенні так довго, як вони забажають і зможуть (зокрема через забезпечення житла, пристосованого до їхніх потреб і стану здоров'я), зокрема гарантії для осіб похилого віку, які проживають у будинках для престарілих, надання належної допомоги з повагою до їхнього особистого життя та забезпечення участі у прийнятті рішень щодо умов їхнього життя;

**право на захист від бідності та соціального відчуження**, тобто надання соціально незахищеним особам ефективного доступу до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури, а також соціальної та медичної допомоги. Проте не всі положення Конституції України гарантують безумовне застосування певних механізмів соціального захисту чи соціального забезпечення за рахунок держави. Доречнішим видається розглядати їх, зважаючи на поділ щодо зобов'язань держави та можливості громадян. *Під зобов'язаннями держави в цьому випадку маються на увазі гарантії держави щодо реалізації базових соціальних прав людини (зокрема встановлення мінімальних стандартів щодо їх реалізації), а під можливостями громадян – права громадян на те, щоб за власним бажанням скористатися пільгами чи іншими механізмами соціального захисту, встановленими державою, або мати доступ до спеціальних державних програм, які фінансуються за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів.*

Однією з важливих конституційних гарантій прав та свобод людини і громадянина є недопущення їх скасування або звуження змісту та обсягу під час прийняття нових законів або внесення змін до уже чинних. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, оскільки для значної кількості громадян України пільги, соціальні та компенсаційні виплати, інші соціальні гарантії, право на які передбачено чинним законодавством, є додатковими до основних засобами існування, необхідним складником конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня (який щонайменше не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом), не допускається звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів. Припинення його дії можливе лише за умови введення надзвичайного стану. Так, Конституційний Суд України неодноразово розглядав справи і приймав рішення, якими визнавав окремі положення законів про Державний бюджет щодо зупинення або обмеження пільг, соціальних та компенсаційних виплат, соціальних гарантій такими, що не відповідають Конституції України.

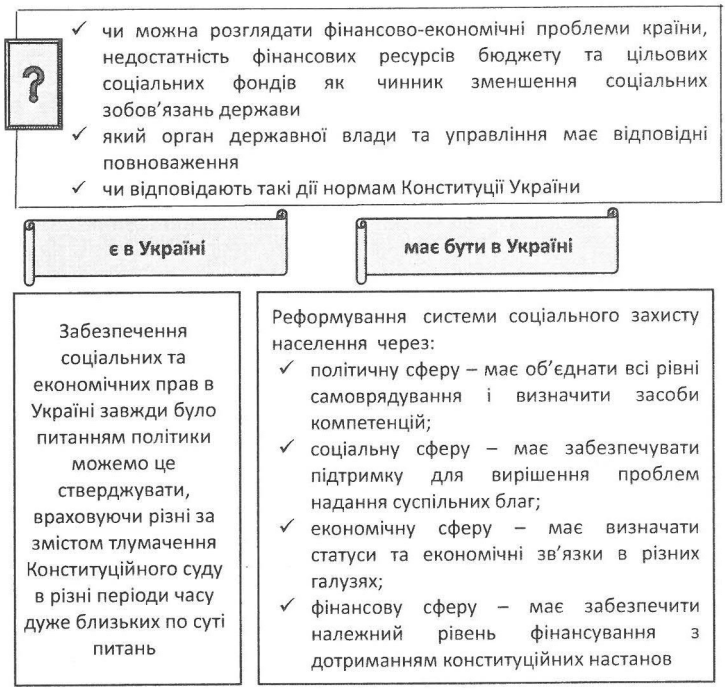



**Рис.5.2.** Питання соціальної спрямованості бюджетних рішень

Проте, незважаючи на зазначені рішення КСУ, перегляд-зміна законами про Державний бюджет різноманітних заходів соціального захисту та соціального забезпечення, яку було започатковано 1995 р., набула системного характеру. Така ситуація обумовила прийняття КСУ рішень про неконституційність окремих норм Закону України про Державний бюджет України на 2001 р., 2004 р., 2007 р., 2008 р. Водночас, питання про те, чи є окремі форми соціального захисту, а саме пільги та компенсаційні виплати, змістом прав та свобод людини, залишається дискусійним, оскільки у певних випадках вони не є гарантією достатнього життєвого рівня, не є засобом підтримки у складних життєвих обставинах та не підтверджують визнання певних заслуг перед державою, а просто надають привілейований статус певним категоріям громадян, тим самим створюючи нерівне становище.

З огляду на викладене вище, доцільно сформулювати низку питань: чи можна розглядати фінансово-економічні проблеми країни, недостатність фінансових ресурсів бюджету та цільових соціальних фондів як чинник

зменшення соціальних зобов'язань держави; який орган державної влади та управління має відповідні повноваження та чи відповідають такі дії нормам Конституції України. З цього приводу є різні міркування, тому заходи щодо практичного вирішення питань бюджетного фінансування соціальних видатків різняться. Імперативна норма щодо видатків, яка є у ст. 95 Конституції, встановлює, що виключно законом про Державний бюджет визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір та цільове спрямування цих видатків. При цьому допустиме перевищення видатків над доходами, розміри і джерела покриття дефіциту бюджету, мають визначатися виключно законом і бути такими, що не загрожують державному суверенітету, економічній безпеці України.

***Кейси різновекторних рішень Конституційного Суду України щодо соціальних зобов'язань держави:***

✓ *КСУ у Рішенні від **25.01.2012**р. № 3-рп/2012 у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України в аспекті таких питань: чи повноважна держава встановлювати зміст та обсяг соціальних виплат залежно від її соціально-економічних можливостей; чи має право держава змінювати порядок і розміри існуючих соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, зробив висновок щодо наявності у КМУ повноваження регулювати порядок, розміри соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету зважаючи на фінансові можливості держави та необхідності запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України.*

✓ *КСУ у Рішенні від **22.05.2008**р. № 10-рп/2008 зазначив, що однією з конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина є недопущення їхнього скасування чи звуження їхнього змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. Згідно зі ст. 22 Конституції України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, під час прийняття нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їхнім обмеженням. Тобто, коригування соціальних законів підзаконними нормативними актами шляхом врегулювання в них питань соціального захисту, визначених законами, зокрема розмірів виплат у бік зменшення, є скасуванням або звуженням соціальних прав і гарантій, отже, порушує визначену Конституцією України процедуру внесення змін до законів (у неконституційний спосіб). Держава не може довільно відмовлятися від узятих на себе фінансових зобов'язань, передбачених законами.*

✓ *КСУ у Рішенні від **26.12.2011**р. № 20-рп/2011 зазначив, що розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави. Розглядаючи подання групи народних депутатів щодо неконституційності пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» (суть подання – Верховна Рада надала Уряду право визначати порядок та розміри соціальних виплат, змінювати розміри соціальних виплат залежно від наявного фінансового ресурсу бюджету ПФУ на 2011 р., чим обмежила конституційні права громадян на соціальний захист). Суд зауважив, що невід'ємним складником правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення є визначення правового механізму та державних органів, на які покладається обов'язок виконання соціальної політики держави у цій сфері, зазначивши, що державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії можуть бути визначені як законами України, так і іншими нормативно-правовими актами, зокрема актами Кабінету Міністрів України.*

✓ *КСУ у Рішенні від* ***8.10.2008****р. № 20-рп/2008 у справі про страхові виплати вказав, що види і розміри соціальних послуг та виплат потерпілим, які здійснюються і відшкодовуються Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, встановлюються державою з урахуванням його фінансових можливостей. Соціальний захист державою осіб, які мають право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, охоплює комплекс заходів, які здійснює держава в межах її соціально-економічних можливостей.*

✓ *КСУ у Рішенні від* ***11.10.2005****р. N 8-рп/2005 зазначив, що положення про обмеження пенсійних та інших виплат із солідарної системи на підставі норм Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25.03.2005р. N 2505-IV не узгоджуються з конституційним положенням про гарантування права на соціальний захист, складником якого є пенсійне забезпечення за рахунок також і бюджетних джерел. Суд зазначив, що пріоритетом у соціальній сфері встановлено виконання обов'язків держави перед громадянином, а не її фінансові можливості.*

✓ *КСУ у Рішенні від* ***27.11.2008****р. № 26-рп/2008 у справі про збалансованість бюджету зазначив, що положення ст.95 Конституції України стосовно прагнення держави до збалансованості бюджету треба розуміти як намагання держави при визначенні доходів і видатків законом про Державний бюджет та прийнятті законів, інших нормативних актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя.*

Крім того, справедливість є моральною, а не економічною категорією, і характеризується певною невизначеністю, а тому не може бути критерієм збалансованості державного бюджету. Доходи і видатки державного бюджету мають бути збалансованими за умови як справедливого, так і несправедливого розподілу суспільного багатства. Водночас, питання можливості зупинення дії чи скасування норм законів, що встановлюють окремі види пільг, компенсацій та гарантій для громадян, має вирішуватись з огляду на ст. 22 Конституції, яка містить основоположні приписи, що не допускають звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод ні під час прийняття закону про Державний бюджет, ні під час прийняття інших законів, внесенні до них змін чи зупиненні їхньої дії. Конституція України безпосередньо передбачає лише декілька підстав, що зумовлюють виникнення права на соціальний захист та соціальне забезпечення за соціальною ознакою, а саме: повна або часткова втрата працездатності, тимчасова втрата працездатності, втрата годувальника, безробіття через незалежні від особи обставини, старість. Єдиною гарантією соціального захисту за професійною ознакою, за Конституцією України,

є положення про забезпечення соціального захисту громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей[162]. Враховуючи різні за змістом тлумачення Конституційного суду в різні періоди часу дуже близькі за сутністю питання узгодженості конституційних прав громадян на соціальний захист та повноважень органів влади й управління щодо визначення розміру їхньої реалізації залежно від фінансових можливостей держави та необхідності запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, можемо стверджувати, що забезпечення соціальних, економічних прав завжди було питанням політики. Кожна політична сила повсякчас прагнула показати свою турботу про людей, хоча часто це було проявом неспроможності гарантувати їхнього здійснення. Наразі ми маємо декларативне, негнучке законодавство, дисбаланс у сфері соціального страхування й забезпечення, поглиблення розриву між багатими і бідними.

Класифікація окремих соціальних зобов'язань держави наведена на рис. 5.3. Зменшення соціальних зобов'язань у разі нестачі коштів можна здійснювати шляхом або переходу до адресної системи реалізації окремих зобов'язань, або скасування для груп населення з високими доходами. В умовах недофінансування соціальних зобов'язань держави постає питання про їх невідповідність реальним фінансовим можливостям, і, як наслідок, необхідність згортання або скасування конкретних соціальних програм. Проте, це є невиправданим, зважаючи на такі причини:

– затримка виплат державних пенсій, допомоги з безробіття, малозабезпеченості або інших виплат не є достатньою підставою для зміни схем призначення, виплати; з огляду на дефіцит коштів, призначених для соціальних трансфертів, мова може йти про перегляд джерел формування та збільшення доходів за рахунок зміни принципів формування бюджетів;

[162] Відповідно до закону, військовими формуваннями також вважаються Державна прикордонна служба України, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, війська Цивільної оборони України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна спеціальна служба транспорту тощо. Аналізуючи конституційні гарантії соціального захисту службовців військових формувань, Конституційний Суд України зазначає, що служба в органах внутрішніх справ має ряд специфічних властивостей, що повинно компенсуватись наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності. Отже, визначений законами України відповідно до положень Конституції України комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, зумовлений не їхньою непрацездатністю або відсутністю достатніх засобів для існування, а особливістю їхніх професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод, зокрема права заробляти матеріальні блага для забезпечення собі та своїй сім'ї рівня життя, вищого за прожитковий мінімум. Здійснення таких заходів не залежить від розміру їхніх доходів чи наявності фінансування з бюджету, а має безумовний характер.

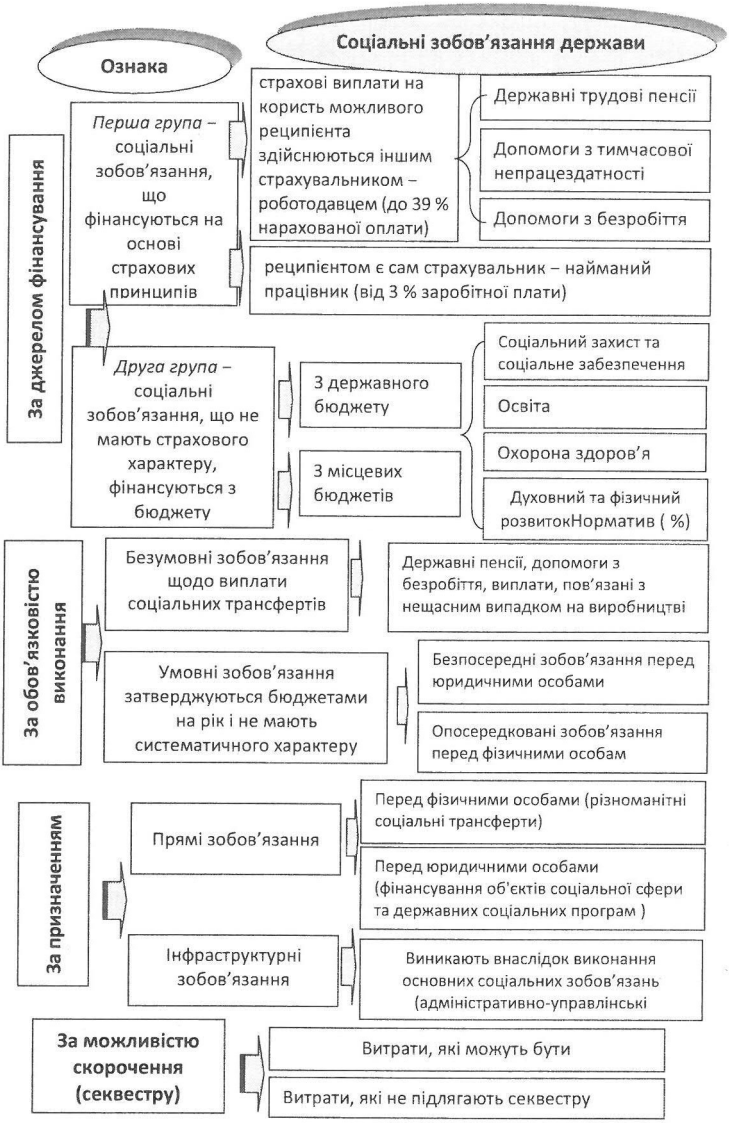



**Рис. 5.3.** Класифікація окремих соціальних зобов'язань держави

– значну частину соціальних зобов'язань необхідно розглядати як певні орієнтири, які можна досягнути тільки за сприятливої економічної ситуації; кількісний вияв окремих зобов'язань держави необхідно розраховувати на відповідному часовому інтервалі, а не точковим значенням; недосяжність їхнього верхнього значення не означатиме необхідності відміни самих зобов'язань;

– за умови виконання соціальних зобов'язань не повною мірою має місце їх поширення хоча б серед певного кола потенційних отримувачів; невиконання зобов'язань держави щодо фінансування заходів у повному обсязі (наприклад, у соціально-культурній сфері) не означає необхідності відміни таких зобов'язань загалом.

***Основою для прийняття управлінських рішень***, пов'язаних із реформуванням системи зобов'язань держави, можуть бути результати ***інтегрального оцінювання.*** Однак, алгоритми процедур оцінювання, внаслідок різноманітної природи самих зобов'язань, (може бути уніфіковано тільки за їх окремими групами). Найбільш простим є оцінювання безумовних соціальних зобов'язань, пов'язаних із виплатою конкретних соціальних трансфертів. Соціальні зобов'язання держави за всіма видами допомоги на наступний фінансовий рік укрупнено можна розраховувати за формулою:

$$СЗ_i = \sum_{i=1}^{n} Д_i \times Р_i; \qquad (5.1)$$

де $СЗ_i$ – соціальні зобов'язання держави з виплати і-ої допомоги, грн;

$Д_i$ – середній розмір і-ої допомоги, грн/місяць;

$Р_i$ – середня чисельність отримувачів (реципієнтів) і-ої допомоги, осіб/міс.;

$i$ – індекс допомоги ($i = 1, 2 \ldots n$, де $n$ – кількість видів допомоги).

У такий спосіб можна визначити видатки на виплату допомоги через безробіття, допомоги при народженні дитини, соціальних або трудових пенсій, пенсій з інвалідності, допомоги у випадку тимчасової непрацездатності тощо. Складніше визначити обсяги умовних соціальних зобов'язань, оскільки їхня фінансова компонента не завжди залежить від формалізованих процедур бюджетного процесу (у частині необов'язковості витрат).

Реструктуризація соціальних зобов'язань держави є найбільш дискусійним питанням реформування системи її соціальних зобов'язань. Змістовно вона полягає насамперед у скасуванні частини соціальних зобов'язань, що не фінансуються зовсім або недостатньо фінансуються за рахунок ресурсів публічних фінансів. Зазначимо, що такий варіант

зменшення соціальних зобов'язань держави має характер «***соціального дефолту***», тому буде негативно сприйматися суспільством. Іншим напрямом реструктуризації соціальних зобов'язань держави (у частині зобов'язань перед фізичними особами) є заміна нині діючих зобов'язань стосовно виплати численних допомог на єдину адресну допомогу малозабезпеченим за виключенням тих трансфертів, що фінансуються на основі страхових принципів. Ефект від здійснення такої реструктуризації є досить високим, тому доцільною є детальне напрацювання можливих умов проведення відповідних реформ (рис. 5.4). У разі заміни частини цільових трансфертів єдиною допомогою із малозабезпеченості з'являється ще одна принципова проблема щодо її нецільового використання. Така небезпека виникає під час заміни житлових субсидій, транспортних пільг, пільгового придбання ліків. Нецільове використання загрожує зростанням збитків підприємств, що надають відповідні послуги. Принципово така проблема має варіанти організаційного та адміністративного вирішення.

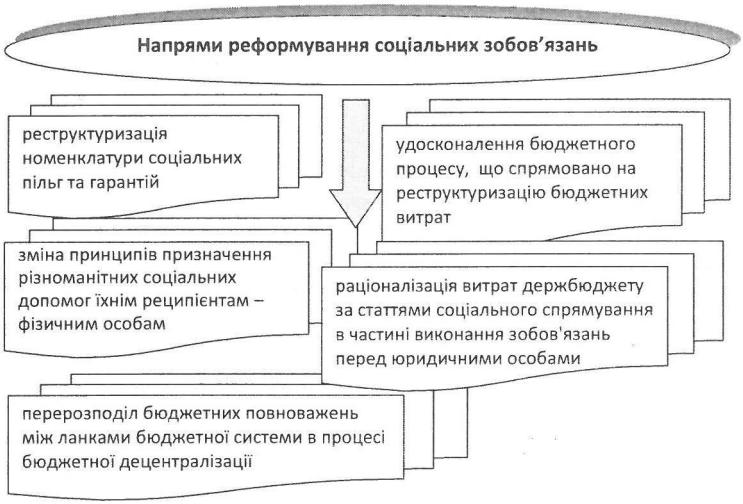



**Рис.5.4.** Напрями реформування соціальних зобов'язань держави

Національна системи соціального захисту сформувалась з урахуванням специфіки економічного, соціального, культурного розвитку країни з огляду на необхідність дотримання загальноприйнятих принципів, а саме:

• ***принципу соціального страхування*** (фінансування механізмів соціального захисту здійснюється за рахунок страхових внесків членів страхового об'єднання, які при настанні страхового випадку отримують страхові виплати; застосування принципу ґрунтується на правилах *еквівалентності* (обсяг страхових виплат залежить від розміру страхових внесків) та *перерозподілу (*прибутки страхового фонду перерозподіляються на користь менш фінансово забезпечених членів спільноти через систему солідарної поруки*)*;

•***принципу соціального забезпечення*** (передбачає надання соціального захисту іншим категоріям населення (державні службовці, військові, діти-сироти тощо) і фінансування таких соціальних видатків, зокрема програм в галузі охорони здоров'я, освіти за рахунок податкових надходжень у бюджет);

• ***принципу допомоги*** (у випадку скрутного становища і неможливості самостійно з нього вийти людина може звернутись по допомогу до відповідних інституційних органів і розраховувати на соціальний захист (соціальні виплати, соціальні послуги) в обсязі, достатньому для подолання проблем, що зумовили звернення по допомогу);

•***принципу соціальної солідарності*** (передбачає взаємну допомогу усіх учасників системи соціального захисту у вигляді перерозподілу коштів між різними соціально-економічними, демографічними групами населення, поколіннями).

Варто зазначити, що соціальне забезпечення відрізняється від інших форм соціальної підтримки такими особливостями: допомога надається одержувачам без будь-яких зустрічних зобов'язань з їхнього боку (наприклад, без винагороди за роботу або послуги, що надаються); соціальне забезпечення не базується на індивідуальній угоді між одержувачем та постачальником послуги (як, наприклад, у разі страхування життя), а стосується великих груп осіб і тому має колективний характер. Залежно від умов надання допомоги розрізняють системи, що базуються на перевірці нужденності (право на допомогу мають тільки особи, чий дохід або добробут нижче певного рівня) та які не враховують рівень доходів (у них отримання допомоги не залежить від загального рівня доходів або добробуту одержувача або його сім'ї). До особливої категорії умовних систем віднесені і такі системи, що вимагають від одержувача та/або його родичів, сім'ї участі в конкретних державних програмах (наприклад, освітніх або медичних).

Основні форми соціального захисту, передбачені чинним законодавством України, можна розділити на декілька таких груп:

– ***пільги*** (часткове або повне звільнення від плати за різноманітні послуги і товари, а також можливість придбання певних товарів за зниженими цінами);

– ***соціальні та компенсаційні виплати*** (різноманітні форми матеріальної та соціальної допомоги, надбавок, доплат, компенсацій соціального призначення, що виплачуються у грошовій формі);
– ***соціальні послуги*** (дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають: соціальна профілактика, соціальна підтримка та соціальне обслуговування).

*Систему соціальних та компенсаційних виплат (яких загалом є 33 види) побудовано більш адресно, порівняно до системи пільг: значну частину суто соціальних виплат спрямовано на соціальний захист вразливих груп населення, а суто компенсаційних – на спеціальний соціальний захист та додаткове матеріальне забезпечення представників певних професій (компенсаційні виплати, пов'язані з їхньою професійною/службовою діяльністю). Структура отримувачів таких виплат: за ознакою соціальної незахищеності – 70 категорій, за професійною ознакою – 49 категорій, за певні заслуги перед державою – 8 категорій одержувачів.*

*Системою різноманітних пільг, допомоги та виплат, які описані у 58 законах, визначено 120 пільгових категорій, які є соціально незахищеними та потребують соціального захисту; законом визначено, що пільгові категорії можуть скористатися більше як 120 видів соціальних послуг та 60 видів допомоги, але з кожним роком ці цифри змінюються.*

*Найбільшу кількість різновидів пільг, спрямованих на соціальний захист, отримують соціально незахищені категорії громадян (саме вразливі групи населення найбільше потребують допомоги з боку держави), далі – особи, які мають певні заслуги перед державою, також така група отримувачів пільг, як: представники певних професій (пільги на оплату ЖКП, придбання побутового палива; на забезпечення житлом, покращення житлових умов; на проїзд у міському, міжміському транспорті; пільги на забезпечення ліками, диспансеризацію та лікування, а також санаторно-курортне оздоровлення/лікування. Найбільше категорій пільговиків (57 категорій) – працездатне населення, хоча для цієї демографічної групи передбачено найменшу кількість пільг (39 видів).*

На сьогодні переважаючими формами соціального захисту в Україні є соціальні виплати та пільги, а соціальні послуги – перспективна форма соціального захисту, яка активно впроваджується для найбільш соціально незахищених категорій громадян. Про пільги як форму соціального захисту в Конституції України йдеться лише у двох випадках, а саме: пільги вагітним жінкам і матерям як гарантію забезпечення рівності чоловіків та жінок, а також пільги здобувачам освіти у контексті гарантування права на освіту. Конституційне положення про право на соціальний захист чи забезпечення за рахунок держави значно розширено на рівні законів України, якими визначено перелік категорій осіб, котрі мають право на відповідні заходи соціального захисту. Конкретизуючи конституційні інструменти забезпечення соціальних та економічних прав громадян, можна зробити висновок,

що *існуюча система пільг і соціальних гарантій, насамперед, орієнтована на підвищення соціального захисту окремих соціальних груп, які здебільшого формуються за професійною ознакою (наприклад, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів, судді та інші), а не на надання мінімального необхідного соціального забезпечення найбільш соціально незахищеним верствам населення (наприклад, інвалідам, пенсіонерам, тяжко хворим тощо)*. Вказані верстви населення мають право доступу переважно до субсидій на оплату житлово-комунальних послуг та деяких інших незначних пільг (безкоштовний проїзд у громадському транспорті, часткова компенсація вартості лікарських засобів, безоплатне чи на пільгових умовах санаторно-курортне лікування тощо)[163].

Закон України «Про соціальні послуги»[164] фактично задекларував перехід до форм і механізмів соціального захисту, притаманних європейським моделям соціального захисту та соціального забезпечення. Згідно із законом ***соціальні послуги*** – дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають. Порядок організації надання соціальних послуг визначається Урядом. До надання соціальних послуг можуть залучатися: економічні суб'єкти права державної та комунальної власності (спеціалізовані підприємства, установи, заклади соціального обслуговування); недержавні суб'єкти (створені відповідно до законодавства юридичні особи, які не мають на меті отримання прибутку, тобто громадські та благодійні організації, релігійні організації, непідприємницькі товариства, установи); фізичні особи (фахівці, які за наявності відповідної освіти та/або підтвердженого досвіду роботи, працюють незалежно та можуть залучатися до надання соціальних послуг на підставі цивільно-правових договорів). Закон дає таке визначення надавачів соціальних послуг, як: юридичні та фізичні особи, фізичні особи – підприємці, включені до розділу «Надавачі соціальних послуг» Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг. Отримувачами соціальних послуг є особи/сім'ї, які належать до вразливих груп населення (які мають найвищий ризик потрапити у складні життєві обставини через вплив несприятливих зовнішніх та внутрішніх чинників), яким надаються соціальні послуги. Особі/сім'ї можуть надаватися одна або одночасно декілька соціальних послуг.

---

[163] Див.: Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. Київ: Центр громадської експертизи, 2009. 104 с.

Соціальна політика / за заг. ред. В. М. Пічі та Я. Б. Турчин. Львів : Новий світ, 2018. 318 с.

Павлюк Т., Юрчик І. Система соціального захисту найбільш вразливих верств населення в Україні. *Економіка та суспільство*,2022, № 39.URL: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-39-63.

[164] Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671- VIII (із змін. та доповн.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text

***З-поміж нововведень Закону України «Про соціальні послуги» слід відзначити такі:***

✓ *Зміна самого підходу до надання соціальних послуг. Якщо раніше (2004 р.) закон визначав соціальні послуги як «комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати», то нова редакція передбачає «дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їхніх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають». Тобто, акцент у наданні послуг тепер робиться також на на профілактичному складникові, оскільки профілактика є ефективнішою ніж подолання вже наявних проблем.*

✓ *Звернутися щодо необхідності надання соціальних послуг відтепер може не лише особа, яка потребує послуг або її законних представник, а також і інші особи, в інтересах осіб, які потребують таких послуг. Це також є важливим елементом профілактичного складника соціальної роботи. У цьому контексті слід відзначити важливу роль вчителів, які повинні співпрацювати з соціальними працівниками, визначаючи та повідомляючи про, наприклад, випадки насильства в сім'ї, складне матеріальне становище.*

✓ *Створення Реєстру отримувачів та надавачів соціальних послуг, тобто автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, призначеної для збору, реєстрації, зберігання і використання даних про надавачів та отримувачів соціальних послуг, а також запровадження єдиних вимог до всіх надавачів соціальних послуг – державних, комунальних, приватних (прибуткових та неприбуткових організацій).*

✓ *Запровадження переліку 17 базових соціальних послуг, надання яких отримувачам забезпечуватиметься, а саме, виконавчими органами ОМС, зокрема територіальних громад.*

✓ *Встановлення нової класифікації соціальних послуг, а саме: поділ на соціальну профілактику, соціальну підтримку та соціальне обслуговування.*

✓ *Визначення чіткого переліку осіб, послуги яким надаються за рахунок бюджетних коштів, незалежно від рівня їхнього доходу.*

✓ *Впровадження таких механізмів надання соціальних послуг, як ведення випадку та екстрене (кризове) надання соціальних послуг.*

✓ *Соціальні послуги надаються екстрено (кризово) (консультування, надання притулку, догляд, підтримане проживання, короткотермінове проживання, натуральна допомога, транспортні послуги тощо) у разі наявності загрози життю чи здоров'ю особи та у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях (доповнення від 14.04.2022 р.)*

Соціальні послуги малозабезпеченим особам[165] призначаються для досягнення таких цілей: профілактика; подолання; мінімізація негативних наслідків

[165] **Малозабезпечена особа** – особа, середньомісячний сукупний дохід якої за один квартал, який передує місяцю, що є попереднім до місяця звернення за наданням соціальних послуг, **не перевищує двох прожиткових мінімумів** для відповідної категорії осіб. Середньомісячний сукупний дохід особи визначається шляхом автоматизованого обміну наявними даними між ІТС органів влади, підприємств, установ, організацій та обчислюється шляхом ділення середньомісячного сукупного доходу її сім'ї на кількість членів сім'ї. Методика обчислення середньомісячного сукупного доходу сім'ї затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення (ст.1 Закону України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 № 2671- VIII зі змінами).

складних життєвих обставин (обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа/сім'я не може подолати самостійно). До основних принципів надання соціальних послуг законодавець відносить (ст. 3 закону): дотримання прав людини, прав дитини та прав осіб з інвалідністю; гуманізму; забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; поваги до честі та гідності; толерантності; законності; соціальної справедливості; доступності та відкритості; неупередженості та безпечності; добровільності; індивідуального підходу; комплексності; конфіденційності; максимальної ефективності та прозорості використання надавачами соціальних послуг бюджетних та інших коштів; забезпечення високого рівня якості соціальних послуг. Організаційні заходи державних інституцій та надавачів послуг спрямовуються на забезпечення найкращих інтересів отримувачів соціальних послуг, на задоволення індивідуальних потреб отримувачів відповідно до віку, статі, стану здоров'я, особливостей інтелектуального та фізичного розвитку, життєвого досвіду, родинної, культурної, етнічної та іншої належності, потреб та інтересів тощо.

Основний напрям реформування принципів призначення та системи виплат соціальної допомоги фізичним особам полягає у переході до адресного призначення частини з них і відмови від призначення на основі приналежності до тієї або іншої соціальної групи. Як ***критерій адресності доцільно використовувати рівень грошових доходів домогосподарства.*** Деякі кроки щодо реалізації такого підходу вже зроблено, а саме: прийнято зміни до закону щодо допомоги сім'ям із дітьми у частині заміни деяких видів допомоги адресною допомогою з малозабезпеченості; змінено підходи до надання житлових субсидій на оплату комунальних послуг. У загальному випадку при використанні як критерію призначення допомоги відношення середньодушових доходів сім'ї (домогосподарства) до прожиткового мінімуму, формула розрахунку буде така:

$$E_i = P_i \times Ч_i \times (1 - a_i) \; ; \qquad (5.2)$$

де $E_i$ – економія коштів державного бюджету на виплату і-ої соціальної допомоги під час переходу до адресного принципу призначення, грн/місяць;

$P_i$ – розмір і-ої соціальної допомоги грн/місяць;

$Ч_i$ – чисельність отримувачів *і*-ої соціальної допомоги за категоріальним принципом його призначення, осіб;

$a_i$ – частка потенційних реципієнтів *i*-ої соціальної допомоги, що не отримують її за адресним принципом призначення.

Система соціальних зобов'язань потребує постійного моніторингу та корегування категорій отримувачів соціальних трансфертів. Частину соціальних зобов'язань доцільно перевести на страхові принципи фінансування. Насамперед це стосується страхового фінансування медичних послуг у межах системи соціального медичного страхування. Можливо також частково перевести на страхові принципи фінансування вищої освіти. Зважаючи на те, що значна частина послуг охорони здоров'я і освітніх послуг надається на платній основі, переведення їх на страхові принципи сприятиме доступності для населення із середнім рівнем доходу.

Основою для реалізації соціальних прав громадян, зокрема на соціальний захист та достатній життєвий рівень (не нижчий від прожиткового мінімуму), є соціальна спрямованість економіки, яку має забезпечувати держава, згідно з нормами Конституції (ст. 13, 46 Конституції). ***Держава має гарантувати всім громадянам мінімум соціальних послуг і матеріальних благ через такі механізми***:

– визначення розмірів мінімальних соціальних гарантій: мінімальної заробітної плати; пенсій за віком; стипендій тощо;

– надання соціальної допомоги малозахищеним верствам населення: адресної соціальної допомоги з малозабезпеченості; допомоги сім'ям з дітьми; житлових субсидій; соціальних пільг; соціальної допомоги особам з інвалідністю;

– державні соціальні стандарти, нормативи і державні соціальні гарантії є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на цій основі бюджетів усіх рівнів і соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розроблення загальнодержавних і місцевих програм економічного та соціального розвитку.

**Державні соціальні стандарти** – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їхній комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій.

Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»[166] закладає правові засади для формування та застосування соціальних стандартів. З метою запровадження державної соціальної стандартизації та відповідно

[166] Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 № 2017-III (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text

до зазначеного Закону розроблено і затверджено Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів (рис. 5.5).

Державні соціальні стандарти, нормативи і державні соціальні гарантії є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їхній основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, створення загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку. Формування державних соціальних стандартів і нормативів здійснюється за принципами:

- забезпечення визначених Конституцією соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного;
- законодавчого встановлення найважливіших державних соціальних стандартів і нормативів;
- диференційованого за соціально-демографічними ознаками підходу до визначення нормативів; наукової обґрунтованості норм споживання та забезпечення; соціального партнерства;
- гласності та громадського контролю при їхньому визначенні й застосуванні;
- урахування вимог норм міжнародних договорів України у сфері соціального захисту та трудових відносин.

**Державні соціальні гарантії** – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, гарантованих законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Чинні в Україні державні соціальні стандарти у сфері оплати праці, пенсійного забезпечення, допомог, інших соціальних виплат, освіти, культури, охорони здоров'я та житлово-комунального обслуговування встановлені Конституцією України, законодавчими та нормативними актами відомчого характеру. Водночас ця система не є цілісною, деякі стандарти поки що не зорієнтовано на конституційні норми, і, як наслідок, не забезпечують їхнє головне призначення – стати основою для розрахунку розмірів мінімально необхідних видатків у разі формування бюджетів усіх рівнів і насамперед місцевих.




**Рис.5.5.** Інструменти державних соціальних стандартів і нормативів

Державні соціальні стандарти, нормативи і соціальні гарантії пов'язані між собою (рис. 5.6).




**Рис. 5.6.** Зв'язок державних соціальних стандартів та гарантій

**Базовим державним соціальним стандартом у сфері доходів населення є прожитковий мінімум.**

Установлений прожитковий мінімум застосовується для загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення державних соціальних програм, встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги сім'ям з дітьми, допомоги під час безробіття, а також інших соціальних виплат, визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування

**Прожитковий мінімум** – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів і мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

тощо, формування Державного та місцевих бюджетів. Прожитковий мінімум як вартісна оцінка споживчого кошика містить мінімальні набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, необхідних для збереження здоров'я людини і забезпечення її життєдіяльності. Положення, що визначають порядок формування споживчого кошика і використання прожиткового мінімуму, встановлено відповідним законом. Нормативи витрат (фінансування) є показниками поточних і капітальних витрат із бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів. Прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до шести років; дітей віком від шести до 18 років; працездатних осіб; осіб, які втратили працездатність.

Відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум»[167] щорічно Верховна Рада України затверджує до початку розгляду Державного бюджету України і періодично переглядає відповідно до зростання індексу споживчих цін прожитковий мінімум на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення. Закон також дає право органам місцевого самоврядування затверджувати регіональний прожитковий мінімум. Останнім часом прожитковий мінімум встановлюється на підставі затвердженого у Законі України про Державний бюджет України розміру прожиткового мінімуму у грудні поточного року з урахуванням його підвищення темпами, що на 2 % пункти перевищують показник прогнозного індексу споживчих цін. Такий підхід застосовано для розрахунку прогнозованого прожиткового мінімуму на 2022 – 2024 рр. (табл. 5.1).

Варто підкреслити, що методика розрахунку прожиткового мінімуму не відповідає сучасним вимогам, занижує мінімальні потреби людини, не дає змоги встановити достовірні дані цього показника, окрім того, на практиці не дотримується вимога його регулярного перегляду. До цього часу ***основні державні гарантії ще не досягають рівня прожиткового мінімуму***. Проте, протягом останніх років для призначення та визначення розмірів соціальних допомог замість базового державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму, на основі якого визначаються розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат, застосовується додаткова та не передбачена системою соціальних стандартів та нормативів категорія – ***рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум)*** для призначення допомоги.

[167] Про прожитковий мінімум : Закон України № 966-XIV від 15.07.1999 із змінами та доповненнями.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#Text

**Таблиця 5.1**

**Прогнозований урядом на 2022-2024 рр. прожитковий мінімум на одну особу на місяць, грн**

| Соціальні і демографічні групи населення | 2022 рік | | | 2023 рік | | | 2024 рік | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | з 01 | з 07 | з 12 | з 01 | з 07 | з 12 | з 01 | з 07 | з 12 |
| Прожитковий мінімум, грн: | 2393 | 2508 | 2589 | 2589 | 2713 | 2778 | 2778 | 2911 | 2972 |
| для дітей віком до 6 років | 2100 | 2201 | 2272 | 2272 | 2381 | 2438 | 2438 | 2555 | 2609 |
| для дітей віком від 6 до 18 років | 2618 | 2744 | 2833 | 2833 | 2969 | 3040 | 3040 | 3186 | 3253 |
| для працездатних осіб | 2481 | 2600 | 2684 | 2684 | 2813 | 2880 | 2880 | 3018 | 3082 |
| для осіб, які втратили працездатність | 1934 | 2027 | 2093 | 2093 | 2193 | 2246 | 2246 | 2354 | 2403 |

Розміри гарантованого мінімуму встановлюються не як частка від прожиткового мінімуму, а в абсолютних величинах, зважаючи на фінансові можливості бюджету відповідного періоду. Тобто формування соціальних видатків не пов'язано із застосуванням прожиткового мінімуму як інструменту гарантування, а обумовлено використанням ресурсного методу фінансового планування.

Рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»[168] у відсотковому співвідношенні до прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення: у 2022 р.: для працездатних осіб – 45 %, для осіб, які втратили працездатність, та осіб з інвалідністю – 100 %, для дітей – 130 % відповідного прожиткового мінімуму; у 2023 р.: для працездатних осіб – 50 %; для осіб, які втратили працездатність, та осіб з інвалідністю – 100 %, для дітей – 130 % відповідного прожиткового мінімуму; у 2024 р.: для працездатних осіб – 55 %; для осіб, які втратили працездатність, та осіб з інвалідністю – 100 %, для дітей – 130 % відповідного прожиткового мінімуму.

Розмір прожиткового мінімуму іноді визначається із порушеннями встановлених порядків[169] (регулярність перегляду споживчого кошика має бути

[168] Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 01.06.2000 № 1768-III (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text

[169] Верховний суд України своїм рішенням від 20.12.2018р. підтвердив рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 25.04.2018 по справі № 826/3639/17, яким було визнано протиправною та нечинною постанову Кабінету Міністрів України № 780 від 11.10.2016 «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп» за ознакою формальної невідповідності процедурі розробки споживчого кошику.

не рідше одного разу на п'ять років; перелік продуктів харчування та промислових товарів, побутових послуг має бути науково обґрунтованим; визначення «вмісту» кошика має відбуватися шляхом науково-громадської експертизи). Відповідно до ст. 5 Закону «Про прожитковий мінімум» Мінсоцполітики щомісячно розраховує фактичний розмір показника, спираючись на офіційні показники про середні ціни товарів споживання, побутових та житлово- комунальних послуг за повідомленнями органів державної влади[170] (табл. 5.2)

**Таблиця 5.2**

**Розрахунок прожиткового мінімуму на одну особу на місяць, грн**

| Період | Склад кошика | Соціальні і демографічні групи населення | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Прожитковий мінімум, грн | для дітей віком до 6 років | для дітей віком від 6 до 18 років | для працездатних осіб | для осіб, які втратили працездатність |
| 01.2015 | Продукти харчування | | 875,9 | 1191 | 879,8 | 667 |
| | Непродовольчі товари | | 327,2 | 360,3 | 275 | 235,7 |
| | Послуги, (ЖКГ) | | 273,4 | 326,1 | 400,7 | 321,4 |
| | Розмір розрахунковий | 1536,1 | 1476,5 | 1877,4 | 1611,5 | 1224,1 |
| 01.2018 | Продукти харчування | | 1591,8 | 2148,4 | 1607,3 | 1272,8 |
| | Непродовольчі товари | | 706 | 728,9 | 578,6 | 463,8 |
| | Послуги, (ЖКГ) | | 705 | 791 | 1043,2 | 900,3 |
| | Розмір розрахунковий | 3127,6 | 3002,8 | 3668,3 | 3229 | 2636,9 |
| 01.2021 | Продукти харчування | | 1950,4 | 2642,1 | 1989,5 | 1609,1 |
| | Непродовольчі товари | | 860 | 895,8 | 705,6 | 566,4 |
| | Послуги, (ЖКГ) | | 1027,7 | 1166,8 | 1572,5 | 1335,6 |
| | Розмір розрахунковий | 4114,4 | 3838,2 | 4704,8 | 4267,6 | 3511,2 |

Фактичний розмір прожиткового мінімуму застосовується для спостереження за динамікою рівня життя в Україні. Так, фактичні показники прожиткового мінімуму (споживчого кошика) та розміру, що закладений при розрахунку видатків у законі про Державний бюджет, різняться майже вдвічі (рис 5.7).

[170] Розрахунок прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць та для осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення офіційний сайт Міністерства соціальної політики України URL : https://www.msp.gov.ua/news/12286.html.




**Рис. 5.7.** Прожитковий мінімум для працездатних осіб за даними Мінсоцполітики України станом на травень 2021 р.

Економічно прожитковий мінімум наразі втратив той сенс, який закладено у це поняття. Мінімум уже давно не прожитковий, а умовна цифра, до якої прив'язаний розрахунок різних соціальних виплат, пільг, розміри єдиного податку тощо. Так, прожитковий мінімум для працездатних осіб використовується для індексації зарплати (зарплата індексується лише в межах прожиткового мінімуму), при оподаткуванні, зокрема для розрахунку ПДФО (на базі його значення на 1 січня розраховується податкова соціальна пільга (ПСП) та гранична сума доходу, яка дає право на її застосування ), через розмір ПСП впливає на розміри сум для кваліфікації адміністративних або кримінальних правопорушень (розміри фінансових санкцій прив'язані до неоподатковуваного мінімуму доходів громадян (НМДГ), однак, для таких цілей він береться не 17 грн (як звичайно), а на рівні 50 % ПСП для працездатної особи відповідного року на 1 січня (п. 5 підрозд. 1 Перехідних положень ПКУ, пп. 169.1.1 ПКУ), тобто у 2021 році – 1135 грн (=2270/2). Дитячі прожиткові мінімуми – для розрахунку соцвиплат на підтримку малозабезпечених сімей, розрахунку аліментів для дітей відповідного віку. Прожитковий мінімум для непрацездатних осіб 2021 – для розрахунку пенсій, а загальний прожитковий

мінімум використовується тільки для статистики. Законодавчо визначених інструментів (розрахункових величин), крім прожиткового мінімуму, які публічно затверджуються та переглядаються і могли б використовуватися як розрахункові величини, немає. Це обумовлює широке використання прожиткового мінімуму у законодавстві для розрахунку штрафів оплати адміністративних послуг та інших платежів. Деякі розміри адмінпослуг, платежів складають 500 прожиткових мінімумів (максимальний – 4000 прожиткових мінімумів, передбачений законом про державну підтримку кінематографії для розрахунку платежів, пов'язаних із виробництвом фільмів, наданням субсидій для підтримки суб'єктів кінематографії). Соціальні виплати визначаються у розмірах кратних до 650 % , 285 %, 100 % прожиткового мінімуму (мінімальна пенсія за 35 років складає 100 прожиткових мінімумів, максимальна соціальна пенсія – 10 прожиткових мінімумів).

Мінсоцполітики з огляду на цільову настанову оптимізації сфери застосування прожиткового мінімуму розробило низку законопроєктів[171], якими передбачено:

- нову методологію визначення та застосування прожиткового мінімуму виключно для основних соціальних гарантій (мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії за віком, державної соціальної допомоги, яка є для людини основним джерелом доходів);
- запровадження базових величин для розрахунку соціальних виплат (надбавок, підвищень, додаткової пенсії, пенсії за особливі заслуги, щомісячних допомог), що встановлюються до пенсії або державної соціальної допомоги, що виплачується замість пенсії, стипендій, максимальних розмірів виплат, компенсаційних виплат, одноразових виплат;
- запровадження базової величини для грошових платежів і стягнень, базової величини для адміністративних зборів;
- забезпечити збільшення прожиткового мінімуму для розрахунку соціальних виплат, які є основним джерелом доходів: у 2022 р. – на 14 %, у 2023р. – на 15 %, у 2024р. – на 25 %.

[171] Проєкти Законів України: про заходи щодо упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат, грошових платежів і стягнень та плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору) (реєстраційний № 5045 від 08.02.2021); про внесення змін до БКУ щодо встановлення окремих розрахункових величин (реєстраційний № 4671 від 28.01.2021); про внесення зміни до пункту 5 підрозділу 1 розділу XX Перехідні положення ПКУ щодо встановлення окремих розрахункових величин (реєстраційний № 4670 від 28.01.2021); про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення розмірів оплати штрафів та грошових стягнень за адміністративні, кримінальні та інші порушення (реєстраційний № 5013 від 03.02.2021).

***Новації проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення»***:

- ✓ *обов'язок органу виконавчої влади, який забезпечує систематичне дослідження витрат домогосподарств, для спостереження за динамікою рівня життя в Україні, стосовно проведення опитування домогосподарств щодо фактичних витрат на продукти харчування, непродуктові товари, послуги, догляд за дітьми та відсоткового розміру заощаджень у структурі витрат домогосподарств (під домогосподарством розуміється декларативне економічне об'єднання одного/двох/декількох осіб, які ведуть спільний облік доходів та витрат, що оподатковуються ПДФО);*
- ✓ *пропонувалося визначити розміри виплат, у яких мають застосовуватися показники прожиткового мінімуму, обраховані для системи оподаткування доходів домогосподарств та для системи обрахунку пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», починаючи із 44 % у 2021 р. і до 100 % у 2041 р., тобто з підвищенням на 2 % кожного року; у разі наявності економічних підстав цей відсотковий показник може бути переглянутий парламентом;*
- ✓ *пропонувалось для призначення допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» застосувати рівень можливого фінансового забезпечення прожиткового мінімуму, який щорічно визначається Законом України про Державний бюджет на відповідний рік;*
- ✓ *пропонувалося розробити проєкти законодавчих актів щодо встановлення неоподатковуваного мінімуму доходів громадян на рівні прожиткового мінімуму, затвердженого у Законі України про Державний бюджет на відповідний рік, та запровадити систему оподаткування доходів домогосподарств в частині, що перевищує розмір прожиткового мінімуму всіх членів домогосподарства;*
- ✓ *передбачалося доручити Уряду до 2025 р. забезпечити створення органу виконавчої влади, діяльність якого буде спрямована на систематичне дослідження витрат домогосподарств, та затвердити методологію формування прожиткового мінімуму, розрахунок якої базуватиметься на фактичних витратах домогосподарств;*
- ✓ *пропонувалося внесення змін до законодавчих актів щодо зміни підходів до встановлення розмірів посадових окладів, а саме не в залежності від прожиткового мінімуму, а від мінімального розміру посадового окладу для відповідних категорій працівників, який передбачається затверджувати Законом України про Державний бюджет на відповідний рік;*
- ✓ *пропонувалося для визначення штрафів та грошових стягнень за адміністративні, кримінальні та інші порушення застосовувати розрахункову одиницю, що затверджується щорічно законом про державний бюджет;*
- ✓ *врегулювання питання щодо плати за надання адміністративних послуг.*

Новий порядок розрахунку прожиткового мінімуму, закладений у законопроєкті[172], зорієнтовано на забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень та використання прожиткового мінімуму для встановлення основних державних соціальних гарантій і соціальних виплат, які є головним джерелом існування людини. Так, передбачено змінити визначення прожиткового мінімуму, встановивши, що це прийнятний рівень витрат, який дозволяє підтримувати достатній рівень життя людини, притаманний суспільству. Прожитковий мінімум має встановлюватися у відсотковому співвідношенні до середньомісячної заробітної плати в Україні за рік, що передує року формування державного бюджету на наступний рік, з урахуванням прогнозного рівня інфляції поточного року. Відсоткове співвідношення розміру прожиткового мінімуму до середньомісячної заробітної плати має становити не менше: у 2021 р. – 40 %; у 2022 р. – 41 %; у 2031 р. – 50 %. При цьому, якщо фактичний розмір прожиткового мінімуму протягом трьох місяців перевищує більш ніж на 10 % розмір затвердженого прожиткового мінімуму, уряд на основі моніторингу виконання державного бюджету має розглянути питання щодо підвищення його розміру.

З огляду на використання офіційно встановленої у законі про держбюджет величини прожиткового мінімуму для працездатної особи як базової для розрахунку більшості соціальних виплат, її збільшення автоматично призведе до збільшення видаткової частини бюджетної системи, зростанню дефіциту бюджету (у разі відсутності адекватних за величиною додаткових джерел надходжень до бюджету). Водночас, зростання мінімальної заробітної плати є потенційним джерелом збільшення надходжень до бюджету (щодо ПДФО) та страхових фондів (щодо ЄСВ). Тому фактичні адміністративно-управлінські дії щодо регулювання показників прожиткового мінімуму та мінімальної зарплати різняться за характером.

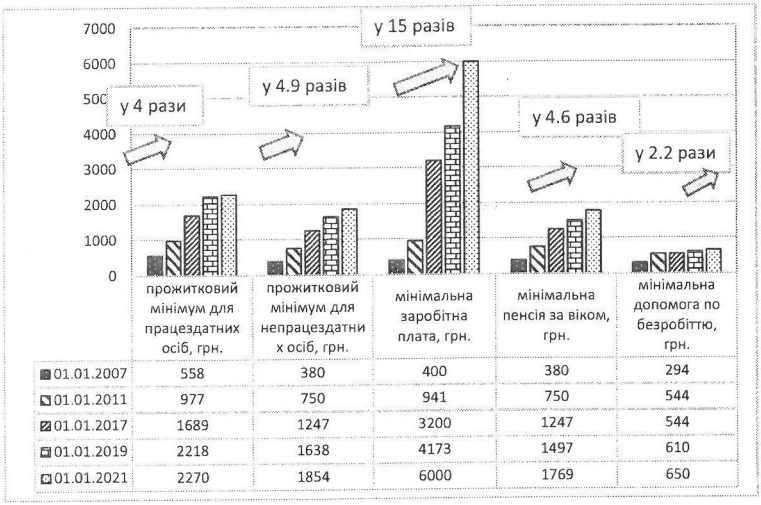
Актуальним завданням залишається використання державних соціальних стандартів в усіх сферах для розрахунку видатків на соціальні цілі. Для цього необхідно забезпечити поетапне наближення основних державних соціальних гарантій до розміру прожиткового мінімуму. Основні державні соціальні гарантії мають створювати рівні можливості для мінімального споживання

[172] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення : Проєкт Закону України (реєстраційний № 3515 прийнятий у першому читання 02.06.2021).

Окремі положення законопроєкту 3515, за оцінкою Федерації профспілок України (URL : https://fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/informatsijna-robota/20669-zakonoproekt-yakij-povnistyu-znishchue-sotsialnij-zakhist-ukrajini.html) не відповідають принципам розбудови соціальної держави і реалізації людино-центричної політики, що декларована Конституцією України. Зважаючи на позицію профспілок, законопроєкт має бути доопрацьований та зберегти соціальноспрямовану змістовність.

у регіонах, тобто повинні відповідати регіональному прожитковому мінімуму (диференційованому за регіонами). Такий соціальний стандарт на рівні регіонів дасть можливість вирішити проблему наближення основних соціальних гарантій до прожиткового мінімуму, підвищення доходів населення та купівельної спроможності. Крім того, забезпечить єдиний підхід до формування місцевих бюджетів, що дасть змогу зменшити різницю у рівнях доходів (наблизити рівні бюджетної спроможності до середнього по країні), підтримати стимули їхнього підвищення за рахунок власних можливостей.

Аналіз показників державного бюджету за останні роки свідчить, що вони містять серйозні методологічні недопрацювання. Так, показники, які характеризують соціальну сферу і соціальну політику, переважно мають характер макроекономічних пропорцій та співставлень. Украй недостатньо в бюджеті представлені індикатори, що відображають якісні характеристики розвитку соціально-трудової сфери, які мають досягатися за допомогою фінансового розподілу бюджетних коштів. Це унеможливлює прозорість основного фінансового нормативного акту, обмежує його змістове обговорення вузьким колом професіоналів. Відсутня практика зведення всіх фактичних витрат на соціальну сферу різних джерел фінансування. Між тим, відсутність зведеного балансу соціальних витрат перешкоджає прийняттю ефективних рішень щодо вдосконалення міжбюджетних відносин і системи соціального захисту.




| | прожитковий мінімум для працездатних осіб, грн. | прожитковий мінімум для непрацездатних осіб, грн. | мінімальна заробітна плата, грн. | мінімальна пенсія за віком, грн. | мінімальна допомога по безробіттю, грн. |
|---|---|---|---|---|---|
| 01.01.2007 | 558 | 380 | 400 | 380 | 294 |
| 01.01.2011 | 977 | 750 | 941 | 750 | 544 |
| 01.01.2017 | 1689 | 1247 | 3200 | 1247 | 544 |
| 01.01.2019 | 2218 | 1638 | 4173 | 1497 | 610 |
| 01.01.2021 | 2270 | 1854 | 6000 | 1769 | 650 |

**Рис.5.8.** Динаміка окремих соціальних стандартів та гарантій

## 5.2. Мінімальна заробітна плата як соціальна гарантія держави

***Мінімальна заробітна плата є соціальною гарантією*** і нижчою границею вартості робочої сили найпростішої праці в нормальних умовах виробництва. Обчислюється в грошовій формі в розрахунку на місяць. Мінімальна заробітна плата встановлюється законами України, гарантується державою і забезпечується на всій території країни. Мінімальна ставка заробітної плати встановлюється для дорослої людини, вік якої у різних країнах неоднаковий. Мінімальна ставка для молодої особи встановлюється у відсотках від мінімальної ставки дорослого. Договірне регулювання здійснюється підприємницькими організаціями і профспілками на державному, галузевому, регіональному і фірмовому рівнях. Якщо на державному рівні роль регулювання радше соціальна, то на галузевому – не тільки соціальна, але й економічна, стимулююча, а на мікрорівні – насамперед стимулююча. Встановлений мінімум заробітної плати в національному масштабі має бути не нижчим (можливо, і вищим) ніж на галузевому і регіональному рівнях. Принаймні, у процесі просування на первинний рівень колективні договори дедалі більше деталізуються з урахуванням особливостей окремої галузі чи підприємства та його економічних можливостей. У загальнонаціональних колективних договорах установлюється, регулюється мінімальна заробітна плата країною загалом або за секторами економіки та загальним порядком індексації заробітної плати. У галузевих договорах регулюються: мінімальна тарифна ставка за основними професійно-кваліфікаційними групами; форми і системи заробітної плати; розмір соціальних виплат і пільг. У колективних договорах на підприємствах налагоджуються питання розміру і диференціації тарифних ставок; надбавок і доплат; індексації заробітної плати; системи участі у прибутках і статутному капіталі; розміри соціальних виплат і пільг; обговорюється робочий час (тривалість робочого тижня, відпустки тощо). Насамперед у таких договорах регулюється оплата праці робітників. Для керівників, фахівців ці питання обумовлюються у контрактах або інших правочинах.

Суспільна оцінка різних видів праці формується у підсумку ринковими умовами. Вона представлена середньостатистичною заробітною платою за різними професійно-кваліфікаційними групами, категоріями, галузями, регіонами, стажем, статтю, віком. У виявленні середньостатистичної заробітної плати зацікавлені як держава, так і суб'єкти господарювання незалежно від форми власності. Середньостатистична заробітна плата є не тільки зв'язком між ринком праці і конкретним підприємством, але й інструментом рівної

оплати за рівну працю. Усі економічні суб'єкти прагнуть дотримання цього принципу тому, що він дозволяє: стримувати зростання заробітної плати; запобігати відпливу найкваліфікованіших кадрів.

Захист номінальних доходів від інфляції є складником політики доходів. У розвинених країнах вона здійснюється шляхом індексації доходів як на державному рівні (нормами відповідного законодавства), так і на рівні окремих суб'єктів господарювання через колективний договір. Система індексації передбачає диференційований підхід (від повної компенсації найнижчих доходів і до повної її відсутності у високоприбуткових груп населення). В Україні мінімальними державними гарантіями в оплаті праці є не лише мінімальна заробітна плата, але й норми і гарантії в оплаті праці, а також її індексація. Також здійснюється державна підтримка доходів бідних родин, існують системи соціального забезпечення, страхування, підтримки самостійних працівників тощо. Національні особливості, економічні можливості обумовлюють доволі велике розмаїття систем соціального захисту населення.

***Мінімальними державними гарантіями з оплати праці є норми і гарантії, які передбачені ст. 12 Закону України «Про оплату праці»**, а саме:*

- ✓ *норми оплати праці за роботу в надурочний час; у святкові, неробочі та вихідні дні; у нічний час; за час простою, який мав місце не з вини працівника; під час виготовлення продукції, що виявилася браком не з вини працівника; працівників молодше 18 років, при скороченій тривалості їх щоденної роботи;*
- ✓ *гарантії в оплаті праці для працівників – оплата щорічних відпусток; за час виконання державних обов'язків; підвищення кваліфікації, медичного обстеження; для переведених за станом здоров'я на легшу нижче оплачувану роботу; переведених тимчасово на іншу роботу у зв'язку з виробничою необхідністю; для вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років; при різних формах виробничого навчання, перекваліфікації або навчання інших спеціальностей; для донорів ;*
- ✓ *гарантії та компенсації працівникам у разі переїзду на роботу до іншої місцевості, службових відряджень, роботи у польових умовах тощо;*
- ✓ *державна мінімальна гарантія в оплаті праці – індексація заробітної плати.*

*(офіційна позиція Держпраці України)*

Для оцінювання рівня соціальної захищеності працюючих громадян доцільним є визначення не тільки рівня номінальної заробітної плати, а також рівня реальної заробітної плати, що визначає купівельну спроможність шляхом врахування індексу споживчих цін (індексу інфляції). ***Індекс реальної заробітної плати є показником, що характеризує зміну купівельної спроможності номінальної заробітної плати***. За нормальної ситуації індекс реальної заробітної плати має бути в межах 100 %, а бажано, щоб перевищував

індекс інфляції. Динаміка показників, представлена на рис. 5.9 свідчить про складний період 2014 – 2015рр, коли індекси інфляції та індекс реальної заробітної плати різко розійшлися. Мінімальна заробітна плата у 2019 р. складала 39 % від середньої заробітної плати, а у 2021 р. – 49 %. Попри позитивну загальну динаміку у сфері забезпечення головної соціальної гарантії, наявні суттєві проблеми в частині рівня мінімальної заробітної плати. Зважаючи на позитивну загальну економічну динаміку, ***темпи збільшення мінімальної заробітної плати мають бути вищими від темпів зростання соціальних виплат.***

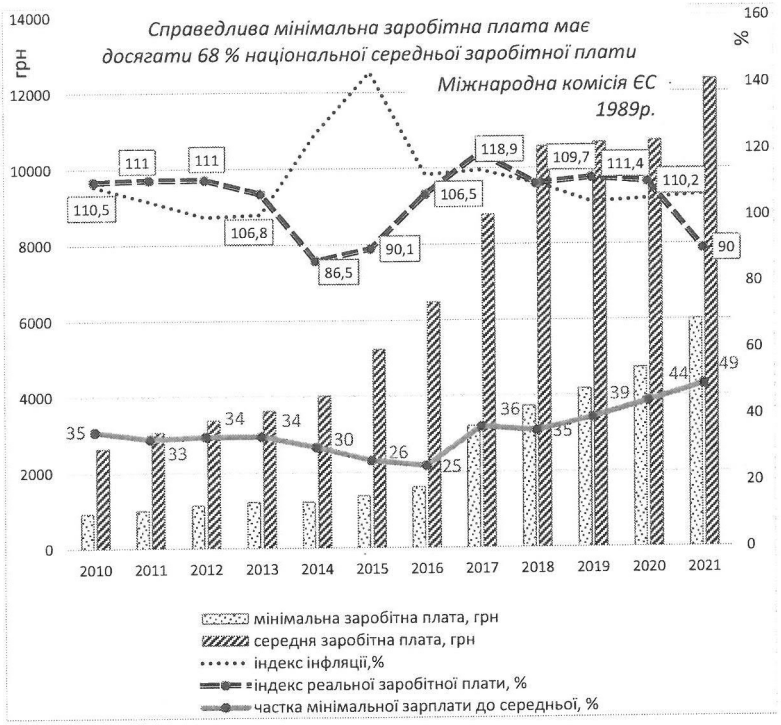



Рис. 5.9. Динаміка показників, що характеризують оплату праці

Найбільш ефективним засобом державного регулювання заробітної плати є визначення гарантованого мінімуму оплати праці. Під час визначення рівня мінімуму заробітної плати використовується значна сукупність критеріїв. Критерії потреб, тобто абсолютного стандарту, використовується у країнах, що розвиваються, де встановлення розміру мінімальної заробітної плати – сміливий крок у контексті реальної економічної обстановки. У розвинених країнах домінує інший підхід: установлення мінімуму заробітної плати прямо пов'язано із загальною економічною ситуацією в країні.

***Системи мінімальної заробітної плати різноманітні, з них можна виділити найбільш розповсюджені:***

- захист соціально вразливих груп населення, що мають низькі заробітки і неконкурентоспроможні на ринку робочої сили;
- установлення справедливої заробітної плати (подібні системи належать до певних галузей діяльності, професій);
- установлення бази всієї структури заробітної плати (боротьба з бідністю, захист від заниження заробітків);
- встановлення мінімуму заробітної плати як інструменту макроекономічної політики для досягнення загальних національних цілей: регулювання економічного зростання, поліпшення розподілу доходів тощо.

Дві перші системи пов'язані з встановленням мінімуму заробітної плати за окремими галузями чи професійними групами, дві останні – належать до систем загального застосування. У світовій практиці мінімальна заробітна плата використовується як довідковий інструмент для обчислення деяких видів допомоги, мита тощо. За своєю суттю мінімальна заробітна плата – це забезпечення тих життєвих засобів, що є необхідними для простого фізичного відтворення робочої сили (прояв відтворювальної функції). У більшості розвинених країн мінімальна зарплата визначається через норматив співвідношення до середньої зарплати (прояв стимулюючої функції).

Вітчизняна практика застосування мінімального розміру місячної оплати праці має істотні недоліки. Співвідношення середньої заробітної плати, мінімальної та прожиткового мінімуму є нестабільним. Мінімальна заробітна плата об'єктивно стала виконувати невластиву їй роль технічного нормативу при визначенні розмірів стипендій, пенсій, соціальної допомоги, податків, штрафів тощо, а своє справжнє призначення як показник мінімально припустимого рівня життя для працездатного населення втратила, і перестала виконувати відтворювальну і стимулюючу функції. Тобто назва залишилася, а економічний зміст спустошений. Підвищення мінімальної зарплати можна досягти через розвиток виробництва, інвестування, структурну перебудову економіки,

післявоєнну відбудову економіки, що стимулюватиме рівень зайнятості, а, відповідно, і доходи.

Одним із дійових засобів державного регулювання оплати праці є запровадження погодинної оплати праці. Розширення сфери використання такої форми, з одного боку, сприяє поліпшенню організації виробництва, нормуванню праці, технічному обґрунтуванню норм часу на виконання всіх операцій технологічного процесу виготовлення продукції, а з іншого, дозволяє підвищити рівень соціальної захищеності працівників.

Можна виділити такі ***методи державного регулювання доходів:***

- ***Законодавчі методи***. Важливе місце в регулюванні доходів посідають питання розробки законодавчої та нормативної бази, яка є вихідним моментом всього процесу регулювання. Для регулювання доходів та рівня життя населення найбільш значущими є Конституція України, Цивільний кодекс, Кодекс законів про працю, закони «Про зайнятість населення», «Про встановлення величини вартості межі малозабезпеченості та розміру мінімальної заробітної плати», «Про прожитковий мінімум» тощо.
- ***Економічні методи***. До них належать: визначення мінімальної оплати праці, податкова політика, регулювання цін. Зростання мінімальної заробітної плати залежить від економічних, фінансових можливостей, що складаються в державі на певному етапі економічного розвитку. Нехтування цим чинником може призвести до затримок виплати заробітної плати, дефіциту бюджету. Водночас рівень мінімальної заробітної плати має визначатися з урахуванням грошових коштів, необхідних для фізичного відтворення робочої сили (прожитковий мінімум). Мінімум заробітної плати задіяний у системі соціальної допомоги. З огляду на визначене обґрунтування, мінімум заробітної плати має велике соціально-економічне значення. Податкова політика повинна сприяти стимулюванню економічного зростання, перерозподілу доходів, ефективних соціальних програм.
- ***Адміністративні методи***. Такі методи не пов'язані зі створенням додаткового матеріального стимулу або ризику економічної втрати. Вони базуються на силі влади і містять забороняючі, дозволяючі заходи або примус. Методи примусу були широко розповсюджені в минулому: це і квота робочих місць на підприємствах для соціально вразливих верств, обов'язковість для підприємств виділяти певну кількість працівників на сільськогосподарські, будівельні роботи, на роботи з благоустрою територій, заборона сумісництва (за певним виключенням – для медичних працівників, наукових співробітників та викладачів). В умовах ринкової економіки деякі адміністративні заходи зберігаються, з'являються нові: державний контроль за монополіями; формування стандартів та контроль за їхнім дотриманням; дотримання

мінімально допустимих параметрів життя населення. В економічно розвинутих країнах адміністративні заходи перетворилися у невід'ємну частину господарського механізму, сприяють підвищенню ефективності економіки та добробуту населення. Однак, водночас, адміністративні заходи обмежують свободу економічного вибору. Коли державний контроль стає надмірним, знижується економічна ефективність, звужується мотивація до підприємницької діяльності тощо.

• ***Узгоджувальні методи (соціальне партнерство).*** У багатьох країнах такі методи знаходять широке розповсюдження, вважаються найбільш економічними і лояльними. Соціальне партнерство – узгодження дій уряду, підприємців і найманих працівників із питань динаміки оплати праці та соціальних трансфертів. Ідея соціального партнерства, розроблена у 50-х роках XX ст. Л. Ерхардом, Р. Балогом, виходить із необхідності узгодження суспільних інтересів, що представлені, з одного боку, профспілками найманих працівників, з іншого – об'єднаннями підприємців заради успішного економічного розвитку країни. Соціальне партнерство передбачає укладання суспільного договору в галузі економічної та соціальної політики.

Державна політика доходів в Україні зазнала значних змін: від найжорсткішої централізації з подальшим її ослабленням і майже до ринкових умов (але погано регульованих). Якщо на першому етапі переходу до ринкових відносин переважали ілюзії, що в умовах надання самостійності підприємствам у розвитку власного бізнесу регулювання доходів державою є зайвим, то нині державне регулювання доходів необхідно розглядати як обов'язкову функцію державних органів управління та влади.

***Пріоритетними заходами в сфері оплати праці мають бути:***

- розроблення додаткових заходів, що мають забезпечити реалізацію положень, передбачених Концепцією реформування оплати праці;
- посилення державного впливу на формування і реалізацію політики трудових доходів. Держава не може не відігравати активної регулюючої ролі у формуванні та реалізації політики доходів працюючих як законодавець, власник, соціальний партнер, організатор, медіатор, гарант прав і свобод тощо;
- підготовка комплексної програми організаційно-економічних та нормативно-правових заходів, метою яких має стати підвищення доходів від трудової діяльності на основі використання тих джерел, що пов'язанні з реструктуризацією виробництва, пошуком резервів ресурсозбереження, стимулювання зниження матеріальних витрат і підвищення частки заробітної плати у собівартості продукції;
- забезпечення впровадження дієвих заходів щодо удосконалення оплати праці у бюджетній сфері; введення в дію Єдиної тарифної сітки оплати праці

працівників бюджетної сфери; поетапне відновлення міжкваліфікаційної диференціації в оплаті праці, з урахуванням відмінностей у кваліфікації;

- забезпечення реалізації заходів щодо повного погашення заборгованості з виплати заробітної плати;
- посилення державного контролю за дотриманням економічними суб'єктами незалежно від форм власності мінімальних державних гарантій щодо оплати праці.

З метою зміни системи і підходів до регулювання оплати праці у сфері державної служби розроблено Концепцію реформування системи оплати праці державних службовців (2020 р.)[173]. Цільовими настановами концепції є підвищення конкурентоспроможності заробітної плати на посадах державної служби, підвищення її прозорості, передбачуваності та справедливості, приведення урядового регулювання оплати праці у відповідність до міжнародних стандартів. Нова модель оплати праці державних службовців передбачає: єдиний підхід до нарахування заробітної плати шляхом посилення її фінансової частини (не менше 70 %) і зменшення змінної складової (не більше 30 %); встановлення рівня окладу відповідно до класифікації посад, виходячи з цінності посади (обсягу, складності роботи та рівня відповідальності), що дозволяє не проводити додатковий поділ державних органів на рівні; проведення справедливого і прозорого розподілу фондів оплати праці в державних органах, а також бюджетних коштів на оплату праці між ними.

***Принципи системи оплати праці державних службовців, що запроваджуються Концепцією реформування:***

- ✓ *прозорість (заробітна плата державних службовців та її складники є зрозумілими та відкритими для платників податків, за кошти яких здійснюється фінансування такої заробітної плати);*
- ✓ *передбачуваність (стала частка заробітної плати державних службовців становить не менш ніж 70 %, переважна частина заробітної плати державних службовців є стабільною та прогнозованою);*
- ✓ *справедливість (заробітна плата держслужбовця відповідає обсягу відповідальності та функціонального навантаження);*
- ✓ *рівність (усунення міжвідомчих та міжрегіональних диспропорцій, внаслідок чого за виконання роботи, рівень відповідальності та обсяг навантаження на якій однакові, у різних державних органах оплата праці здійснюється на єдиному рівні);*
- ✓ *результативність (змінна складова заробітної плати (премія) держслужбовця повинна залежати від результатів його роботи);*
- ✓ *конкурентоспроможність (державні органи пропонують конкурентну заробітну плату для залучення кваліфікованих фахівців на ринку праці).*

[173] Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 № 622-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2020-%D1%80#Text

Законом про Державний бюджет на 2021 р. встановлено підвищення мінімальної зарплати з 01.01.2021 до 6000 грн, з 01.12.2021 до 6500 грн, у погодинному розмірі: з 01.01.2021 – 36,11 грн, з 01.12.2021 – 39,12 грн. Зважаючи на те, що країна потерпає від російської агресії та враховуючи визначені на 2022 рік розміри, установлено з 01.01.2023 р. мінімальну заробітну плату: у місячному розмірі – 6700 грн; у погодинному розмірі – 40,46 гривні[174]. Роботодавці зобов'язані щомісяця нараховувати працівнику за повний відпрацьований місяць заробітну плату не менше визначеної мінімальної. Якщо заробітна плата працівника, який виконав місячну норму праці, є нижчою, ніж законодавчо встановлений розмір мінімальної заробітної плати, то необхідно провести доплату працівнику до рівня мінімальної, яка виплачується щомісячно одночасно з виплатою заробітної плати.

### 5.3. Бюджетне забезпечення надання соціальної допомоги

Соціальне забезпечення здебільшого спрямоване на утримання непрацездатних членів суспільства: старих, осіб з інвалідністю, дітей. Ця підтримка здійснюється відповідно до законодавства з двох джерел: бюджету та фондів соціального страхування. За рахунок бюджету забезпечуються категорії непрацездатних, які не застраховані в обов'язковому порядку (люди похилого віку, які не мають стажу роботи, діти тощо), а також ті, котрі мають професійні особливості трудової діяльності та стану (військовослужбовці, чорнобильці тощо). За рахунок страхових коштів виплачуються трудові пенсії та допомоги застрахованим, переважно це наймані працівники. До системи соціального забезпечення за рахунок бюджету входить і соціальне обслуговування людей похилого віку, осіб з інвалідністю, дітей (утримання будинків-інтернатів, надання медичних послуг, протезування, безплатні ліки тощо).

***Соціальна допомога є адресним видом допомоги, який враховує величину сукупного доходу сім'ї, не має постійного характеру і не розповсюджується на всіх нужденних.***

Існуюча в Україні система соціальної допомоги вразливим верствам населення має вади, успадковані ще з радянських часів, і не відповідає вимогам сьогодення з двох основних причин: 1) недостатньої підтримки справді нужденного населення (як за розміром допомоги, так і за рівнем

[174] Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text

охоплення); 2) розпорошення коштів на виплату допомоги окремим категоріям населення без урахування (або з недостатнім рівнем урахування) реальних доходів домогосподарств. Тобто, значні державні кошти не дають очікуваних результатів, не впливають на зниження масштабів бідності в країні і не захищають вразливі групи населення від ризику бідності. Протягом останніх років розгалужена мережа категорійних видів допомоги почала замінюватися на адресні виплати, але діюча система адресної допомоги практично не підвищує ефективність витрачання бюджетних коштів. В умовах дефіциту бюджетних коштів саме від ефективності роботи інституту адресної допомоги залежить функціонування всієї системи соціального захисту.

Система соціальної допомоги в Україні має на меті підтримувати вразливі групи населення, зокрема малозабезпечені та одинокі сім'ї, які виховують дітей та перебувають в умовах, за яких не задовольняються уповні їхні соціальні потреби; жінок у період вагітності і пологів, при народженні та усиновленні дитини, а також дітей, які з тих чи інших причин позбавлені батьківського догляду і перебувають під опікою чи піклуванням, дітей та осіб з інвалідністю, дітей, один з батьків яких ухиляється від сплати аліментів. Заходи забезпечення гідних умов існування сімей, у яких виховуються неповнолітні діти, здійснюються державою шляхом надання матеріальної допомоги, зокрема:

– допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами (не застрахованим особам), допомога під час народження (усиновлення) дитини, на дітей самотніх матерів, на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, на дітей, хворих на тяжкі захворювання, яким не встановлено інвалідність, відповідно до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»;

– державної соціальної допомоги залежно від майнового стану та сукупного доходу сім'ї відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»;

– соціальної допомоги особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю відповідно до Закону України «Про соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», розмір якої визначається у відсотках від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, залежно від категорії осіб з інвалідністю;

– тимчасової допомоги[175] у розмірі, що дорівнює різниці між 50 % прожиткового мінімуму, для дитини відповідного віку та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців згідно з встановленим регламентом;

[175] Про затвердження Порядку призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2006 № 189 зі змінами та доповненнями. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189-2006-%D0%BF#Text

– щомісячної грошової допомоги особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею (допомога розраховується як різниця між трьома прожитковими мінімумами на кожного члена сім'ї та середньомісячним сукупним доходом сім'ї за попередні шість місяців, але не може бути більше, ніж прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць);
– допомоги на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях[176] (допомога призначається на третю і кожну наступну дитину у щомісячному розмірі 1 700 грн та виплачується кожного місяця за місяць до досягнення дитиною шестирічного віку).

Державну допомогу станом на 01.01.2021 р. отримували 3,7 млн осіб, зокрема допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами – 130,3 тис. осіб; допомогу при народженні дитини та усиновленні дитини – 1 731,6 тис. осіб; допомогу на дітей самотнім матерям – 404,6 тис. осіб; допомогу на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, - 62,8 тис. осіб; хворих на тяжкі захворювання, яким не встановлено інвалідність – 1,8 тис. осіб; тимчасову допомогу дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів 13,5 тис. осіб; державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям 341,6 тис. сімей; державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю – 593,7 тис. осіб; допомогу особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу – 84,4 тис. осіб; допомогу на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях – 324,6 тис. сімей[177].

Складна багаторівнева системи соціальної допомоги на сьогоднішній день містить поряд з адресними ще й категорійні види виплат. Неузгодженість окремих видів допомоги, різна природа та спрямованість дії, дублювання функцій призводить до розпорошення коштів соціального захисту та неефективного їхнього використання. Ситуація ускладняється необхідністю розподілу коштів на соціальну допомогу між регіонами України, оскільки існує значний розрив у рівнях доходів населення залежно від регіону проживання. Відсутність належної інформації призводить до некоректного розподілу бюджетних коштів між регіонами країни, неефективного використання на місцевому рівні. Контроль за дотриманням вимог законодавства під час надання державної підтримки уможливить посилити адресність її надання, спрямувати кошти державного бюджету на підтримку осіб, які їх потребують.

[176] Деякі питання надання соціальної підтримки багатодітним сім'ям : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2019 № 250 із змінами та доповненнями
URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-2019-%D0%BF#Text
[177] Соціальний звіт за 2020 рік. URL: https://www.msp.gov.ua/news/20083.html

Надання населенню всіх видів соціальної допомоги в Україні регулюється Законами України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю»[178]. Крім того, діє Програма надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Порядок надання та призначення допомоги визначений у відповідних положеннях, регламентах, порядках. Окремі види допомоги надаються залежно від сукупного доходу домогосподарства, що претендує на її отримання, зокрема, житлово-комунальна субсидія, субсидія на придбання твердого палива та скрапленого газу, державна допомога малозабезпеченим сім'ям, допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, а інша частина представляє собою категорійні виплати – види допомоги окремим категоріям громадян.

Окремою категорією, яка особливо потребує державної підтримки, є сім'ї з дітьми. Закон «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» передбачає надання таким сім'ям окремої допомоги, розмір якої визначається відповідно до встановленого прожиткового мінімуму. Ці виплати призначаються всім сім'ям з дітьми, незалежно від їхнього матеріального добробуту, та мають на меті матеріальну підтримку сім'ї у разі народження дитини. Законом передбачено п'ять видів виплат. Три з них призначаються всім матерям у разі народження дитини: допомога у зв'язку з вагітністю та пологами (розмір допомоги визначається з урахуванням середнього доходу та тривалості декретної відпустки або ж з урахуванням прожиткового мінімуму, якщо жінка не працює); одноразова допомога при народженні дитини та допомога щодо догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Дві спеціальні допомоги – на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, та допомога на дітей самотнім матерям (батькам) – призначаються у визначених випадках. Безпосередній стосунок до сімей з дітьми має державна соціальна допомога особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю, що надаються згідно з відповідним законом. Вони також представляють собою категорійні виплати, тобто призначаються певним особам, у цьому випадку – дитині до 16 років під час встановлення їй групи інвалідності або непрацюючій особі старше

[178] Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 № 2811-XII (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text ,

Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 01.06.2000 № 1768-III (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text,

Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю : Закон України від 16.11.2000 № 2109-III із змінами та доповненнями URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2109-14#Text

16 років, якщо вона є особою з інвалідністю з дитинства. Розмір допомоги залежить від категорії, групи інвалідності з урахуванням прожиткового мінімуму.

Система адресної соціальної допомоги в Україні містить такі види виплат: допомога малозабезпеченим сім'ям; субсидії на житлово-комунальні послуги і паливо; допомога переселенцям на покриття витрат на проживання.

***Житлова субсидія як окремий вид адресної соціальної допомоги запроваджена в Україні з 1996 року.*** Програма житлових субсидій залишається головним механізмом забезпечення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг, що показала свою ефективність в умовах підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги. Через програму житлових субсидій держава компенсує сім'ям витрати на оплату житлово-комунальних послуг у межах нормативів споживання послуг, що перевищують обсяг обов'язкового платежу. Розмір обов'язкового відсотка платежу за житлово-комунальні послуги для кожної сім'ї визначається індивідуально за єдиною формулою і залежить від розміру середньомісячного сукупного доходу домогосподарства з розрахунку на одну особу. Такий принцип забезпечує принцип соціальної справедливості – що менші доходи домогосподарства, то меншим є відсоток обов'язкової плати за житлово-комунальні послуги. Механізм надання пільг на оплату житлово-комунальних послуг у готівковій формі запроваджено з 2019 р. Монетизація передбачає розрахунок розміру пільг за соціальними нормативами незалежно від фактичного споживання послуг, що стимулює громадян до їх раціонального споживання, коли всі зекономлені їхні кошти можуть використовувати на власний розсуд або для оплати послуг в інший розрахунковий місяць. Мінсоцполітики постійно працює над удосконаленням механізму надання пільг з урахуванням економічних і соціальних вимог, а також об'єктивних проблемних питань, які виникають під час його практичного застосування. Правила призначення житлової субсидії залишаються незмінними, змінюється лише алгоритм її виплати. У 2020 р. продовжували діяти дві моделі грошової форми надання пільг та житлових субсидій:

**Житлова субсидія** є безповоротною адресною державною соціальною допомогою громадянам – мешканцям домогосподарств, що проживають в житлових приміщеннях (будинках) і не можуть самотужки платити за житлово-комунальні послуги, сплачувати видатки на управління багатоквартирним будинком.

- безготівкова форма, за якої кошти перераховуються Мінсоцполітики на власний рахунок, відкритий в АТ «Ощадбанк» (на персональні облікові записи одержувачів), звідки спрямовуються банком на рахунки виконавців житлово-комунальних послуг згідно з поданими ними заявками про суми нарахованих платежів за спожиті ЖКП;
- готівкова форма – готівка виплачується безпосередньо одержувачу або на його рахунок, відкритий в банківській установі або через відділення АТ «Укрпошта». У такому випадку розрахунки з виконавцями ЖКП проводить споживач (отримувач пільги або субсидії) самостійно.

Житлові субсидії для відшкодування витрат на сплату ЖКП у грудні 2020 року отримували близько 3,1 млн домогосподарств; на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива – 384,7 тис. домогосподарств. Понад 95 % отримувачів житлових субсидій та 36 % пільговиків отримують виплати у готівковій формі. Програма житлових субсидій є однією з найбільш вартісних соціальних програм, але має низьку ефективність щодо підтримки населення з низькими доходами внаслідок: відсутності прямого зв'язку між розміром сукупного доходу сім'ї та компенсаційною виплатою; недоліків у методиці розрахунку сукупного доходу сім'ї та у правилах заповнення декларації для органів соціального захисту; існування значних масштабів незареєстрованих доходів, які не враховуються під час визначення сукупного доходу сім'ї. За умови трансформації програми житлових субсидій і переадресації коштів на допомогу малозабезпеченим сім'ям вдалося б досягти більшої ефективності підтримки вразливих верств населення.

З метою забезпечення ефективної державної соціальної підтримки населення на оплату ЖКП в умовах поширення на території України коронавірусної хвороби COVID-19 передбачено на період карантину:

- призначення житлової субсидії на наступний період усім домогосподарствам, які її отримували в опалювальному періоді 2019–2020 рр. в, без їхніх звернень;
- додаткові заходи щодо соціального захисту осіб, яких звільнено з роботи у зв'язку з карантином (врахування до їхнього доходу під час призначення житлової субсидії розміру допомоги з безробіття замість заробітної плати, яку вони отримували за попереднім місцем роботи);
- надання додаткової компенсації витрат на оплату окремих комунальних послуг одержувачам житлових субсидій шляхом збільшення на 50 % соціальних нормативів користування електроенергією, природним газом для приготування їжі та підігріву води, холодною та гарячою водою, водовідведенням у зв'язку з вимушеним постійним перебуванням вдома та збільшенням споживання відповідних послуг;

– відтермінування зміни базової норми плати за житлово-комунальні послуги отримувачами житлової субсидії з 15 до 20 %, яку було заплановано на травень 2020 року.

Удосконалено порядок призначення житлових субсидій, відповідно до якого житлова субсидія призначається: на загальних підставах особам, які набули право власності на житло протягом 12 місяців перед зверненням за призначенням субсидії, зокрема, шляхом успадкування; за рішенням комісії домогосподарствам, у складі яких є особи, котрі офіційно працюють за кордоном; скасовано застосування граничного місячного соціального нормативу, у межах якого держава надає пільги або субсидії на оплату комунальних послуг для дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей, а також сімей, у яких проживають троє і більше дітей. Передбачено можливість призначення на загальних підставах житлових субсидій особам, яким надається допомога з часткового безробіття на період карантину, без вимоги обов'язковості сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у розмірі, не меншому від мінімального, сумарно протягом трьох місяців у періоді, за який враховуються доходи, щодо призначення цих видів державної допомоги. З 01.10.2022 р. змінюється механізм виплати субсидій[179], а саме: виплачувати призначені органами соціального захисту населення субсидії та пільги буде Пенсійний фонд України (а з грудня ПФУ буде і призначати, і виплачувати субсидії та пільги). Громадяни, як і раніше, одержуватимуть виплати на свій банківський рахунок або через пошту.

***Система адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям***, яка почала діяти з 1999 р., має за мету підтримку найбіднішого населення, а отже, і зниження масштабів крайньої бідності. Але ця допомога виявила досить низьку ефективність внаслідок цілої низки причин: суттєвих недоліків методичного характеру; відсутністю зв'язку між ситуацією з бідністю та системою допомоги малозабезпеченому населенню; наявністю великих масштабів

**Адресна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям** надається у грошовій формі, якщо середньомісячний сукупний доход сім'ї, яка складається з непрацездатних осіб є нижчим, ніж величина сукупного доходу, що дає право на призначення соціальної допомоги.

[179] Про надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу Пенсійним фондом України : Постанова КМУ від 16.09.2022 № 1041. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1041-2022-%D0%BF#Text

незареєстрованих доходів; недостатньою організацією системи призначення допомоги та контролем за її наданням; практичною відсутністю роботи з інформування населення щодо можливості отримання допомоги. Адресна допомога малозабезпеченим сім'ям за своєю вартістю поступається програмі житлових субсидій внаслідок недостатнього інформування населення. Але за умови доведення обізнаності населення відносно норм відповідного закону до рівня поінформованості щодо житлових субсидій, практично кожний шостий житель країни теоретично може звернутися по допомогу. Принципи надання державної адресної допомоги малозабезпеченим сім'ям суттєво відрізняються від надання категорійних видів допомоги та полягають у такому:

- визначення права на таку допомогу (як і її розмір) відбувається з урахуванням розміру середньомісячного сукупного доходу сімей, які претендують на її отримання;
- отримувачем адресної допомоги є сім'я; розмір допомоги на одну особу визначається як різниця між рівнем доходу[180] та рівнем забезпечення прожиткового мінімуму;
- право на допомогу отримувач повинен регулярно (раз на півроку) підтверджувати відповідними документами;
- для уникнення зловживань функціонує спеціальний контролюючий орган виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики безпосередньо й через соціальних інспекторів.

Розмір соціальної допомоги визначається як різниця між прожитковим мінімумом для сім'ї та її середньомісячним сукупним доходом, але не може бути більшим ніж 75 % прожиткового мінімуму для сім'ї (встановлені обмеження обумовлені застосуванням ресурсного підходу до планування видаткової частини бюджету, змінюються залежно від фінансової спроможності бюджету)[181]. Сьогодні в Україні застосовуються три основні способи визначення адресування соціальних допомог:

---

[180] Порядок обчислення середньомісячного сукупного доходу сім'ї (домогосподарства) для усіх видів державної соціальної допомоги, затверджений постановою КМУ «Деякі питання виплати державної соціальної допомоги» від 22.07.2020 № 632 (із змін. та доповн.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/632-2020-%D0%BF#Text

[181] Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» у 2021 р. рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) для призначення допомоги у відсотковому співвідношенні до прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення становить:

*для працездатних осіб (35 %)* – з січня (794,50 грн), з липня (832,65 грн), з грудня (868,35 грн);

*для осіб, які втратили працездатність (100%)* – з січня (1769,00 грн), з липня (1854,00 грн), з грудня (1934,00 грн); *130% для дітей віком:*

*до 6 років* – з січня (2497,30 грн.), з липня (2616,90 грн), з грудня (2730,00 грн);

*від 6 до 18 років* – з січня (3113,50 грн), з липня (3263,00 грн), з грудня (3403,40 грн);

*від 18 до 23 р. (за умови навчання)* – з січня (2951,00 грн), з липня (3092,70 грн), з грудня (3225,30 грн).

- ***перевірка засобів існування:*** допомога виплачується лише особам, чий рівень добробуту, сформований за всіма можливими доходами, є нижчим за визначену межу; перевірки можуть проводитись документально (камерально) або шляхом реальної вибіркової перевірки матеріальних та економічних засобів існування людей, які потребують допомоги, силами соціальних служб за місцем проживання;
- ***категоріальний спосіб адресування допомог:*** ґрунтується на врахуванні потреб певних соціально-демографічних груп чи категорій населення, які найбільше потребують допомоги (люди похилого віку, багатодітні сім'ї, батьки-одинаки, пенсіонери тощо); у країнах з досить стратифікованим суспільством цей підхід запроваджується за географічним чи регіональним принципами;
- ***на основі принципу самовизначення***: полягає в тому, що особа сама вирішує, чи скористатись їй допомогою; запроваджуються механізми продажу товарів за пільговими цінами через магазини (продовольчими та широкого вжитку) та надання певних послуг (перукарських, відпочинкових тощо) бідному населенню. Досить часто цей спосіб може поєднуватись із раніше перерахованими способами відбору населення для надання йому адресної допомоги. І саме таке поєднання способів є найпоширенішим.

***Щомісячна адресна грошова допомога переселенцям на покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг***[182] запроваджена, починаючи з 2014р. Грошова допомога надається внутрішньо переміщеним особам, які переїхали з тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим, населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та населених пунктів, розташованих на лінії зіткнення, а також внутрішньо переміщеним особам, житло яких зруйноване або стало непридатним для проживання внаслідок проведення антитерористичної операції або заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі та стримування збройної агресії російської федерації, їхнім дітям, які народилися після дати початку проведення

**Адресна соціальна допомога внутрішньо переміщеним особам** надається особам (на сім'ю), які перемістилися з тимчасово окупованих рф територій України в грошовій формі не більше ніж на шість місяців у встановлених розмірах.

[182] Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова КМУ від 01.10.2014 № 505 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF#Text

антитерористичної операції, тимчасової окупації або заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі та стримування збройної агресії РФ, і взяті на облік у структурних підрозділах із питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органах із питань соціального захисту населення міських, районних у містах (у разі утворення) рад, від дня звернення за її призначенням по місяць зняття з такого обліку включно, але не більше ніж на шість місяців.

Грошова допомога внутрішньо переміщеним особам призначається на сім'ю та виплачується одному з її членів за умови надання письмової згоди у довільній формі про виплату йому грошової допомоги від інших членів сім'ї у таких розмірах:

– для осіб, які отримують пенсію, та інших осіб, які досягли пенсійного віку (крім осіб з інвалідністю), дітей, осіб, які досягли 18-річного віку та продовжують навчання за денною формою в закладах освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої, професійної або вищої освіти, до закінчення таких закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років, – 1000 грн/особ. (члена сім'ї);

– для осіб з інвалідністю I групи та дітей з інвалідністю – 130 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;

– для осіб з інвалідністю II групи – 115 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;

– для осіб з інвалідністю III групи – прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність;

– для працездатних осіб – 442 гривні на одну особу (члена сім'ї).

Загальний розмір допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 3000 гривень, для сім'ї, до складу якої входить одна особа з інвалідністю або дитина з інвалідністю, – 3400 гривень, для багатодітної сім'ї – 5000 гривень. Загальний розмір допомоги на сімей, до складу яких належать двоє і більше осіб з інвалідністю (дітей з інвалідністю), максимальним розміром не обмежується.

Якщо у складі сім'ї, якій призначено грошову допомогу, відбулися зміни, розмір грошової допомоги перераховується з місяця, наступного за місяцем виникнення таких змін, за заявою уповноваженого представника сім'ї або інформацією, поданою компетентним органом. Із 01.07.2021 р. заяви з необхідними документами для призначення грошової допомоги приймаються посадовими особами виконавчого органу або центру надання адміністративних послуг виключно з формуванням електронної справи.

За бюджетною програмою 2501480 «Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» на 2020 р. було передбачено 3,03 млрд грн.; відповідно до заявок про потребу у коштах, наданих структурними підрозділами з питань соціального захисту населення обласних держадміністрацій, середньомісячна кількість сімей, які отримали адресну допомогу, склала 170 827 сімей, середньомісячний розмір адресної допомоги – 1 470,4 грн на одну сім'ю.

Військова агресія рф залишила багатьох українців без домівок, змусила шукати прихисток. Громадяни (власники нерухомого майна), які безоплатно тимчасово розмістили внутрішньо переміщених осіб отримали право на компенсація відповідних витрат[183]. Сума компенсації розраховується з урахуванням кількості днів, протягом яких житлове приміщення надавалося для розміщення ВПО (узятих на облік відповідними органами місцевого самоврядування) та кількості осіб, які проживали у житловому приміщенні власника, в кожний день місяця. Сума компенсації за кожен людино-день визначається на рівні 14,77 грн (у період з 01.10.2022 р. по 31.03.2023 р. – 30 грн за кожен людино-день). Компенсація особам, які розмістили внутрішньо переміщених осіб, виплачується у безготівковій формі за умови відсутності заборгованості за житлово-комунальні послуги за рахунок: коштів державного та місцевих бюджетів (зокрема резервного фонду бюджету), а також коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності; іноземних держав та міжнародних організацій у вигляді благодійної, гуманітарної та матеріальної допомоги; добровільних пожертвувань фізичних і юридичних осіб; благодійних організацій та громадських об'єднань; інших не заборонених законодавством джерел.

***Проблеми функціонування системи соціального захисту вразливих верств населення :***

- мінімальні соціальні виплати із страхових фондів значно поступаються не тільки державному соціальному стандарту (прожитковому мінімуму), але і є нижчими за межу крайньої бідності в країні;
- існування багаторівневої, розгалуженої системи соціальної допомоги;
- низьку ефективність категорійних видів допомоги обумовлено відсутністю зв'язку між фактом надання допомоги та рівнем доходів сім'ї;

[183] Про затвердження Порядку компенсації витрат за тимчасове розміщення (перебування) внутрішньо переміщених осіб : Постанова КМУ від 19.03.2022 № 333.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2022-%D0%BF#Text

розпорошеністю між численними контингентами населення; розміром, який не задовольняє мінімальних потреб людини;

- переобтяження бюджету неефективними видами допомоги;
- відсутність взаємозв'язку між ситуацією з бідністю і системою адресної допомоги (діючий доплатний механізм передбачає виплату допомоги до рівня, нижчого майже в два рази від межі крайньої бідності; унаслідок здійснення адресних виплат такі показники, як рівень бідності і рівень крайньої бідності, не будуть зазнавати змін);
- наявність значних масштабів незареєстрованих доходів унеможливлює підняття порогу допомоги, принаймні, до межі крайньої бідності з двох основних причин: значне та необґрунтоване зростання масштабів виплат за ресурсної обмеженості; загроза подальшого зниження економічної активності та підвищення утриманських настроїв серед населення.

***Для підвищення ефективності системи надання адресної соціальної допомоги необхідно:***

- розробити та впровадити критерії оцінки реального добробуту сімей, які претендують на адресну соціальну допомогу з метою підвищення ефективності роботи соціального інспектора;
- упровадити в практику роботи органів соціального захисту систему громадських робіт для працездатних осіб, що повторно звертаються по соціальну допомогу;
- увести гнучкішу систему надання допомоги, яка б враховувала дійсні потреби сім'ї у кожному конкретному випадку;
- покращити поінформованість населення щодо надання адресної соціальної допомоги;
- удосконалити організаційну структуру та розподіл функціональних обов'язків соціальних працівників.

Найбільш оптимальним варіантом реорганізації пільг, визначених за соціальною ознакою, є заміна окремих видів пільг адресною допомогою, розмір якої буде визначатись, зважаючи на нормативи споживання відповідних послуг. Решту пільг доцільно надавати з урахуванням доходу отримувачів та з огляду на фінансові можливості бюджету.

З метою покращення результатів діяльності системи соціальної допомоги та соціальних послуг для малозабезпечених сімей реалізується проєкт «Модернізація системи соціальної підтримки населення»[184], який фінансується

[184] Проєкт «Модернізація системи соціальної підтримки населення» / Рамкові вимоги до екологічного та соціального менеджменту (РВЕСМ) URL: https://www.msp.gov.ua/news/18469.html

за рахунок позики Міжнародного Банку Реконструкції і Розвитку (Світового банку) у розмірі 300 млн дол США. Проєкт набув чинності 02.10.2014 р. та був спрямований на покращення результатів діяльності системи соціальної допомоги та соціальних послуг України для малозабезпечених сімей. У подальшому мету було скориговано з урахуванням надання екстреної допомоги найбільш вразливим групам, що зазнали впливу внаслідок пандемії COVID-19.

***Проєкт складається з таких компонентів***:

***Компонент 1.*** *Удосконалення надання соціальної допомоги найбільш уразливим верствам населення* передбачає забезпечення фінансування на підтримку розширення програми соціальної допомоги за такими основними напрямами, як: розширення доступу вкрай бідних верств населення до програми державної соціальної допомоги; удосконалення адміністрування соціальних виплат і соціальних послуг; поширення сімейних форм виховання для підтримки сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також малозабезпечених і соціально вразливих сімей; запровадження тимчасових заходів соціальної допомоги з метою пом'якшення впливу пандемії коронавірусу COVID-19 на добробут вразливих верств населення.

***Компонент 2.*** *Інвестиції на підтримку зміцнення інституційної спроможності адміністрування соціальної допомоги і соціальних послуг:* зміцнення інституцій і поліпшення управління інформацією шляхом (перетворення інформаційної системи управління на основі веб-технологій; автоматизації ділових процесів діяльності тощо); розроблення, створення та впровадження механізмів зміцнення нагляду та контролю; побудова нових бізнес-моделей адміністрування виплат і послуг шляхом розроблення інституційної бази для аутсорсингу послуг; опрацювання стандартів надання послуг для адміністрування виплат і послуг та соціального патронату сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах; підготовка варіантів підтримки виводу бенефіціарів із бідності шляхом розроблення заходів із залучення одержувачів до зайнятості); удосконалення комунікаційної, промоційної та просвітницької роботи і зменшення обсягів інституційної форми виховання дітей.

***Компонент 3.*** *Інвестиції на підтримку розвитку сімейних форм виховання та форм виховання в умовах, наближених до сімейних, для забезпечення підтримки дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю та сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах у вибраних областях.*

Проєкт отримав продовження у 2020 р. Загалом він націлений на успішне проведення соціальних реформ, що спрямовані на зменшення рівня бідності та підвищення соціальної захищеності найбільш уразливих верств населення. У межах реалізації заходів проєкту передбачалося забезпечити розвиток інформаційно-комунікаційних технологій у сфері соціального захисту населення, побудову нової моделі надання соціальної підтримки населенню реформування інституту соціального інспектора, виведення сімей із бідності та стимулювання їх до економічної незалежності, реформування дитячих інтернатних закладів, підвищення ролі громади у забезпеченні соціальних потреб та, головно, покращити якість життя вразливих верств населення.

***Додаткове фінансування проєкту «Модернізації системи соціальної підтримки населення» від Світового банку.***

*Першу додаткова позика (30.04.2020р.) в розмірі 150 млн дол США для материнського проєкту було спрямовано на підтримку реформ системи соціальної підтримки та виплату коштів на основі досягнення умов, пов'язаних із результатами (УПР). Три із чотирьох нових умов стосуються важливих напрямків реформи соціальної підтримки в Україні: підвищення ефективності та адресності державної підтримки бідним та вразливим верствам населення шляхом розширення програми соціальної допомоги, спрямованої на бідні верстви населення, а також зменшення охоплення програмою житлових субсидій осіб, що не належать до категорії бідних; сприяння впровадженню додаткових соціальних послуг та послуг з активації для одержувачів допомоги з метою уникнення пастки бідності; раціоналізації виплат для поліпшення їхньої адресності та адміністративної ефективності. Під час підготовки першого етапу розпочалася пандемія COVID-19, яка спричинила значний негативний вплив на бідні та вразливі групи. Уряд України розробив План реагування на надзвичайну ситуацію, що містить складник у сфері соціального захисту. Проєкт, який набрав чинності 20.05.2020 р., підтримав частину урядового Плану реагування на надзвичайну ситуацію шляхом фінансування витрат на подолання наслідків епідемії COVID-19 у сфері соціального захисту в розмірі 50 млн дол США.*

*Друга додаткова позика. 15.06.2020 р. Уряд України звернувся до Світового банку з проханням надати 300 млн дол США для проєкту з метою: негайного реагування на економічну кризу з допомогою ряду заходів у сфері соціального захисту та вдосконалення системи соціальної підтримки для задоволення потреби в довготерміновому зменшенні бідності та підвищення готовності до реагування на майбутні кризові явища. Пропоноване фінансування забезпечить спрямування коштів в межах Компонента 1 первинного проєкту, які будуть виплачені після досягнення нових умов, пов'язаних із результатом: розширення заходів, спрямованих на охоплення бідних верств населення програмою допомоги; підвищенням адресності програми житлових субсидій та їхню монетизацією; розширенням виплат і допомоги з безробіття з метою збільшення розміру допомоги та охоплення; розширенням віддаленого доступу до більшості соціальних виплат та застосування цифрових рішень для виплати допомоги із застосуванням електронних платежів.*

Модель адміністрування державних соціальних програм, соціальних послуг і соціальної роботи, що застосовується у нинішній системі соціального захисту, потребує синхронізації з процесом реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні та суттєвих змін, спрямованих насамперед на забезпечення надання соціальних послуг і використання відповідних сервісів на базовому рівні у спроможних територіальних громадах.

**Концепція реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей**[185] передбачає створення державного органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Урядом через Міністра соціальної політики і який забезпечується шляхом перетворення Держсоцслужби на Національну соціальну сервісну службу України (Нацсоцслужбу). Метою Концепції є визначення та впровадження ефективної моделі взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для реалізації державної політики соціального захисту населення та захисту прав дітей із забезпеченням сервісного підходу до надання соціальних послуг та дотриманням принципу їхньої максимальної доступності для споживачів, а також здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства у зазначеній сфері. Планується отримати такі основні результати: створення ефективної системи реалізації державної політики з питань соціального захисту населення, захисту прав дітей, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей; підвищення адресності надання різних видів допомоги, унеможливлення порушень законодавства під час призначення соціальних виплат; утворення та розвиток високоякісних соціальних сервісів для населення; забезпечення раннього виявлення вразливих сімей, профілактики складних життєвих обставин осіб/сімей; надання базових соціальних послуг населенню за місцем проживання та своєчасна організація спеціалізованих соціальних послуг; швидке та зручне надання адміністративних послуг соціального характеру через центри надання адміністративних послуг; міжвідомча взаємодія у процесі надання соціальної підтримки сім'ям з дітьми, особам з інвалідністю, особам похилого віку; підвищення якості надання послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми, домашнього насильства, насильства за ознакою статі; забезпечення ефективної підтримки сімей з дітьми та відповідального

[185] Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей : Розпорядження КМУ від 26.08.2020 № 1057-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2020-%D1%80#Text

батьківства; забезпечення патронату над дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах; максимальне охоплення сімейними формами виховання дітей, які залишилися без батьківського піклування, дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; підвищення ефективності соціального захисту населення за рахунок професійної спроможності працівників системи соціального захисту, зокрема працівників центрів надання адміністративних послуг, які надають адміністративні послуги соціального характеру, а також здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей; утворення і забезпечення функціонування системи навчання, підвищення кваліфікації працівників центрів надання адміністративних послуг (щодо послуг соціального характеру), фахівців із питань соціального захисту населення та забезпечення прав дітей, надання соціальних послуг та проведення соціальної роботи.

З метою організації виконання власних і делегованих повноважень та функцій виконавчими органами сільських, селищних, міських рад у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі, протидії торгівлі людьми напрацьовано відповідне методичне підґрунтя щодо організації та забезпечення діяльності територіальної громади у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей[186] Прийнято Стратегію цифрової трансформації соціальної сфери[187], яка передбачає створення Єдиної інформаційної системи соціальної сфери, у межах якої створюватиметься Єдиний соціальний реєстр, до якого включатиметься інформація про отримувачів усіх видів соціальної допомоги з обов'язковим зазначенням їхнього статусу, права на отримання того чи іншого виду соціальної підтримки. Утворено Нацсоцслужбу України[188], до функцій якої належить реалізація державної політики у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей відповідно до законодавства, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей.

Для підтримки громадян в умовах карантину, впровадженого Урядом з метою запобігання поширенню на території України гострої коронавірусної

---

[186] Деякі питання адміністрування надання місцевими державними адміністраціями і територіальними громадами соціальної підтримки у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей : Наказ Міністерства соціальної політики України від 30.12.2020 № 868.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0868739-20#Text

[187] Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2020 № 1353-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text

[188] Про Національну соціальну сервісну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 № 783, (зі змін.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-%D0%BF#Text

хвороби COVID-19, посилено соціальний захист населення, зокрема, збільшено розміри соціальних виплат і субсидій на оплату житлово-комунальних послуг. Також спрощено механізм отримання житлової субсидії та у травні 2020 року проведено автоматичне (без звернення громадян) призначення житлової субсидії на наступний період усім домогосподарствам, які отримували її у попередньому опалювальному періоді. Також фізичним особам – підприємцям, які втратити дохід через карантин, надано матеріальну допомогу у розмірі 8 тис. грн та запроваджено допомогу на дітей до десятирічного віку.

В Україні заходи соціального захисту поширюються на певні категорії громадян, визначені чинним законодавством. Визначимо основні категорії громадян, заходи щодо соціального захисту яких фінансуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів: пенсіонери; сім'ї, діти та молодь; інші категорії населення, що мають право на соціальний захист. Найбільшою за обсягом видатків є категорія пенсіонерів – понад 60 % усіх видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, що пояснюється, насамперед, зростанням частки людей пенсійного віку в загальній структурі населення України.

Основні проблеми забезпечення ефективної соціальної підтримки громадян обумовлено: високим рівнем бідності через низькі прибутки вразливих верств населення; невідповідністю розміру прожиткового мінімуму його реальному рівню; неспроможністю частини населення самостійно оплачувати рахунки за житлово-комунальні послуги через низькі доходи та високі тарифи; низькою ефективністю системи державної підтримки в частині мотивації працездатних непрацюючих осіб зі складу малозабезпечених сімей до пошуку роботи та виведення своєї сім'ї зі стану бідності. З огляду на це, основними середньостроковими цілями забезпечення ефективної соціальної підтримки громадян є: покращення добробуту вразливих верств населення шляхом підвищення їхніх доходів, установлення державних соціальних стандартів, які відповідають реальним потребам громадян; зміна підходів до визначення прожиткового мінімуму та оптимізація сфер його застосування; удосконалення порядку призначення житлових субсидій; стимулювання економічної активності та сприяння зайнятості одержувачів соціальної допомоги. Для реалізації поставлених цілей уряд планує використати такі механізми: створення умов для підвищення розміру прожиткового мінімуму та приведення його у відповідність до міжнародних норм; упорядкування системи розрахунків прожиткового мінімуму та соціальних виплат, які визначаються на його основі; удосконалення порядку призначення житлових субсидій; розширення механізмів надання допомоги малозабезпеченим сім'ям

шляхом надання фінансової підтримки для відкриття власної справи (бізнесу). Результатами, що підтвердять ефективність досягнення цілей, мають стати підвищення розміру прожиткового мінімуму та наближення його до реального рівня та збільшення до 50 % кількості непрацюючих працездатних осіб із числа членів малозабезпечених сімей, які повернулися на ринок праці або відкрили власну справу.

### 5.4. Бюджетне забезпечення осіб з інвалідністю

В Україні у довоєнний період налічувалося понад 2,7 млн осіб з інвалідністю. У Законі України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»[189] визначено, що соціальний захист інвалідів з боку держави полягає у наданні грошової допомоги, засобів пересування, протезування, орієнтації і сприйняття інформації, пристосованого житла, у встановленні опіки або стороннього догляду, а також пристосуванні забудови населених пунктів, громадського транспорту, засобів комунікацій і зв'язку до особливостей інвалідів. Пенсійна система України охоплює всіх громадян, визнаних інвалідами, виплати яким здійснюються у формі пенсій, надбавок та підвищення до пенсій, компенсаційних виплат, додаткових пенсій. Відповідно до законодавства особам з інвалідністю призначається трудова або соціальна пенсія щодо інвалідності. Обов'язковою умовою для призначення трудової пенсії є наявність визначеного законом стажу роботи. Розмір виплат залежить від типу інвалідності та нараховується в залежності від розміру пенсії за віком (I група – 100 % пенсії; II група -90 %; III група – 50 %). Для інвалідів війни I -ї групи мінімальна пенсія не може бути меншою за мінімальну заробітну плату. Незважаючи на певні зрушення у пенсійному забезпеченні громадян України, варто зазначити, що розмір виплат залишається низьким. Розмір мінімальної пенсії залежить від зміни показників мінімальної заробітної плати та офіційного прожиткового мінімуму.

Соціальне страхування розглядає соціальні види ризику, оскільки його мета — страховий захист саме від цих видів ризику (втрата працездатності через хворобу, старість, нещасний випадок тощо). Цей ризик носить масовий, суспільний характер, тому, на відміну від інших форм соціального захисту населення, соціальний ризик враховується заздалегідь. Відповідно до діючого законодавства запроваджено три види загальнообов'язкового державного

[189] Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-XII (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text

соціального страхування: від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; на випадок безробіття. Такий підхід дозволяє формувати фінансову систему для економічного захисту людини у разі настання безробіття, тимчасової непрацездатності, вагітності та пологів, народження дитини, догляду за нею, нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, а також у старості за рахунок страхових внесків роботодавців та застрахованих осіб, запровадження ефективної системи управління соціальним страхуванням, удосконалення системи соціальних виплат, дієвого контролю за цільовим використанням коштів страхових фондів.

Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності»[190] безпосередньо стосується вирішення проблем інвалідів внаслідок трудового каліцтва та професійного захворювання. Усі підприємства, установи та організації незалежно від форм власності зобов'язані здійснювати обов'язкове страхування своїх працівників. Забезпечення соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання здійснюється у вигляді допомоги у разі настання тимчасової непрацездатності, щомісячних та одноразових страхових виплат, а також додаткових витрат, пов'язаних із пошкодженням здоров'я потерпілого. Допомога з тимчасової непрацездатності призначається і виплачується за рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків, починаючи з шостого дня тимчасової непрацездатності. Перші п'ять днів тимчасової непрацездатності оплачує роботодавець, на підприємстві якого виник нещасний випадок або професійне захворювання. Допомога не залежить від страхового стажу застрахованої особи та виплачується в розмірі 100 % середнього заробітку за весь період тимчасової непрацездатності до відновлення працездатності або встановлення стійкої втрати професійної працездатності. Одноразова допомога потерпілому визначається з розрахунку середньомісячного заробітку потерпілого за кожний відсоток втрати професійної працездатності, але не вище чотирикратного розміру граничної суми заробітної плати (доходу), з якої сплачуються внески до Фонду. Сума щомісячної страхової виплати потерпілому встановлюється відповідно до ступеня втрати професійної працездатності

[190] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності : Закон України №1105-XIV від 23.09.1999 (із змін. та доповн.).URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text

та середньомісячного заробітку, який потерпілий мав до ушкодження здоров'я. Виплата пенсії за інвалідністю внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання провадиться потерпілому відповідно до законодавства про пенсійне забезпечення. За рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності, потерпілі, які стали інвалідами, забезпечуються санаторно-курортним лікуванням, спеціальним автотранспортом, засобами реабілітації, відносно них здійснюються заходи медичної, соціально-побутової, професійної реабілітації тощо.

Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасової втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням», який набрав чинності з 01.03.2001 р., визначає порядок надання допомоги з тимчасової непрацездатності до відновлення працездатності або встановлення медико-соціальною експертною комісією інвалідності. Крім цього, Законом передбачено, що інвалідам, які працюють на підприємствах і організаціях УТОГу і УТОСу, допомога з тимчасової непрацездатності за рахунок коштів Фонду з тимчасової втрати працездатності надається починаючи з першого дня її настання в розмірі 100 % заробітку, тоді як іншим працюючим вона призначається починаючи з шостого дня тимчасової непрацездатності залежно від страхового стажу. Працюючі інваліди за рахунок коштів Фонду отримують путівки на санаторно-курортне лікування та оздоровлення.

Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»[191] визначаються правові засади надання соціальних послуг особам з інвалідністю в Україні у межах державної служби зайнятості. Особам з інвалідністю, які звертаються до центрів зайнятості, надається профорієнтаційна допомога, здійснюється пошук відповідної роботи та сприяння у працевлаштуванні, надаються інформаційні та консультаційні послуги, пов'язані з працевлаштуванням. Для підтримки працюючих інвалідів, а також заохочення підприємств, організацій та фізичних осіб, які використовують працю осіб з інвалідністю, законодавством передбачено пільги страхувальникам із сплати страхових внесків до фондів соціального страхування. Так, для підприємств, майно яких є власністю громадських організацій інвалідів і де чисельність інвалідів становить не менше половини чисельності працюючих, а фонд оплати праці інвалідів — не менше ніж 25 % загальної суми витрат на оплату праці, яка використовує найману працю осіб з інвалідністю, визначено:

[191] Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 02.03.2000 № 1533-III (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14#Text

- сплату 50 % страхового тарифу за класами професійного ризику до Фонду соціального страхування від нещасних випадків;
- звільнення суми витрат на оплату праці осіб з інвалідністю від сплати внесків до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття;
- відрахування страхових внесків у розмірі 0,7 % від витрат на оплату праці інвалідів до Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності;
- підприємства УТОГу і УТОСу сплачують страхові внески у розмірі 0,25 % від витрат на оплату праці найманих працівників — інвалідів та 0,5 % від витрат на оплату праці інших найманих працівників.

Питання надання реабілітаційних послуг особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю є ключовим фактором, що впливає на можливість інтеграції у суспільство. На сьогодні в сфері управління Мінсоцполітики функціонує вісім державних реабілітаційних установ, діяльність яких спрямовано на надання послуг щодо зменшення чи подолання фізичних, психічних розладів, коригування порушень розвитку, навчання основним соціальним та побутовим навичкам, розвиток здібностей, створення передумов для інтеграції у суспільство. Щороку у зазначених реабілітаційних установах отримують послуги понад 2 тисячі осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю.

Прийнято оновлену редакцію Порядку використання коштів, передбачених у Державному бюджеті для здійснення реабілітації дітей з інвалідністю[192], що дає можливість подальшого впровадження принципу ***«гроші ходять за людиною»*** та врегульовує низку проблемних питань щодо: першочергового забезпечення реабілітаційними послугами дітей з інвалідністю; збільшення питомої ваги витрат на надання реабілітаційних послуг для однієї дитини; включення у граничну вартість реабілітаційних послуг вартості перевезення дитини; спрощення адміністративних процедур та прискорення процесів надання реабілітаційних послуг.

З метою створення сприятливих умов для працевлаштування осіб з інвалідністю ініційовано комплексні зміни до деяких законів України, якими передбачається впровадити: альтернативний варіант виконання встановленого чинним законодавством нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю; диференційований підхід щодо працевлаштування осіб з важкою формою інвалідності; поняття «цільові фінансові санкції» замість

[192] Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення реабілітації дітей з інвалідністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.01.2021 № 30. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/30-2021-%D0%BF#Text

«адміністративно-господарські санкції», що створює рівні умови для усіх роботодавців у частині відповідальності за порушення; інші ефективні механізми щодо працевлаштування осіб з інвалідністю, а саме: стимулювання працедавців до створення робочих місць шляхом розумного пристосування; підвищення відповідальності у разі невиконання встановленої квоти.

Звичайно, у страховій системі можуть брати участь лише працюючі громадяни. ***Громадянам, які не охоплені системою соціального страхування, передбачається допомога з державного бюджету. Тому страхування повинно доповнюватися державною соціальною допомогою.*** Життєзабезпечення осіб з інвалідністю в Україні підтримується ***системою пільг та компенсацій,*** з яких найбільш розповсюдженими є: безоплатне або пільгове одержання ліків, безоплатний проїзд та пільги з оплати житлово-комунальних послуг. Пільги та компенсації, передбачені особам з інвалідністю, можна поділити на групи залежно від форми та періодичності надання, причини інвалідності, а також категорії пільг, що надаються тощо. Перелік пільг та компенсацій, передбачених законодавством України, може доповнюватися додатковими соціальними гарантіями, які надаються за рішенням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (рис. 5.10).

Основним змістом реформ системи соціальної допомоги стало поглиблення адресної соціальної підтримки малозабезпечених верств населення: сімей з дітьми, осіб з інвалідністю, ветеранів війни. В основу Закону України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» покладено принцип матеріального забезпечення осіб у відсотковому відношенні до прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність, залежно від віку дитини та групи інвалідності. Враховуючи обмежену здатність до праці та можливість працевлаштування інвалідів з дитинства I групи і необхідність додаткових витрат, пов'язаних із здійсненням догляду за ними, Законом закріплено призначення цим особам надбавки з догляду в розмірі 50 % прожиткового мінімуму встановленого для осіб, які втратили працездатність. У Законі передбачено також призначення надбавки з догляду за дітьми з інвалідністю віком до 16 років. Через малолітній вік та стан здоров'я розвиток цих дітей потребує додаткових витрат для того, щоб вступити в доросле життя з набутими навичками самостійного обслуговування та здатністю до суспільно корисної діяльності. З метою матеріальної підтримки родин, які не мають достатніх фінансових можливостей, передбачена додаткова виплата у вигляді надбавки для догляду за дитиною з інвалідністю.




**Рис. 5.10.** Класифікація пільг та компенсацій для осіб з інвалідністю

Оскільки існуюча економічна ситуація в Україні не дає змоги повною мірою забезпечити реалізацію положень, затверджено рівень[193] забезпечення прожиткового мінімуму для призначення державної соціальної допомоги особам з інвалідністю з дитинства та дітям-інвалідам у розмірах від 60 % до 100 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. До державної соціальної допомоги призначається надбавка на догляд за особами з інвалідністю з дитинства, розмір якої значно збільшено у 2021 р. від 50 % до 200 % (проти 15 % – 100 %) прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Показники свідчать, що за таких умов державна допомога забезпечує поліпшення матеріального становища інвалідів з дитинства та дітей-інвалідів і сприяє їхній соціальній адаптації. Але нагальною є необхідність підвищити рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам.

***Рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення державної соціальної допомоги.***

*Розмір державної соціальної допомоги призначається відповідно до прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, у таких розмірах: особам з інвалідністю з дитинства I групи – 100 %; особам з інвалідністю з дитинства II групи – 80 %; особам з інвалідністю з дитинства III групи – 60 %; на дітей з інвалідністю віком до 18 років – 70 %.*

*Розмір надбавки на догляд призначається в таких розмірах:*

*– особі з інвалідністю з дитинства I групи, віднесеній до підгрупи А, – з 01.01.2021 р. – 150 %, з 01.01.2022 р. – 200 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;*

*– особі з інвалідністю з дитинства I групи (підгрупа Б) – з 01.01.2021 р. – 100 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;*

*– одинокій особі з інвалідністю з дитинства II, III групи, яка за висновком ЛКК закладу ОЗ потребує постійного стороннього догляду, – з 01.01.2021 р. – 75 % пр. мін. для непрацездатних осіб;*

*– на дитину з інвалідністю віком до 6 р.(підгрупа А) – з 01.01.2021 р. – 150 %, з 01.01.2022 р. – 200% прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років;*

*– на іншу дитину з інвалідністю віком до 6 років – 50 % прожиткового мінімуму для дітей віком до шести р.;*

*– на дитину з інвалідністю віком від 6 до 18 років, віднесену до підгрупи А, з 01.01.2021 р. – 150%, з 01.01.2022 р. – 200 % прожиткового мінімуму для дітей віком від 6 до 18 років;*

*– на іншу дитину з інвалідністю віком від 6 до 18 років – 50 % прожиткового мінімуму для дітей.*

[193] Деякі питання призначення і виплати державної соціальної допомоги особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю : Постанова КМУ від 3.02.2021 № 79 із змінами та доповненнями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-2021-%D0%BF#Text

Таблиця 5.3

## Джерела фінансування витрат на реалізацію політики соціального захисту осіб з інвалідністю в Україні

| Джерела фінансування | Напрями фінансування |
|---|---|
| Фонд соціального захисту інвалідів (кошти, що передаються до Фонду з **державного бюджету)** | Забезпечення інвалідів протезно-ортопедичними виробами, технічними засобами реабілітації, санаторно-курортним лікуванням; компенсаційні виплати на бензин, ремонт, техобслуговування автотранспорту; надання матеріальної допомоги інвалідам тощо |
| Фонд соціального захисту інвалідів (суми штрафних санкцій, що надійшли до Фонду за невиконання підприємствами нормативів працевлаштування) | Заходи щодо соціально-трудової та професійної реабілітації та забезпечення додаткових гарантій зайнятості інвалідів |
| Кошти, передбачені у **державному бюджеті** Мінсоцполітики України | Утримання медичних стаціонарів при протезно-ортопедичних підприємствах;<br>програма протезування (розроблення, організація виготовлення виробів та комплектуючих до протезів, ортопедичного взуття, засобів пересування);<br>фінансова підтримка всеукраїнських громадських організацій інвалідів;<br>освіта (технікуми-інтернати для інвалідів);<br>охорона здоров'я (санаторії для інвалідів і ветеранів, клініка при НДІ протезування) |
| **Державний бюджет (у вигляді субвенцій місцевим бюджетам)** | Виплата державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, малозабезпеченим сім'ям, малозабезпеченим сім'ям з дітьми, надання субсидій на оплату ЖКП |
| **Місцеві бюджети** | Пільги інвалідам за законодавством України та нормативними актами місцевих органів виконавчої влади, ОМС |
| Фонд державного соціального страхування | Виплата щомісячних та одноразових страхових сум потерпілим (членам їхніх сімей) від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, фінансування витрат, пов'язаних з ушкодженням здоров'я потерпілого |
| Пенсійний фонд | Трудові пенсії |
| **Державний бюджет** | Соціальні пенсії, пенсії з інвалідності внаслідок Чорнобильської катастрофи, пенсій інвалідам ЗСУ |

Серйозною залишається проблема фінансового забезпечення надання пільг, особливо тих, які фінансуються з коштів місцевих бюджетів. Відсутність

системної концепції призводить до того, що політика соціального захисту інвалідів не має реальної фінансової основи. Закони, які забезпечують пільги та соціальні виплати, приймаються без врахування можливості реального фінансового забезпечення, не кореспондуються з основним фінансовим планом країни – законом про Державний бюджет. Від стану доходної частини державного і місцевих бюджетів залежить надання особам з інвалідністю пільг та компенсацій, передбачених законодавством України, а також рішеннями місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Фінансування в повному обсязі прийнятих державою зобов'язань щодо матеріального забезпечення осіб з інвалідністю може бути здійснено за умови істотних змін ідеології, політики та практики в соціальній сфері та вимагає значних зусиль всього суспільства. *Для удосконалення механізму надання пільг та компенсацій для осіб з інвалідністю необхідно*:

- упорядкувати діючу систему пільг і компенсацій та підвищити обґрунтованість їхнього надання. Це можливо тільки за умови внесення відповідних змін в діюче законодавство. Перегляд пільг, що надаються, дасть змогу перерозподілити фінансові ресурси для надання пільг та компенсацій найбільш вразливим категоріям інвалідів, підвищити їхню соціальну захищеність;
- здійснити принцип адресності, який передбачає індивідуальний підхід до надання пільг для кожного інваліда: врахування стану непрацездатності особи, її матеріальної забезпеченості та індивідуальних потреб, вільний вибір взаємозамінюваних форм та типів пільг, для чого повинна бути запроваджена оцінка всіх пільг і послуг, що надаються;
- сконцентрувати увагу на розв'язанні найбільш гострих проблем забезпечення надання пільг.

Такі заходи узгоджуються з першочерговим завданням проголошених в Україні реформ стосовно переходу від надання пільг до адресної допомоги малозабезпеченим громадянам.

### 5.5. Соціальний бюджет: критерії та індикатори оцінювання

До інструментів кількісного управління процесами реалізації державної соціальної політики, обґрунтування необхідних джерел доходів і соціальних видатків належить складання соціального

**Соціальний бюджет** – функціональний підсумок усіх видатків і доходів, віднесених до сфери соціального захисту.

бюджету. Соціальний бюджет як функціональний підсумок усіх видатків і доходів, віднесених до галузей соціального захисту, є імітаційною, економіко-математичною моделлю. Він показує обсяги коштів, які держава витрачає на пенсії, охорону здоров'я, а також на всю систему соціального захисту, що є початком для аналізу ефективності національної системи соціального захисту і забезпечує системний підхід до прогнозування соціальних витрат та їхнього фінансування, зв'язку соціального бюджету з демографічним і макроекономічними показниками, оперативне реагування на зміни в законодавстві, здійснення розрахунків для окремих сценаріїв розвитку економіки. Соціальний бюджет на національному рівні розраховується за відповідними показниками як в абсолютному вимірі, так і у % до ВВП. Прогнозні розрахунки здійснюються більш ніж за ста показниками, з-поміж яких витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, а також витрати та доходи цільових соціальних фондів.

Під час складання соціального бюджету в Україні за джерелом фінансування соціальні витрати поділяються на три групи:

1. Витрати, що **фінансуються за рахунок бюджетних виплат** (пільги ветеранам війни та праці, кошти на виплату щорічної разової допомоги ветеранам війни, соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям з дітьми, інші види соціального захисту, житлові субсидії, охорона здоров'я, витрати, пов'язані з ліквідацією аварії на ЧАЕС).
2. Витрати, що **фінансуються за рахунок страхових внесків** (короткотермінові допомоги Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, витрати Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, витрати Фонду страхування від нещасних випадків на виробництві).
3. Видатки **з різних джерел** (видатки Фонду соціального захисту інвалідів за рахунок державного бюджету і , частково, платежів підприємств, пенсії та короткострокові допомоги з Пенсійного фонду за рахунок пенсійних страхових внесків).

Під час створення моделі соціального бюджету використовуються методи актуарних розрахунків, кількісного аналізу, узагальнення, екстраполяції, моделювання та імітації, що дозволяє забезпечити її адаптованість до умов ринкових перетворень та поєднання механізмів прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

За світовими стандартами, нинішній рівень державних видатків соціального спрямування (бюджетні видатки та видатки цільових соціальних фондів) в Україні є досить високим (2007р. – 45,9 %, 2020 р. – 53,6 %). Країна належить до 10 країн із найвищою у світі часткою видатків державного сектора

у ВВП[194]. Спроможність українського державного апарату ефективно витрачати таку велику частину економічних ресурсів країни викликає сумніви. Зависокий рівень державних видатків за їх низької ефективності погано позначається на економічному зростанні країни. Млявий перебіг структурних галузевих реформ утримує рівень державних видатків на високому рівні, а це, так само, пригнічує економічне відновлення. Згідно з дослідженням Центру економічної стратегії[195] оптимальною часткою видатків державного сектору у ВВП є 37 %; зниження частки до цього рівня здатне забезпечити середньорічне економічне зростання в Україні на 0,9 – 3,5 %% ВВП. Важливим є проведення структурних галузевих реформ та пошук механізм управління ресурсами, спрямований на реалізацію стратегічних настанов держави. Перехід до ринкової системи господарювання не супроводжувався в Україні диверсифікацією системи фінансування заходів соціальної політики, головним джерелом витрат був та залишається державний бюджет країни. Водночас досвід висвітлив суттєві проблеми у бюджетному фінансуванні заходів соціальної політики: недостатні обсяги, неефективна структура фінансування, несинхронність до зміни валютного курсу, непослідовність і фрагментарність фінансування, недостатня соціальна спрямованість.

В Україні щороку під час підготовки державного бюджету йде мова про збільшення його дохідної частини, водночас основними аргументами є: необхідність виконання соціальних зобов'язань держави згідно із соціальними стандартами; фінансування соціальних програм уже передбачених чинним законодавством; проведення модернізації економіки держави. Протягом останнього десятиріччя динаміка бюджетного фінансування соціальної сфери, соціального захисту та забезпечення відстає від темпів зміни загальних бюджетних видатків та зміни валютного курсу. Зниження обсягів фінансування освіти містить у собі реальну загрозу тривалого негативного впливу на продуктивність праці внаслідок зниження якості робочої сили і державного управління, веде до погіршення стану людського потенціалу та зниження рівня національної конкурентоспроможності. Недостатність бюджетного фінансування обумовило зменшення кількості населення, охопленого державною охороною здоров'я, погіршення якості, зниження рівня відповідальності за якість медичного обслуговування. Підвищення обсягів

[194] Такий високий показник перерозподілу ВВП через бюджет та соціальні страхові фонди, як в Україні, має, наприклад, Німеччина (44 % від ВВП, за даними Євростату). На відміну від України, Німеччина посідає одне з найвищих місць у світі за показниками якості урядування та контролю корупції, які оцінює Світовий Банк (World Governance Indicators), щодо якості управління – 96 % (максимум 100 %), ефективність уряду – 94 %, контроль корупції – 94 %; тимчасом як Україна за цими ж показниками має відповідно 36 %, 32 %, 19 %.

[195] Бюджет-2018: розвиток за інерцією Експрес-аналіз (12 січня 2018 р.) URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/budget-2018_flash.pdf.

державного фінансування охорони здоров'я є необхідною умовою досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я і пов'язаних зі здоров'ям цілей щодо сталого розвитку; витрати на охорону здоров'я – це не додаткове навантаження на бюджет, а інвестиції в боротьбу з бідністю, засіб підвищення продуктивності праці, забезпечення економічного зростання і побудови здорового, безпечного і справедливого суспільства. Бюджетні видатки спрямовуються на фінансування: соціального захисту у випадку непрацездатності; соціального захисту пенсіонерів; соціального захисту ветеранів війни та праці; соціального захисту сім'ї, дітей та молоді; соціального захисту безробітних; допомогу у вирішенні житлового питання; соціального захисту інших категорій населення тощо.

***Критерії та індикатори соціальної спрямованості бюджету*** можна поділити на прямі, які безпосередньо характеризують соціальні видатки бюджетів, та непрямі, які характеризують результати функціонування соціальної сфери (вплив на населення). ***Прямі критерії та індикатори соціальної спрямованості:***

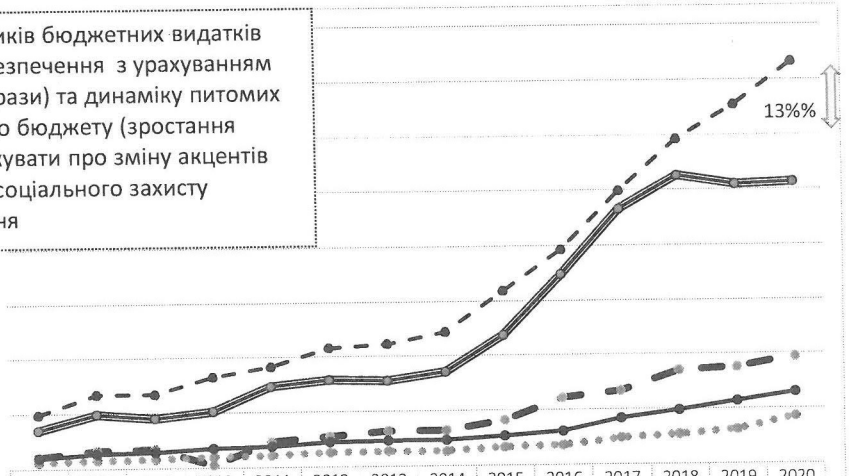
- питома вага видатків на соціальну сферу (за окремими видами) у загальному обсязі видатків бюджету;
- відношення видатків на соціальну сферу (за окремими видами) до показника ВВП;
- співвідношення видатків на соціальну сферу з видатками, що спрямовуються на економічний розвиток тощо;
- співвідношення фактичних і планованих видатків бюджету на соціальну сферу (за окремими видами видатків);
- співвідношення фактичного фінансування соціальної сфери (за окремими видами) та розрахованого за нормативами;
- співвідношення обсягів фінансування окремих галузей соціальної сфери, отриманих із різних джерел (бюджет, система соціального страхування, кошти фізичних або юридичних осіб тощо);
- обсяг соціальних видатків, що припадає на одну особу населення;
- рівень забезпеченості мережею закладів охорони здоров'я, освіти, культури.

Протягом останнього десятиріччя динаміка бюджетного фінансування соціальної сфери, соціального захисту та забезпечення не є синхронною до зміни загальних бюджетних видатків та зміни валютного курсу. Так, збільшення загального обсягу видатків зведеного бюджету України в 7,32 рази (226,05 млрд грн в 2007р., 1654,17 млрд грн в 2020 р.) відбулося на фоні зміни валютного курсу в 5,6 рази (01.01.2007 р. – 5,05 грн/дол США, 01.01.2021р. – 28,27 грн/дол США). Збільшення сукупних податкових надходжень

до бюджетної системи відбулось в 6,6 разів (161,26 млрд грн у 2007 р., 1074,2 млрд грн у 2020 р.) на фоні тієї ж динаміки валютного курсу. Оскільки податкові надходження є основним джерелом формування сукупних доходів зведеного бюджету (73 % у 2007 р., 81,1 % у 2020 р.), то акцентуємо увагу саме на них. Порівнюючи темпи зміни питомих видатків бюджету та питомих податкових надходжень у гривневому еквіваленті, маємо ситуацію випереджувальних темпів динаміки видатків порівняно з податковими надходженнями, що є підтвердженням політики розширення державних видатків. Якщо до аналізу долучити фактор зміни курсу національної валюти, маємо протилежну ситуацію – випереджувальні темпи зростання розмірів питомих податкових надходжень до бюджету ( 689,1 дол/особу в 2007 р., 909 дол/особу в 2020 р.) – 32 %, порівняно з темпами зміни питомих видатків бюджету (964 дол/особу – 2007 р., 1244,6 дол/особу – 2020 р.) – 29 %, що підтверджує активне застосування фіскальних заходів регулювання економіки (рис. 5.11).

Питомі видатки (у розрахунку на душу населення) на освіту збільшилися в 6,8 рази, на охорону здоров'я – в 7,4 рази, на соціальний захист та соціальне забезпечення в 9,3 рази, а загальний обсяг питомих видатків зріс в 7,5 разів на тлі скорочення чисельності населення країни (на 8,9 %). Зниження обсягів фінансування освіти містить у собі реальну загрозу тривалого негативного впливу на продуктивність праці внаслідок зниження якості робочої сили і державного управління, веде до погіршення стану людського потенціалу та зниження рівня національної конкурентоспроможності. Недостатність бюджетного фінансування обумовило зменшення кількості населення, охопленого державною охороною здоров'я, погіршення якості, зниження рівня відповідальності за якість медичного обслуговування. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) витрати на охорону здоров'я збільшуються швидше зростання світової економіки і становлять 10 % глобального валового внутрішнього продукту. Підвищення обсягів державного фінансування охорони здоров'я є необхідною умовою досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я і пов'язаних зі здоров'ям цілей в галузі сталого розвитку; витрати на охорону здоров'я – це не додаткове навантаження на бюджет, а інвестиції в боротьбу з бідністю, засіб підвищення продуктивності праці, забезпечення економічного зростання і побудови здорового, безпечного і справедливого суспільства. У середньому в країнах з рівнем доходу нижче середнього щорічні бюджетні витрати на охорону здоров'я на душу населення становлять 60 дол, а в країнах з вищим рівнем доходу – близько 300 дол, в Україні –152 дол у 2020 р. (проти 115 дол в 2007 р., 89 дол в 2017 р.).

З огляду на динаміку питомих показників бюджетних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення з урахуванням курсу гривні (зростання за період в 1,6 рази) та динаміку питомих розмірів податкових надходжень до бюджету (зростання за період в 1,32 рази) можна стверджувати про зміну акцентів бюджетного фінансування у бік соціального захисту та забезпечення




| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| питомі податкові надходження, тис.грн. на 1 особу | 3,48 | 4,92 | 4,53 | 5,12 | 7,33 | 7,92 | 7,79 | 8,56 | 11,87 | 17,40 | 23,30 | 26,3 | 25,50 | 25,70 |
| питомі видатки бюджету, тис.грн/ 1 особу. | 4,87 | 6,70 | 6,69 | 8,25 | 9,13 | 10,81 | 11,14 | 12,19 | 15,90 | 19,63 | 24,94 | 29,6 | 32,7 | 36,6 |
| питомі видатки бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення, тис.грн/ 1 особу. | 1,05 | 1,61 | 1,71 | 0,23 | 2,31 | 2,75 | 3,19 | 3,21 | 4,10 | 6,10 | 6,70 | 8,55 | 8,80 | 9,75 |
| питомі видатки на охорону здоров'я, тис.грн на 1 особу | 0,58 | 0,73 | 0,80 | 0,98 | 1,07 | 1,28 | 1,36 | 1,33 | 1,66 | 1,77 | 2,42 | 2,7 | 3,1 | 4,3 |
| питомі видатки на освіту, тис.грн. на 1 особу | 0,96 | 1,32 | 1,45 | 1,74 | 1,89 | 2,23 | 2,32 | 2,33 | 2,67 | 3,04 | 4,20 | 4,9 | 5,7 | 6,5 |

**Рис. 5.11.** Динаміка видатків соціального спрямування та податкових надходжень за показниками зведеного бюджету України в розрахунку на одну особу у довоєнний період

Важливим чинником підвищеної динаміки є вплив пандемії коронавірусу COVID-19. Динаміка показників бюджетних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення на душу населення є зростаючою (208 дол у 2007 р., 248 дол у 2017 р.,336 дол у 2020 р.), за період в 1,6 рази. З огляду на динаміку розмірів податкових надходжень до бюджету в розрахунку на 1 особу ( 689,1 дол в 2007 р., 688 дол в 2017 р., 909 дол у 2020 р.), за період в 1,32 рази, можна стверджувати про зміну акцентів бюджетного фінансування у бік соціального захисту та забезпечення[196]. Частка загального обсягу видатків соціального спрямування у сукупних бюджетних видатках України складає майже половину, так у 2020 р.– 48,5 %, 2017 р. – 53,5 %, у 2011 р. – 57,7 %, у 2007 р. – 53,2 %. Але якщо визначити абсолютне значення соціальних видатків у розрахунку на душу населення, то маємо такі показники: у 2020 р. – 683 дол , у 2017 р. 491 дол., у 2007 р. – 513 дол. (у 2017 р. – фактичне скорочення на 4,3 %, у 2020 р. – зростання на 33 %). Враховуючи загальну динаміку зростання публічних видатків соціального спрямування, маємо звернути увагу на значний вплив на структуру та динаміку видатків державного бюджету такого геополітичного фактору, як російська агресія та анексія АРК (з 2014 р.).

Соціальний захист та соціальне забезпечення – найбільша видаткова стаття зведеного бюджету України, яка за обсягом випереджає охорону здоров'я, освіту та видатки на економічну діяльність. Деякі складники видатків заходів соціального захисту включаються до інших видаткових статей бюджету, а саме: видатків на житлово-комунальне господарство, освіту, духовний і фізичний розвиток, охорону здоров'я, громадський порядок та оборону тощо. Видатки на сферу соціального захисту та забезпечення можна знайти практично у кожній з видаткових статей бюджету відповідно до функціональної класифікації видатків. Наприклад, видатки за статтею «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування закладів, які надають соціальні послуги дітям та молоді» фактично належать до видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення, проте формально вони обліковуються за видатковою функцією бюджету «Загальнодержавні видатки». Видатки за статтею «Компенсація збитків Пенсійного фонду, викликаних впровадженням спеціальної ставки для платників фіксованого сільськогосподарського податку» логічно було б віднести до видатків на сферу соціального захисту, але вони приєднуються до видаткової функції бюджету

[196] Berezhna A., Filonych O. THE SOCIAL SECURITY BUDGET: CONTROLLING PRACTICAL REALIZATION / Бюджет соціального забезпечення: контроль практичної реалізації. *Економіка і регіон*: Науковий вісник Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка, 2019. № 2(73) С.81-94.
URL: https://drive.google.com/file/d/1ZD9c9VTMB9W1-G1RLANQECTVHTHpxQGO/view

«Економічна діяльність». За статтею «Фінансова підтримка санаторно-курортних закладів» фінансуються державні програми оздоровлення ветеранів війни, осіб з інвалідністю, громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, дітей і молоді , але ці видатки належать до видаткової функції «Охорона здоров'я», хоча, зважаючи на цільові групи отримувачів, видатки мають соціальний характер. Реальний обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення доцільно визначати з урахуванням інших видаткових статей бюджету, які спрямовуються на вирішення окремих питань у цій сфері. Для того, щоб провести коректне порівняння видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення, які здійснює Україна, з аналогічними показниками розвинутих країн – наприклад, таких, як країни-члени Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), найперш необхідно підрахувати загальний обсяг відповідних видатків в Україні. Цей розрахунок має містити видатки, що обліковуються за видатковою функцією «Соціальний захист та соціальне забезпечення», іншими видатковими статтями бюджету, а також видатки державних цільових фондів. Інші видаткові статті бюджету включають видатки на охорону здоров'я та видатки на програми житлового будівництва і забезпечення житлом, що фінансуються за рахунок державного та місцевих бюджетів. Видатки, що здійснюються за рахунок державних цільових фондів, містять видатки загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок тимчасової втрати працездатності, на випадок безробіття та від нещасних випадків на виробництві.

З огляду на необхідність визначення, які видатки справді належать до сфери соціального захисту та соціального забезпечення, можна використати систему класифікації соціальних видатків, що застосовується ОЕСР, за такими дев'ятьма категоріями:

- піклування про літніх людей – звичайні пенсії, пенсії особам, які достроково пішли у відставку, допомога вдома та послуги за місцем проживання;
- піклування про членів сімей військовослужбовців та постраждалих у катастрофах – пенсії та допомога на поховання;
- допомога у разі недієздатності та тимчасової непрацездатності – послуги з догляду, допомога у разі недієздатності, допомога постраждалим від аварії на робочому місці та допомога у разі нещасних випадків, виплати у зв'язку з непрацездатністю працівників;
- охорона здоров'я – видатки на лікування у стаціонарних закладах та амбулаторіях, оплата медичних препаратів, превентивне лікування;
- сім'я та діти – допомога на дитину та пільгові кредити, допомога з догляду за дитиною, допомога під час вагітності та пологів, допомога самотнім батькам;

- діяльність щодо розвитку ринку праці : послуги з працевлаштування, фінансування освітніх заходів для молоді та заходів з працевлаштування для непрацездатних;
- соціальна підтримка на випадок безробіття – допомога у разі безробіття, компенсації у разі звільнення, компенсації за дострокове звільнення, пов'язане з кон'юнктурою ринку;
- забезпечення житлом – грошова допомога на купівлю та винаймання житла;
- інші заходи соціального захисту – грошова допомога, яку не можна віднести до інших категорій, призначена малозабезпеченим верствам населення (наприклад, допомога на придбання продуктів харчування чи одягу, поширена в деяких країнах, які не є членами ОЕСР), а також інші соціальні послуги та заходи соціального захисту.

З урахуванням такої класифікації в Україні реальний обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення, що складається із загальної суми фактичних видатків державного і місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення, охорону здоров'я, забезпечення житлом окремих категорій громадян та видатків державних цільових фондів, значно перевищує бюджетні видатки за функціональною ознакою – соціальний захист та соціальне забезпечення[197].

***Непрямі критерії та індикатори соціальної спрямованості:***

- рівень бідності, визначений за відносним критерієм;
- рівень бідності, визначений за абсолютизованим критерієм;
- рівень безробіття (визначений за методологією МОП);
- рівень охоплення адресною допомогою бідних верств населення;
- співвідношення мінімальних соцвиплат із прожитковим мінімумом;
- рівень дитячої смертності; смертність немовлят;
- рівень захворюваності на окремі види хвороби;
- рівень щеплення дітей за окремими видами хвороби;
- рівень інвалідизації населення.

[197] Обсяг таких видатків зведеного бюджету та цільових фондів 2008 року в Україні становив 276 млрд грн або 29 % ВВП, хоча видатки за функцією «соціальний захист та соціальне забезпечення» становили лише 74 млрд грн або 7,8% ВВП. Згідно з розрахунками, загальний обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення в Україні є доволі значним навіть у порівнянні з розвиненими країнами. За показником «Соціальні видатки у відсотках до ВВП» Україну у випереджали лише Швеція та Франція. Незважаючи на значний обсяг, видатки на сферу соціального захисту та соціального забезпечення в Україні у розрахунку на одну особу є доволі низькими у порівнянні з розвинутими країнами. Якщо розрахувати видатки на сферу соціального захисту та соціального забезпечення за методологією ОЕСР, рівень державного фінансового забезпечення на одну особу в Україні залишається одним із найнижчих серед країн-членів ОЕСР: у розрахунку на одну особу 1677 дол США на рік. Нижчий за показники України тільки рівень у Кореї –1465 дол США та Мексиці –786 дол. США.

Див.: Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. Київ: Центр громадської експертизи, 2009. 104 с. С. 81.

Додатково наголосимо, що кошти Державного бюджету є постійним додатковим джерелом фінансування для Пенсійного фонду України, як для фінансування відповідних пенсійних програм, так і на покриття дефіциту, що, на жаль, супроводжує діяльність фонду останніми роками (частка коштів державного бюджету в структурі доходів фонду складала у 2007 р. – 25 %, у 2017 р. – 45 %, у 2020 р. – 38,4 %). Питомі щорічні видатки ПФУ у 2020 р. становили 406,8 дол, у 2017 р. – 243,5 дол проти 435 дол у 2007 р. 3-поміж основних причин тривалої фінансової незбалансованості Пенсійного фонду можна виділити такі: тіньова заробітна плата та зайнятість; поширення пільг щодо сплати пенсійних внесків, дострокового виходу на пенсію та переваг для певних категорій щодо обчислення розмірів пенсій; заборгованість платників із соціальних внесків; підвищення розміру пенсії за віком до рівня прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, що не узгоджено зі зростанням заробітної плати та реальними фінансовими можливостями ПФУ; низький рівень оплати праці, що звужує базу нарахування внесків; демографічні зміни у структурі населення, зумовлені постійним зниженням народжуваності та зростанням смертності, процесом міграції; неналежний розвиток накопичувального пенсійного забезпечення тощо.

Протягом 2020 р. забезпечувалось реформування пенсійної системи, вживались заходи щодо збалансування бюджету Пенсійного фонду України, підвищення та виплата пенсій. Станом на 01.01.2021 р. середня пенсійна виплата становила 3508 грн, що на 13,8 % більше порівняно з аналогічним періодом минулого року. При цьому, таке зростання перевищує показник інфляції за цей період більше ніж удвічі[198].

Аналіз бюджетних соціальних видатків свідчить, що вони приймались з огляду на характер макроекономічних пропорцій та співставлень. Украй недостатньо в бюджетах представлено індикатори, що відображають якісні

[198] З метою підтримки громадян пенсійного віку у 2020 р. встановлено: щомісячну державну соціальну допомогу на догляд самотнім пенсіонерам, яким виповнилося 80 і більше років; щомісячну виплату у розмірі до 500 грн пенсіонерам старше 80 річного віку та встановлено найменшу пенсійну виплату на рівні 2,6 тис грн для вказаних пенсіонерів, які мають тривалий страховий стаж (20 / 25 років відповідно для жінок і для чоловіків); одноразову грошову допомогу у сумі 1 тис грн окремим категоріям населення у зв'язку із надзвичайною ситуацією в Україні, внаслідок COVID-19; проведено індексацію пенсій на 11 % та встановлено найменшу пенсійну виплату для всіх інших осіб, які мають тривалий страховий стаж (30 / 35 років, відповідно, для жінок і для чоловіків), на рівні, що є не меншим від 2,1тис грн; встановлено адресну допомогу до пенсійної виплати 5,3 тис. членів сімей осіб, які загинули (померли) внаслідок поранення, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях (7 800 грн – 1 утриманець; 12 200 грн – 2 утриманці; 17 120 грн – 3 утриманці).

На обліку в органах ПФУ станом на 01.01.2021 р. перебувало 11,1 млн пенсіонерів. Чисельність пенсіонерів, які отримують пенсію в розмірі менше ніж 2 000 грн за 2020 р. зменшилася з 4,0 млн осіб до 1,9 млн осіб, або на 53,1 %), при цьому чисельність пенсіонерів в інших групах в розрізі суми пенсійних виплат зростає. Чисельність застрахованих осіб становила 12,8 млн осіб, зокрема 9,9 млн осіб – наймані працівники.

характеристики розвитку соціально-трудової сфери, які мають досягатися за допомогою фінансового розподілу бюджетних коштів. Це унеможливлює прозорість основного фінансового нормативного акту, обмежує його змістове обговорення вузьким колом професіоналів. Відсутня практика зведення всіх фактичних витрат на соціальну сферу з різних джерел фінансування. Водночас, відсутність зведеного балансу соціальних витрат унеможливлює прийняття рішень щодо вдосконалення міжбюджетних відносин, системи соціального захисту.

Фінансування соціальної сфери не відповідає нормативам, встановленим українським і міжнародним законодавством. Подальша консервація ситуації, що склалася, не дозволяє забезпечити гідний рівень життя населенню України. Потрібні більш амбіційні показники економічного і соціального розвитку. ***При кратному збільшенні витрат на соціальну сферу вони можуть стати потужним стимулом прискорення темпів зростання економіки.*** Для цього потрібно не тільки знаходити зовнішні інвестиції, але й відновити і привести у дію внутрішні фактори економічного зростання. У зв'язку із цим уявляється доцільним звернути увагу на ***деякі методологічні аспекти формування бюджетної політики:***

- Міжнародний досвід свідчить, що формувати бюджет виключно за макроекономічними показниками недостатньо. Послаблюється транспарентність бюджетної політики, фінансовий документ втрачає свою конкретність, втрачається бачення важливих пропорцій, потрібних для планування розподілу коштів.
- Необхідне включення соціальних нормативів у систему макроекономічних показників зведеного бюджету: стандарти регіонального споживання (продовольчих продуктів, товарів довготривалого користування, комунальних, транспортних і побутових послуг, медичного обслуговування населення), рівня зайнятості, прожиткового мінімуму, бідності, роздрібного товарообігу.
- Встановлення критичної межі кількісних параметрів найважливіших індикаторів життєвого рівня повинно набути індикативного значення для встановлення рівня профіциту державного і місцевих бюджетів.
- Структура елементів видатків соціального спрямування поки не становить єдиної фінансової системи, об'єднаної за погодженими цілями, завданнями і функціями. Доцільно перейти від роздільного визначення обсягів фінансування соціальних витрат за окремими напрямами до формування їх в окремому соціальному блоці.

- Потрібні активні постійні державні заходи з кардинального виправлення становища з оплатою праці освітян. Можливим фінансовим джерелом підвищення заробітної плати вчителів може бути соціальний податок на освіту у формі цільових відрахувань від сум окремого податку, наприклад податку на прибуток підприємств.
- Одним із базових державних соціальних зобов'язань є підвищення мінімальної заробітної плати до рівня прожиткового мінімуму. Механізм підвищення заробітної плати має бути адекватним індексації прожиткового мінімуму. Вирішення питання підвищення мінімального розміру оплати праці частково може бути досягнуто через припинення надмірної диференціації доходів населення.
- Відсутність належної координації між державним і місцевими бюджетами обумовлено методологічними недоліками. Нормативне забезпечення міжбюджетного процесу потребує доопрацювання у таких *напрямах:*
  - оцінювання витрат за окремими складниками соціальної сфери на регіональному рівні і визначення на цій основі обсягів фінансування;
  - складання проєктів регіональних соціальних бюджетів із урахуванням міжрегіональних зв'язків.
- Для оцінювання соціального блоку бюджету та удосконалення бюджетного регулювання доходів населення можна, спираючись на практику розвинутих країн, застосувати нормативний метод визначення витрат на найманого працівника (винагороди, витрати на професійну підготовку, соціальний захист тощо). Перехід планування витрат на робочу силу на рівні економічних суб'єктів дозволить якісно поліпшити взаємозв'язок між бюджетною і корпоративною політикою.
- Потребує вирішення проблема тіснішого узгодження загальнодержавних і цільових програм. Доцільно включити числові механізми самодопомоги і самовідповідальності населення. Одним із ефективних засобів їхньої активізації є соціальне самострахування, яке широко використовується у західних країнах. Його впровадження має бути здійснено на відповідній законодавчій основі.

Видатки соціального спрямування складають більшу половину видатків бюджету, але при цьому рівень соціальних виплат залишається нижчим прожиткового мінімуму. Тому система соціальних зобов'язань держави потребує подальшого реформування.

## 5.6. Міжбюджетні відносини щодо фінансування соціальних програм

Бюджетним кодексом України запроваджено чітке розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетів, введено у практику принцип субсидіарності, відповідно до якого з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача (ст. 86 БКУ) здійснюється розмежування видів видатків між місцевими бюджетами.

Згідно з критеріями розмежування видатків суспільні послуги поділяються на: *першочергові* (здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення); *основні* (здійснюються з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів); *для окремих категорій громадян* (здійснюються з обласних бюджетів). В основу проєктування такого розмежування було покладено, насамперед, розподіл видатків. Схема розподілу доходів і трансфертів була похідною від розподілу видатків. За нормами Бюджетного кодексу державні програми соціального захисту фінансуються з місцевих бюджетів за рахунок цільових трансфертів із державного бюджету. Це дозволяє підвищити відповідальність держави за фінансування соціальних програм з одночасним посиленням контролю за використанням бюджетних коштів на соціальні програми. Із затвердженням у 2002 р. урядом програми переходу на цільові грошові виплати громадянам замість надання пільг радикально змінився сам принцип соціального захисту населення та спосіб його фінансування з боку держави. Внаслідок таких змін заборгованість місцевих бюджетів із програм соціального захисту було практично ліквідовано. Запровадження субвенцій із державного бюджету на фінансування соціальних програм значно поліпшило контроль та змусило державу перейти до реформ у системи пільг та субсидій. Але частина пільг продовжує фінансуватись за рахунок підприємств, що надають відповідні послуги. Також держава не виконує частину законодавчих норм, які передбачають надання окремих пільг, але і не відміняє їх. Негативними у запровадженні системи субвенцій на програми соціального захисту є те, що місцеві органи влади поступово втрачають мотивацію до оптимізації видатків на соціальні програми та підвищення ефективності соціального захисту. Існує постійна загроза дестабілізації ситуації з відповідними соціальними та фіскальними наслідками. Ця проблема негативно впливає на ефективність соціального захисту та боротьбу з бідністю. Тому необхідно продовжити пошук досконалих форм фінансування державних програм соціального захисту населення. Державна регіональна політика у сфері соціального забезпечення має ґрунтуватися на принципах субсидіарності – максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів цих послуг.

В Україні бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення здійснюються сьогодні відповідно до положень ст. 87—91 БКУ за рахунок державного та місцевих бюджетів (рис. 5.12). Реформування потребує система розподілу видаткових зобов'язань із фінансування соціальної сфери між державним та місцевими бюджетами. Загальним принципом оновлення моделі співвідношення державного та місцевих бюджетів відносно фінансування суспільних послуг має стати напрацювання чітких критеріїв надання державної підтримки розвитку регіонів. Мета – децентралізація виконання соціальних зобов'язань держави.

За нормами БКУ державні програми соціального захисту почали фінансуватись з місцевих бюджетів за рахунок цільових трансфертів із державного бюджету. Це створило такі переваги:

- держава поділила з місцевим самоврядуванням відповідальність за фінансування програм соціального захисту;
- зміцнився контроль за соціальними видатками з боку державних органів;
- запроваджена програма переходу на цільові грошові виплати громадянам замість надання пільг, що є свідченням радикальної заміни самого принципу соціального захисту населення та способу його фінансування з боку держави.

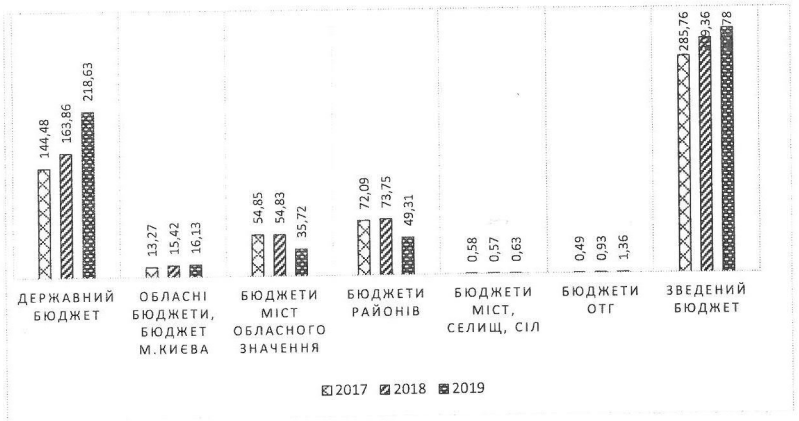



**Рис. 5.12.** Фінансування соціального захисту та соціального забезпечення за рахунок бюджетів різних рівнів України, млрд грн[199]

[199] Статистичний збірник «Бюджет України 2019».
URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2019_(for_website)%20(1).pdf

Проблемами у запровадженні системи субвенцій на програми соціального захисту є те, що місцеві органи влади поступово втрачають мотивацію до оптимізації видатків на соціальні програми, оскільки «платить» за них держава. Це обумовлює необхідність пошуку досконаліших форм фінансування програм соціального захисту населення.

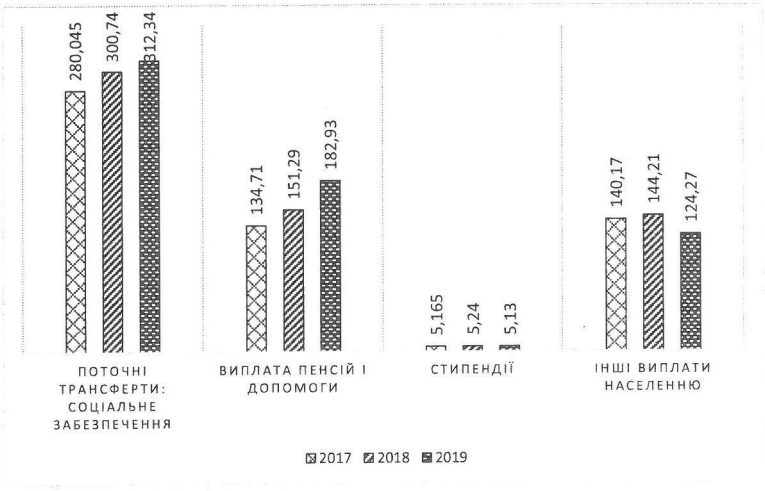



**Рис. 5.13.** Поточні трансферти населенню у сфері соціального захисту та забезпечення в зведеному бюджеті України, млрд грн.

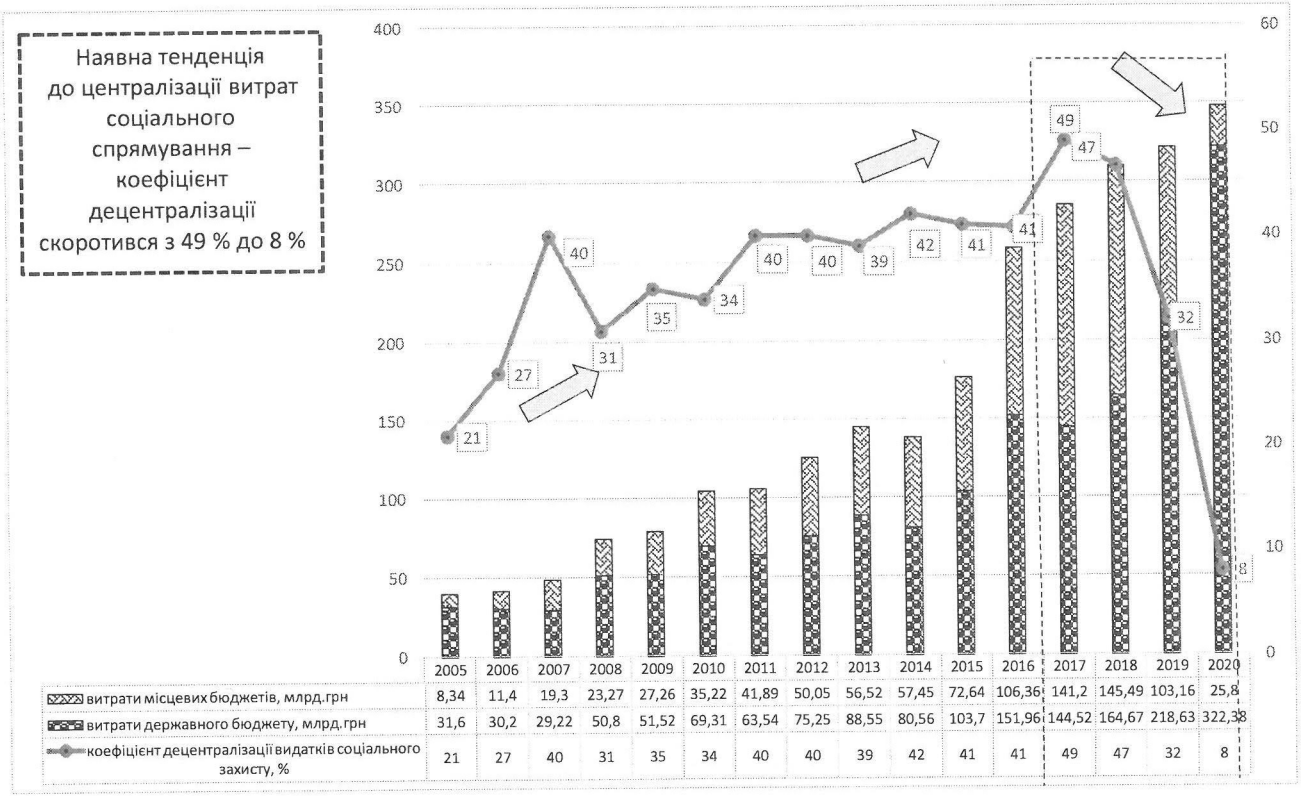
Сучасному стану міжбюджетних відносин властива низка невирішених проблем, що стосуються соціальних програм:

- Незважаючи на те, що Бюджетний кодекс здійснив суттєвий крок у напрямку чіткого розподілу видатків та доходів, проблема закріплення повноважень і відповідальності потребує подальшого удосконалення.
- Попри жорсткі норми, що обмежують у щорічних законах про Державний бюджет, фінансування з місцевих бюджетів загальнодержавних функцій триває.
- Невідповідність розподілу функцій і відповідальності призвела до ситуація фінансового колапсу на рівні бюджетів міст районного значення, селищ, сіл за умови старого адміністративно-територіального устрою, жодна реальна формула не працювала на рівні нижче району. Будь-яка уніфікація формульного розрахунку фінансових ресурсів могла мати катастрофічні наслідки

для конкретної сільської ради, тому на рівні села, селища інституційні зміни не відбувалися і місцеве самоврядування не формувалось у належній формі. Адміністративно-територіальна реформа (2019 р.) сформувала підґрунтя для зміни розподілу повноважень у соціальній сфері.

- Недовершеність розподілу функцій і повноважень між рівнями влади. Видатки у сфері охорони здоров'я, освіти кодексом розподілені без належного обґрунтування. Першою головною зміною цього розподілу мало б бути віднесення окремих повноважень до того чи іншого рівня самоврядування не за типом установ, а насамперед, за функцією. Наприклад, доцільно було б віднести всю функцію охорони здоров'я до обласного рівня, маючи на рівні районів і територіальних громад деконцентровані повноваження.
- Суперечності між державним регулюванням і фінансуванням програм соціального захисту населення. Запровадження субвенцій з державного бюджету на фінансування цих програм значно поліпшило контроль та змусило державу зайнятись реформами у системі пільг і субсидій. Водночас місцеві органи влади на сьогодні не мають реальних стимулів до економії коштів та підвищення ефективності соціального захисту. Навпаки, є зацікавленість за рахунок коштів державного бюджету підвищувати добробут своїх виборців.
- Недосконалість формули розрахунку видатків щодо освіти, який базується на приведеній кількості учнів для різних типів установ, призводить до спотворення економічних стимулів для місцевих органів влади.

Оцінити рівень децентралізації фінансування соціального захисту населення можна за розрахунком відповідних коефіцієнтів. Так, в Україні за період 2011— 2016 рр. коефіцієнт децентралізації витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення становив близько 40 %; за 2017–2018 рр. (перші роки реалізації Концепції фінансової децентралізації) – доходив до 50 % , але починаючи з 2019 р. коефіцієнт децентралізації практично впав, сягнувши у 2020 р. рівня 8 % (рис. 5.14). Однак цей показник не дозволяє визначити фактичний рівень децентралізації цієї сфери, потребує деталізованого аналізу розподілу відповідних функцій і повноважень окремо, оскільки частина з поточних функцій фінансується за рахунок субсидій чи інших трансфертів з державного бюджету. Такі принципи фінансування можуть бути визначені тільки як декоцентрація та, певною мірою, як деволюція, що є початковими формами децентралізації.




| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| витрати місцевих бюджетів, млрд.грн | 8,34 | 11,4 | 19,3 | 23,27 | 27,26 | 35,22 | 41,89 | 50,05 | 56,52 | 57,45 | 72,64 | 106,36 | 141,2 | 145,49 | 103,16 | 25,8 |
| витрати державного бюджету, млрд.грн | 31,6 | 30,2 | 29,22 | 50,8 | 51,52 | 69,31 | 63,54 | 75,25 | 88,55 | 80,56 | 103,7 | 151,96 | 144,52 | 164,67 | 218,63 | 322,38 |
| коефіцієнт децентралізації видатків соціального захисту, % | 21 | 27 | 40 | 31 | 35 | 34 | 40 | 40 | 39 | 42 | 41 | 41 | 49 | 47 | 32 | 8 |

**Рис. 5.14.** Бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня у сфері соціального захисту населення є забезпечення розвитку місцевої інфраструктури, зокрема, об'єктів соціального та культурного призначення та надання соціальної допомоги через територіальні центри. Крім цього, структурні підрозділи територіальних органів ЦОВВ на базовому рівні надаватимуть також й інші послуги соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсації, забезпечення надання пільг). Такий розподіл повноважень (рис. 5.15), було обумовлено необхідністю підвищення доступності та якості соціальних послуг, збільшення обсягу послуг, що надаються вразливим верствам населення, розширення потенціалу органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення громади.

Основні проблеми надання якісних соціальних послуг обумовлено: несвоєчасністю надання соціальних послуг; низьким рівнем охоплення якісними послугами вразливих верств населення на рівні територіальних громад, насамперед дітей, осіб похилого віку, осіб з інвалідністю, сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах; недостатністю спеціалізованих закладів як альтернативи стаціонарам; обмежена кількість і недостатній рівень інституалізації установ із догляду за дітьми з інвалідністю, особами з кваліфікаційним рівнем фахівців із соціальної роботи, соціальних працівників; низьким рівнем соціального забезпечення в умовах децентралізації охоплення соціальними і медичними послугами осіб похилого віку.

Для подолання вищеназваних проблем у середньостроковій перспективі уряд вважає доцільними такі цілі та завдання: створення єдиного соціального веб-ресурсу на Порталі «Дія»; надання громадянам, які опинилися у складних життєвих обставинах, соціальних послуг, зокрема за місцем проживання; запровадження для осіб похилого віку кваліфікованого догляду, що відповідає сучасним вимогам, створення умов для активного життя.

У межах визначеного цілепокладання можуть бути запроваджені такі механізми реалізації.

- Враховуючи Стратегію цифрової трансформації соціальної сфери буде створено Єдиний соціальний реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг і виплат, запроваджено систему верифікації виплат, єдине соціальне казначейство та архів соціальної сфери. Зазначений Реєстр буде інтегровано з іншими державними реєстрами та базами даних. Для реалізації Закону України «Про соціальні послуги» планується в середньостроковій перспективі продовження роботи з підготовки нормативно-правових актів щодо зміни підходів до фінансування соціальних послуг та їхньої стандартизації.

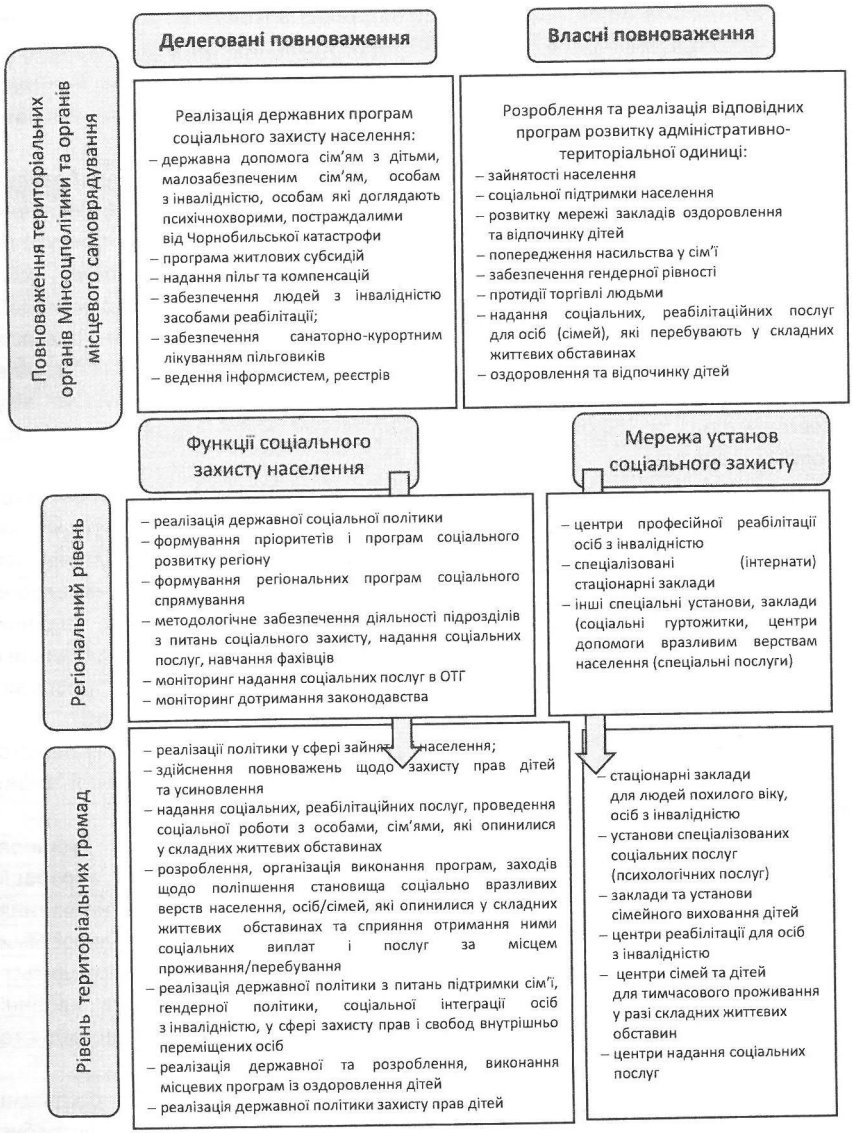



**Рис.5.15.** Розподіл повноважень, функцій, установ соціального захисту

- Плануються організаційні заходи задля подальшого розвитку інституту фахівців із соціальної роботи на рівні територіальних громад, підвищення їхнього фахового рівня (розширення компетентностей); створення інституту професійних доглядальників, удосконалення системи догляду та виплати компенсації фізичним особам, які здійснюють догляд.

- На рівні територіальних громад буде запроваджено надання базових соціальних послуг, зокрема із залученням недержавних організацій. Надання комплексних спеціалізованих послуг для окремих категорій отримувачів (ВІЛ-інфікованих осіб; осіб із залежністю від психотропних речовин; осіб, які постраждали від торгівлі людьми; біженців; осіб із психічними розладами та ін.) буде забезпечуватись на рівні областей або шляхом об'єднання ресурсів області і територіальних громад. Планується запровадження пілотних проєктів щодо забезпечення підтримкою та доглядом самотніх осіб похилого віку та довгожителів, а також інших осіб похилого віку, які не здатні до самообслуговування.

- Важливим є затвердження програм підвищення професійної компетентності працівників, які надають соціальні послуги; затвердження державних стандартів соціальних послуг; ухвалення програм підвищення професійної компетентності працівників виконавчих органів місцевого самоврядування, які виконують функції з управління системою надання соціальних послуг; збільшення кількості недержавних надавачів соціальних послуг, залучених до їхнього надання за рахунок бюджетних коштів; зростання кількості територіальних громад, де надаються базові соціальні послуги.

Задекларовані в Україні орієнтири децентралізації у сфері соціального захисту та соціального забезпечення сьогодні потребують адекватної зміни обсягів та механізмів фінансового забезпечення.

Механізм фінансування та функціонування соціальних установ в об'єднаних територіальних громадах потребує практичної апробації та налаштування. Формування системи соціального захисту населення на відповідних ієрархічних рівнях не завжди узгоджується з особливостями та соціально-економічними інтересами громади, оскільки не проводиться необхідний в умовах децентралізації аналіз потреби громади в наданні необхідних соціальних послуг та відповідно не здійснюється аналіз необхідного обсягу бюджетних коштів.

Система надання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування соціальних послуг населенню потребує ***реформування за такими напрямами:***

**Таблиця 5.4**

## Бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення за окремими напрямами, млрд грн

| Період | Зведений бюджет України | зокрема: | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Державний бюджет | Обласні бюджети, бюджет м. Києва | Бюджети міст обласного значення | Районні бюджети | Бюджети міст, селищ, сіл | Бюджети ОТГ |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення | | | | | | | |
| 2017 | 285,76 | 144,48 | 13,27 | 54,85 | 72,08 | 0,58 | 0,49 |
| 2018 | 309,36 | 163,86 | 15,42 | 54,83 | 73,75 | 0,57 | 0,93 |
| 2019 | 321,79 | 218,63 | 16,13 | 35,72 | 49,31 | 0,63 | 1,36 |
| *З них* | | | | | | | |
| Соціальний захист на випадок непрацездатності | | | | | | | |
| 2017 | 12,83 | 2,062 | 1,31 | 3,93 | 5,5 | – | 0,022 |
| 2018 | 16,11 | 1,73 | 1,6 | 5,28 | 8,23 | – | 0,029 |
| 2019 | 18,71 | 2,74 | 1,81 | 5,88 | 8,23 | – | 0,044 |
| Соціальний захист пенсіонерів | | | | | | | |
| 2017 | 140,23 | 133,46 | 3,49 | 0,95 | 2,19 | 0,001 | 0,137 |
| 2018 | 157,94 | 150,09 | 4,09 | 1,12 | 2,29 | 0,001 | 0,338 |
| 2019 | 191,23 | 182,27 | 4,68 | 1,31 | 2,43 | 0,0006 | 0,553 |
| Соціальний захист ветеранів війни та праці | | | | | | | |
| 2017 | 6,79 | 1,45 | 0,73 | 2,65 | 1,95 | 0,008 | 0,0075 |
| 2018 | 10,23 | 1,42 | 1,2 | 4,06 | 3,53 | 0,0065 | 0,014 |
| 2019 | 9,87 | 1,44 | 1,19 | 3,8 | 3,4 | 0,0069 | 0,022 |
| Соціальний захист сім'ї, дітей, молоді | | | | | | | |
| 2017 | 44,12 | 0,073 | 2,71 | 15,32 | 25,86 | 0,057 | 0,108 |
| 2018 | 41,88 | 0,113 | 3,17 | 14,21 | 24,18 | 0,05 | 0,153 |
| 2019 | 44,09 | 0,136 | 3,97 | 14,7 | 14,99 | 0,052 | 0,232 |
| Допомога у вирішенні життєвого питання | | | | | | | |
| 2017 | 68,73 | 1,63 | 2,93 | 28,96 | 35,04 | 0,066 | 0,104 |
| 2018 | 69,23 | 3,83 | 2,82 | 26,86 | 35,62 | 0,005 | 0,094 |
| 2019 | 41,89 | 25,55 | 0,63 | 6,16 | 9,512 | 0,0001 | 0,039 |
| Соціальний захист інших категорій населення | | | | | | | |
| 2017 | 9,47 | 5,65 | 1,87 | 1,46 | 1,24 | 0,017 | 0,015 |
| 2018 | 9,25 | 6,23 | 1,25 | 1,41 | 0,284 | 0,039 | 0,038 |
| 2019 | 10,19 | 6,22 | 1,79 | 1,77 | 0,316 | 0,034 | 0,058 |

***1. Збільшення матеріально-фінансової самостійності місцевих бюджетів***. Основними заходами реалізації цього напрямку є такі:

- збереження статусу місцевого податку за усіма надходженням, які в повному обсязі надходять до місцевих бюджетів (хоча податкові повноваження місцевих органів влади будуть символічними, це є стимулом для розкриття податкової бази; через управління цими надходженнями місцева влада матиме достатній вплив на економіку регіону, що позитивно вплине на доходи бюджету);
- упровадження ефективного механізму надання бюджетних трансфертів для забезпечення виконання делегованих функцій;
- поступову заміну дотацій субвенціями на виконання конкретних інвестиційних проєктів, на розвиток тих галузей, які б сприяли виходу регіонів із числа слаборозвинених, а територіальних громад із числа фінансово неспроможних;
- урахування таких параметрів під час розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів: частка доходів адміністративно-територіального утворення у доходах зведеного бюджету; рівень життя населення (за відповідною сукупністю показників); екологічна ситуація (за сукупністю показників);
- удосконалення регулювання міжбюджетних відносин між державним бюджетом та бюджетами міст, об'єднаних територіальних громад;
- запровадження формульної системи розподілу державних централізованих капітальних вкладень (інвестиційних субвенцій) за відповідними критеріями;
- коригування діючої формули розрахунку доходної частини місцевих бюджетів із урахуванням підвищених потреб розвитку слаборозвинених, структурно-слабких, постраждалих внаслідок військової російської агресії регіонів, з метою підвищення ефективності надання їм субвенцій. Водночас індекс податкоспроможності додатково має коригуватися у бік зниження.

***2. Розподіл видаткових повноважень у сфері соціальної політики. Удосконалення інституційних основ надання соціальних послуг***. За цим напрямом доцільними є заходи щодо:

- подальшого деталізованого розподілу між органами влади різних рівнів і органами місцевого самоврядування прав та обов'язків стосовно фінансування соціальних послуг, виходячи з принципу субсидіарності;
- поступового переходу на договірні відносини між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- розширення повноважень органів влади регіонів і місцевого самоврядування щодо самостійного визначення складу і типу закладів,

структури зайнятості у бюджетній сфері, рівня заробітної плати, інших бюджетних видатків місцевого характеру;

- упровадження у бюджетну практику методів оцінювання результативності бюджетних витрат і якості наданих послуг;
- уведення спеціального принципу співфінансування соціальних витрат, мета якого полягає у стимулюванні регіонів підтримувати певний рівень фінансування найбільш значимих витрат: на освіту, охорону здоров'я, культуру. Рівень співфінансування (фінансування з державного та місцевих бюджетів) повинен обернено пропорційно залежати від бюджетної забезпеченості регіонів. Головна умова надання субсидій – виділенням регіонами своєї частки на фінансування відповідних витрат, а у перспективі – підтримка певного рівня якості наданих соціальних послуг;
- розробки й упровадження моделей створення міжрегіональних соціальних проєктів та їхнього фінансового забезпечення;
- залучення економічних суб'єктів приватного сектора для укладання контрактів на надання місцевих послуг;
- удосконалення порядку розроблення регіональних соціальних програм, спрямованих на вирішення найгостріших проблем регіонів, насамперед із питань забезпечення зайнятості населення, створення нових робочих місць, підвищення ефективності служб зайнятості; організації належного контролю за виконанням програм.

***3. Нормування видатків на соціальні заходи.*** За цим напрямом необхідно проводити:

- формування соціального бюджету (згідно із концепцією державної регіональної політики формування видатків державного та місцевих бюджетів у галузях освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та культури має бути на основі загальних соціальних стандартів);
- оптимізацію мережі установ, організацій та закладів соціальної сфери, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів;
- планування та фінансування видатків бюджетів на заходи із соціального захисту, утримання соціальних об'єктів на програмно-цільовій основі;
- розроблення методології удосконалення нормативів соціальних видатків, які повинні враховувати регіональну і місцеву специфіку розвитку. Доцільним є узагальнення наявного досвіду регіонів щодо нормування прожиткового мінімуму, мінімального споживчого бюджету і зарплати, встановлення рівнів споживання харчів, медикаментів, побутових, комунальних, транспортних послуг;

- розроблення проєкту єдиного бюджету дотаційного адміністративно-територіального утворення, у якому закладено параметри соціального стандарту для дотаційних регіонів. Основою розрахунку витрат на соціальні цілі має бути скорегований відповідно до змін економічних умов прожитковий мінімум;
- запровадження діяльності інституту державних соціальних стандартів та надання державних соціальних гарантій, визначених Конституцією та законодавством України, з урахуванням поєднання бюджетних можливостей, посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за їх дотримання.

За недосконалості інституту державних мінімальних соціальних стандартів важливим є формування законопроєкту про мінімальне бюджетне забезпечення. Показник мінімальної бюджетної забезпеченості видатків на одного мешканця певної адміністративно-територіальної одиниці в розрізі завдань, що виконуються органами місцевого самоврядування, повинен адекватно відображати діяльність органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Цей показник має розраховуватися на підставі запровадження державних стандартів надання суспільних послуг із диференціацією їх у регіонах країни. На основі системи мінімальних соціальних стандартів держава має забезпечити для всіх категорій громадян захист від головних соціальних ризиків, насамперед бідності.

***Пропозиції щодо вирішення проблем у середньостроковому періоді:***

- розподіл повноважень між рівнями влади необхідно закріпити в Конституції або, принаймні, у законі про місцеве самоврядування з деталізацією, аналогічною деталізації розподілу видатків у БКУ;
- принциповим є розвиток і зміцнення самоврядування на рівні області;
- наділення правом погоджувати або розподіляти інвестиційні субвенції, які надаються із державного бюджету на розвиток інфраструктури регіону; закріплення за обласними бюджетами повноважень щодо програм охорони здоров'я на території всієї області;
- необхідно на законодавчому рівні визначити засади надання інвестиційних субвенцій, відзначивши головну мету – вирівнювання економічного потенціалу, рівня надання соціальних послуг як між областями, так і в середині самих областей;
- головним напрямом удосконалення формули розрахунку трансфертів у середньостроковій перспективі потрібно визначити не деталізацію за галузями, установами з коригуючими коефіцієнтами, а навпаки, відхід від розрахунку видатків за галузями;

- необхідно ввести державні мінімальні стандарти надання відповідних послуг, які повинні містити основні елементи вартості послуги, зважаючи на програмно-цільовий метод визначення результатів виконання програм;
- з метою стимулювання місцевих органів влади до збільшення ефективного витрачання субвенцій на виконання програм соціального захисту населення доцільно було б глобалізувати ці субвенції в одну з наданням права місцевим органам самостійно розподіляти її між програмами та частину невикористаної субвенції на реалізацію місцевих соціальних програм залишити на місцях;
- з метою зміцнення самостійності місцевих бюджетів та стабільності у фінансуванні соціальних програм необхідно розширити перелік власних дохідних джерел за рахунок податку на майно (який би реально працював) чи місцевої надбавки до ПДФО.

У межах реформування системи надання соціальних послуг продовжується робота, спрямована на розвиток системи надання соціальних послуг, запровадження інноваційних соціальних послуг та стандартизації соціальних послуг для задоволення потреб громадян у послугах, забезпечення їхньої доступності та якості. Нормативно-правові акти прийняті з метою реалізації Закону України «Про соціальні послуги» врегульовують, зокрема, питання організації, прийняття рішення та надання соціальних послуг, вимоги до надавачів соціальних послуг, їхньої оплати, проведення соціального замовлення соціальних послуг у недержавних організацій, встановлення їхнього переліку тощо. З метою забезпечення надання якісних соціальних послуг Мінсоцполітики здійснюється робота щодо їхньої стандартизації)[200].

Відомо, що в Україні створено мережу суб'єктів, що надають соціальні послуги, зокрема місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, територіальними громадами (станом на кінець 2020р.): 643 територіальних центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг) (ТЦСП) та 205 центрів надання соціальних послуг. ТЦСП упродовж 2020 р. виявлено 1,16 млн осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують соціального обслуговування, надано послуг понад 1,13 млн осіб (97 %). У складі територіальних центрів діють:

– 975 відділень соціальної допомоги вдома (соціальну послугу догляду вдома отримують близько 373 тис. осіб);

– 435 відділень денного перебування, у яких надаються послуги соціальної

[200] Класифікатор соціальних послуг, затверджений наказом Мінсоцполітики від 23.06.2020 № 429, зареєстрованим у Мін'юсті 09.07.2020 за № 643/34926.

Класифікаторм передбачено 37 соціальних послуг; наказами мінсоцполітики, затверджено 24 державних стандарти соціальних послуг.

адаптації, профілактики, догляду, консультування, представництва інтересів, посередництва (медіації) (254,3 тис. осіб);
– 324 відділень стаціонарного догляду з постійним/тимчасовим проживанням (отримують понад 8,6 тис. осіб);
– 535 відділень організації надання адресної натуральної та грошової допомоги (натуральну допомогу у вигляді гарячих обідів, продуктів харчування, одягу, взуття, послуг перукарів, майстрів із пошиття одягу, взуття, ремонту будівель, радіоапаратури – 592,4 тис. осіб).
– 281 будинки-інтернати для громадян похилого віку, осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, психоневрологічних інтернатів;
– 103 заклади для бездомних осіб та центри соціальної адаптації осіб, які відбули покарання як обмеження/позбавлення волі на строк;
– 600 центрів соціальних служб для сім'ї, дітей, молоді;
– 87 закладів соціальної підтримки сімей, дітей та молоді, з них: центрів соціально-психологічної допомоги –20, центрів соціально-психологічної реабілітації – 3, центрів матері та дитини –15, гуртожитків для дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування –27, для ВІЛ-інфікованих дітей, молоді – 6, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями –16).

Для сприяння розвитку соціальних послуг на рівні територіальних громад з метою забезпечення деінституціалізації та інклюзії осіб, зокрема осіб з інвалідністю, влаштованих до закладів системи інституційного догляду та виховання, і запобігання інституціалізації осіб, які належать до вразливих груп, Мінсоцполітики запроваджено пілотний проєкт «Розвиток соціальних послуг», у межах якого підтримується розвиток таких соціальних послуг: денного догляду для дітей з інвалідністю, осіб з інвалідністю; супроводу під час інклюзивного навчання; соціального супроводу під час працевлаштування та на робочому місці; тимчасового відпочинку для батьків або осіб, які їх замінюють, або здійснюють догляд за дітьми з інвалідністю; підтриманого проживання. Обсяг фінансування було передбачено у державному бюджеті на 2020 р. за бюджетною програмою «Реалізація пілотного проєкту «Розвиток соціальних послуг» у розмірі 10,0 млн грн та встановлено відповідний порядок використання коштів[201]. Крім установ та закладів, утворених місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, недержавними організаціями, соціальні послуги (догляду) надаються

[201] Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації пілотного проекту «Розвиток соціальних послуг», затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 № 204. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/204-2020-%D0%BF#Text

непрацюючими фізичними особами, які отримують відповідну компенсаційну виплату[202]. В умовах децентралізації зростає значення розвитку ринку соціальних послуг. Для залучення недержавних організацій до надання соціальних послуг з метою надання допомоги місцевим органам виконавчої влади, самоврядування у проведенні соціального замовлення таких послуг, забезпечено розроблення та прийняття нормативно-правових актів[203].

Питання щодо ефективності децентралізації фінансування та надання соціальних послуг населенню у різних країнах має власне практичне рішення. Деякі країн мають централізовані сегменти системи соціального захисту населення, а інші — децентралізовані. ***На фінансування системи соціального забезпечення всіх країн світу витрачається близько 17,2 % світового ВВП***. Існує суттєва відмінність у структурі та обсягах витрат держав на соціальне забезпечення, що залежить від регіону, особливості організації системи, рівня економічного розвитку країни та інших чинників. Так, якщо країни Європи витрачають на соціальне забезпечення 20 – 30 % ВВП, то у більшості країн Азії на соціальну допомогу виділяється 4—6 % ВВП та значна частина цих коштів спрямовується на фінансування охорони здоров'я, а не на грошові трансферти, що забезпечують захист вразливих верств населення. Загалом державні витрати на соціальний захист населення складають близько 40 % загальних державних витрат у таких країнах як Фінляндія, Норвегія, Швеція, Данія, Норвегія, Франція, Німеччина, Словаччина, Греція, Італія та Швейцарія. Найбільшою частка фінансування соціального захисту з місцевих бюджетів є у Данії та становить 56,5 % загальних державних витрат[204].

Основні функції соціального захисту в країнах Європи фінансуються безпосередньо за рахунок центрального бюджету, трансфертів з центрального бюджету та трансфертів соціальних фондів страхування регіональними та місцевими органами влади, а також за рахунок власних доходів територіальних громад. Кількісні показники делегування повноважень та функцій щодо фінансування різних секторів системи соціального захисту населення в країнах ЄС значною мірою визначаються не тільки рівнем

---

[202] Деякі питання призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги з догляду на непрофесійній основі : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 859 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/859-2020-%D0%BF#Text

Про Порядок підготовки та перепідготовки фізичних осіб, які надають соціальні послуги з догляду без здійснення підприємницької діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 430. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2020-%D0%BF#Text

[203] Про організацію надання соціальних послуг : Постанови Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 587, Про затвердження Порядку установлення диференційованої плати за надання соціальних послуг : від 01.06.2020 № 429, Деякі питання надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення : від 01.06.2020 № 450, Про затвердження Порядку регулювання тарифів на соціальні послуги : від 01.06.2020 № 428.

[204] В. Роледерс, Г. Кукель, Проблеми фінансування сфери соціального захисту населення в Україні та шляхи їх подолання // Інвестиції: практика та досвід № 10/2019 С.49-54
URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2019/11.pdf

економічного розвитку країни, а й фінансовим потенціалом територіальних громад, сформованою моделлю організації та фінансування соціального захисту (*англосаксонська, континентальна, скандинавська, південно європейська, перехідна*), а також характерним для країни та окремих територіальних громад ступенем солідарності. З огляду на історичні, культурні, політичні та інші чинники у країнах однакового рівня економічного розвитку застосовуються різні механізми розподілу функцій щодо фінансування та організації систем соціального захисту.

***Фінансування соціального захисту населення країн ЄС.***

*Більшість країн ЄС мають 3-канальну систему фінансування соціального захисту населення:*

- ✓ *кошти державного бюджету,*
- ✓ *місцевих бюджетів,*
- ✓ *фондів соціального страхування.*

*Однак такі країни, як Бельгія, Німеччина, Іспанія, Австрія та Швейцарія здійснюють фінансування соцзахисту населення за рахунок коштів регіональних органів влади.*

*Найвищий ступінь децентралізації фінансування з місцевих бюджетів соцзахисту інвалідності та непрацездатності має Данія (коефіцієнт децентралізації за витратами – 98,6 %), Румунія (51,5 %),Фінляндія (48,1 %) та Швеція (37,6 %). Найвищий ступінь централізації фінансування цієї функції має Бельгія, Болгарія, Ірландія та Португалія.*

*Переважна частина країн Європи здійснює фінансування соцзахисту людей похилого віку за рахунок*

- ✓ *фондів соціального страхування,*
- ✓ *витрат центрального уряду.*

*Виключно за рахунок центрального бюджету здійснюються такі виплати в Австрії. У Швеції, Данії частина таких функцій та повноважень передані місцевим громадам (коефіцієнт децентралізації державного фінансування пенсійного забезпечення становить 31,7% та 85,2% відповідно). У Швейцарії та Німеччині державні витрати на пенсійне забезпечення здійснюються тільки соціальними фондами страхування. Бельгія та Іспанія витрачають на фінансування пенсійного забезпечення також кошти регіональних органів влади.*

*Державні витрати на соціальний захист дітей та сім'ї тільки на центральному рівні здійснюються в Ірландії, Нідерландах, Греції, Австрії. Найбільш децентралізоване фінансування цієї функції є у Франції, Хорватії, Польщі та Швеції. Однак Франція, Італія здійснюють фінансування соціального захисту дітей та сім'ї за активної участі та вагомої частки фінансування фондів соціального страхування.*

*Розподіл державних витрат на фінансування соцзахисту безробітних здійснюється так: виключно за рахунок центрального уряду – у Норвегії, Ісландії, Великій Британії, Швеції та Ісландії; децентралізованими повноваження є в Данії та Австрії; Іспанія залучає до фінансування також регіональні органи влади; найбільш активна участь соціальних фондів страхування у фінансуванні соцзахисту безробітних є в Бельгії та Італії.*

Зважаючи на стан економічно розвитку країни, можливості для використання грошових трансфертів як одного із заходів соціального захисту збільшуються; фінансова інфраструктура стає доступною для дедалі більшої кількості людей, що дає державі можливість простіше відстежувати рівень доходів громадян та оцінювати рівень бідності як окремих домогосподарств, так і країни загалом. Видатки на соціальне страхування, що фінансуються з державних цільових фондів, становлять значну частку витрат на соціальний захист громадян України. Частка цих видатків у ВВП постійно збільшується, відповідно зростає й абсолютний показник видатків державних цільових фондів. Зауважимо, що соціальні потреби найбільш незахищених прошарків населення задовольняються недостатньою мірою. Високий рівень бідності в Україні, особливо серед сімей із дітьми або непрацездатними особами працездатного віку та сімей, де один із членів має інвалідність, свідчить про недостатню ефективність підтримки найбільш соціально незахищених категорій населення. Про те, що система соціального захисту в Україні не відповідає європейським стандартам, свідчить аналіз таких соціальних стандартів та нормативів, як прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата та мінімальна пенсія.

***Запитання для контролю знань***

1. Розкрити сутність поняття «соціальні зобов'язання держави» та навести їхню класифікацію.
2. Охарактеризувати нормативне обґрунтування системи соціального захисту та соціального забезпечення в Україні.
3. Пояснити зв'язок між державними соціальними стандартами та державними соціальними гарантіями.
4. Визначити можливі причини соціального дефолту та напрями реформування системи соціальних зобов'язань держави.
5. Пояснити існуючі механізми гарантування громадянам мінімальних соціальних послуг та благ.
6. Визначити сутність соціальної послуги, назвати можливі джерела фінансування соціальних послуг.
7. Надати визначення соціальних стандартів та нормативів, навести їх класифікацію.
8. Пояснити сутність категорії «прожитковий мінімум», порядок його визначення та моніторингу.
9. Охарактеризувати функції мінімальної заробітної плати як мінімально припустимого рівня життя працездатного населення.
10. Пояснити, з якою метою державні інституції використовують такі інструменти як прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата.
11. Назвати та пояснити методи державного регулювання доходів.
12. З'ясувати види соціальної допомоги і пояснити принципи її надання та визначити джерела фінансування.
13. Охарактеризувати основні форми захисту осіб з інвалідністю з огляду на джерела фінансування.
14. Розкрити нові підходи до фінансування державних програм соціального захисту населення.
15. Пояснити сутність соціального бюджету та визначити критерії й індикатори соціальної спрямованості бюджету.
16. Назвати основні напрями реформування системи надання соціальних послуг органами місцевого самоврядування.
17. Порівняти моделі фінансування соціальних послуг та соціального захисту, які реалізуються в України та країнах ЄС.
18. Визначити основні проблеми міжбюджетних відносин, що стосуються соціальних програм, та шляхи вирішення.
19. Провести аналітичне дослідження динаміки, структури бюджетних видатків соціального спрямування за матеріалами бюджетної звітності (https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik) за 3-5 років.

# РОЗДІЛ 6 ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

**6.1. Сутність бюджетного планування.**
**6.2. Організація упорядкування бюджетних запитів.**
**6.3. Організація укладання паспортів бюджетних програм.**
**6.4. Організація кошторисного бюджетного планування.**
**6.5. Гендерно орієнтоване бюджетування.**

## 6.1. Сутність бюджетного планування

У бюджетному процесі важливу та значну роль має бюджетне планування, оскільки від правильності визначення бюджетних планових показників залежить якість виконання бюджету загалом. Формування комплексної системи бюджетного планування є передумовою створення механізму цілісного державного управління, тобто ефективної реалізації органами державної влади функцій планування, організації, мотивації та контролю, що, зі свого боку, сприятиме нормалізації соціально-економічних показників у довгостроковій перспективі та забезпеченню сталого економічного розвитку. За змістом бюджетне планування є особливою сферою діяльності держави, що пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень стосовно фінансового забезпечення держави. Враховуючи систему фінансових планів країни, бюджетне планування можливо визначити як основну ланку у фінансовій системі держави, за допомогою якої можливо спланувати обсяги доходів і видатків бюджету, шляхи залучення та погашення запозичень, забезпечити дотримання встановлених пропорцій розподілу ВВП

**Бюджетне планування** – комплекс організаційно-технічних, методологічних та методичних заходів, що застосовується на перших стадіях бюджетного процесу (укладання проєктів бюджетів, розгляд та затвердження бюджетів) для визначення обсягів та джерел формування та напрямів використання бюджетних ресурсів держави з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку суспільства.

між споживанням і накопиченням, галузями економіки, територіальними громадами, а також забезпечити необхідним обсягом фінансових ресурсів пріоритетні сфери національної економіки, фінансування соціальних зобов'язань на рівні не нижче мінімально встановленого та утворення необхідних соціальних резервів, оптимізувати фінансові потоки між бюджетами різних рівнів, запровадити єдину, збалансовану фінансову політику держави. Функції бюджетного планування виявляються через: відображення основних напрямів бюджетної політики; встановлення оптимальних форм мобілізації бюджетних ресурсів до кожної ланки бюджетної системи; вибір раціональних способів бюджетного забезпечення для досягнення встановленого рівня соціально-економічного розвитку; проведення перерозподільних процесів між ланками бюджетної системи, галузями економіки, регіональними утвореннями, верствами суспільства. Бюджетне планування є складником загально–державного економічного планування та головною частиною фінансового планування. Якість бюджетів як фінансових планів, точність та збалансованість планових бюджетних параметрів має безпосередній вплив на стабільність функціонування бюджетної сфери та економіки загалом. До ***ознак бюджетного планування*** можна віднести таке[205]:

- об'єктом бюджетного планування є фінансова діяльність держави, що пов'язана з бюджетними ресурсами;
- суб'єктами бюджетного планування – органи державної влади, управління та місцевого самоврядування;
- предметною галуззю або сферою застосування є розподільчі та перерозподільні процеси, що супроводжуються формуванням і використанням бюджету як централізованого фонду грошових коштів держави та/або бюджетні відносини;
- у процесі планування забезпечуються необхідні фінансові пропорції, зокрема перерозподілу ВВП, згідно з прогнозами соціально-економічного розвитку, а також визначаються параметри та механізми реалізації програм соціального забезпечення і захисту населення;
- планування ґрунтується на грошовій оцінці бюджету, що дозволяє визначити найефективніші варіанти фінансового забезпечення прогнозних показників соціально-економічного розвитку;
- планування є дієвим інструментом бюджетної політики держави;

---

[205] Бюджетний менеджмент: підруч. / за ред. В. Г. Дем'янишина, Г. Б. Погріщук. Тернопіль: Крок, 2015. 522 с. С. 148.

Бюджетний менеджмент: навч. посібник. В 2 ч. / за ред. М. В. Чечетова. Харків : ВД ІНЖЕК, 2004 . Ч. 1. 560 с. С. 279.

• кінцевим результатом процесу бюджетного планування є сукупність рішень і бюджетних показників у вигляді зведеного, державного та місцевих бюджетів з урахуванням наявних та потенційних змін, що відбуваються у бюджетній сфері.

Ефективність організації бюджетного планування забезпечується дотриманням ***науково обґрунтованих принципів***, а саме:

• ***комплексність*** – підхід до встановлення основних параметрів соціально-економічного розвитку з огляду на фінансові можливості бюджету та сприйняття суспільством пропонованих джерел фінансування розвитку;

• ***цілісність*** – органічний зв'язок планування бюджету із планами соціально-економічного розвитку держави та регіонів, між прогнозними та поточними бюджетними планами;

• ***науковість*** – формування бюджетних планів, проєктів, програм, прогнозів із застосуванням методологічних підходів, методів, що відповідають загально теоретичним концепціям та підтверджені світовим досвідом;

• ***єдність*** – виявляється через застосування єдиної методологічної бази проведення розрахунків показників для двох рівнів бюджетної системи;

• ***обґрунтованість*** – планові бюджетні показники мають базуватися на реалістичності прогнозних розрахунків як в економіці загалом (ВВП), так і у бюджетній сфері (фінансові норми, нормативи, стандарти);

• ***ефективність*** – раціональне визначення джерел мобілізації бюджетних ресурсів та оптимальний розподіл між рівнями бюджетної системи, що забезпечує досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

• ***рівність*** – виявляється шляхом дотримання прав, врахування інтересів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання усіх форм власності, громадян з огляду на забезпечення загальнодержавних інтересів;

• ***демократизація*** – процес, що проявляється як у бюджетних відносинах, так і при розподілі фінансових ресурсів (бюджетна децентралізація);

• ***безперервність*** – бюджетні процедури, пов'язані із плануванням, відбуваються протягом бюджетного періоду, передбачають можливість коригування та створення необхідних резервів; окремі процедури відбуваються паралельно;

• ***обов'язковість*** – передбачає виконання встановлених бюджетних показників та дотримання визначених регламентів усіма учасниками бюджетного процесу;

• ***транспарентність*** – запровадження прозорого, відкритого, гласного, публічного, підзвітного процесу формування бюджетних планів.

Результативне використання бюджетного планування у регулюванні соціально-економічних процесів залежить від якісного виконання завдань, що вирішуються за допомогою бюджетного планування: стратегічних завдань – напрацювання підходів до формування бюджету, оптимізація доходів бюджету з огляду на необхідність виконання державою конституційних зобов'язань, вирішення суперечностей між державними, корпоративними та особистими інтересами у суспільстві, вибір ефективних способів управління державною заборгованістю; тактичних завдань – забезпечення мобілізації дохідних джерел, встановлених законодавством, збалансування доходів та видатків бюджету, визначення джерел і шляхів фінансування бюджету, проведення сек'юритизації бюджетної заборгованості тощо (рис. 6.1).

У процесі бюджетного планування мають вирішуватись соціально-економічні завдання, які виходять далеко за межі фіскальних інтересів держави. Найскладнішим завданням є визначення оптимальної величини бюджетного фонду держави (необхідної, достатньої та можливої до мобілізації). У бюджеті централізуються основні проблеми, пов'язані з реалізацією системи економічних інтересів: загальнодержавних, корпоративних і особистих, які часто суперечать один одному, що обумовлено як природою власності, так і природою самої людини. Фінансові ресурси є обмеженими, а тому в процесі їхнього розподілу між різними суб'єктами економічних відносин виникають суперечності. Повністю задовольнити інтереси кожного із суб'єктів практично неможливо, тому доцільно визначити найбільш прийнятні форми і методи їхньої реалізації. Форми і методи розподілу фінансових ресурсів повинні забезпечити поєднання різних економічних інтересів.

Бюджетний механізм має розроблятися так, щоб з одного боку він забезпечував достатні надходження до бюджетної системи, а з іншого – створював би матеріальну зацікавленість суб'єктів господарювання в одержанні високих фінансових результатів. Ідеальною є модель бюджету, яка забезпечує збалансованість існуючих суперечностей між прагненням суб'єктів господарювання до максимізації власних фінансових ресурсів і необхідністю вилучення частини їх в бюджет з огляду на суспільну необхідність. Визначення економічно обґрунтованої межі бюджетного фонду держави має особливо важливе значення, оскільки надмірна централізація фінансових ресурсів державою стримує розвиток підприємницької діяльності, а надмірне скорочення бюджетних коштів ставить під загрозу фінансування загальнодержавних потреб, суспільно необхідних послуг, зокрема й обумовлених соціальними зобов'язаннями. Формування і використання

**Визначення реальних джерел та можливих обсягів доходів бюджету**

**Принципові умови мобілізації фінансових ресурсів:**

- встановлення платежів, які забезпечують регулярне надходження фінансових ресурсів, достатніх для забезпечення планованих темпів, пропорцій розвитку економіки
- визначення податків, зборів, інших обов'язкових платежів, які забезпечують стійкість фінансового стану держави, повноту, стабільність, своєчасність формування бюджету
- уведення платежів, адекватних реальним умовам функціонування і розвитку економіки
- використання платежів у бюджет для стимулювання, підвищення ефективності

**Визначення оптимальної структури видатків бюджету**

**Принципові умови для визначення оптимальної структури видатків:**

- відповідність видатків пріоритетам соціально-економічної політики, цілям і завданням Уряду
- збалансування критеріїв економічного зростання та соціальної гармонії у суспільстві
- синхронізація темпів зміни видатків із зміною ВВП
- підвищення прогнозованості обсягів видатків
- вдосконалення програмно-цільового методу у бюджетному процесі
- спрямування бюджетних коштів виключно на напрями, де приватний сектор не може замінити державу у наданні суспільних послуг
- ефективна бюджетна діяльність органів влади (професійна, аполітична, некорупційна)
- здатність жертвувати певними потребами заради досягнення стратегічної мети, державних інтересів
- транспарентність управління публічними коштами

**Збалансування бюджету, визначення структури та обсягу фінансування**

**Принципові умови збалансування та визначення джерел фінансування бюджету:**

- збільшення дохідної частини – якщо немає можливості скоротити видатки, то доходи нарощуються за рахунок нових податків або зміни ставок оподаткування, скорочення пільг та преференцій
- скорочення видаткової частини – здійснюються заходи щодо скорочення видатків за відповідними напрямами та програмами (за умови високого податкового навантаження), коригуються фінансові норми та нормативи витрат
- формування дефіциту – якщо неможливо ні збільшити доходи, ні зменшити видатки, то приймається бюджетний дефіцит (до 3 % ВВП) і визначаються джерела його покриття (бюджетні внутрішні та зовнішні запозичення, приватизація державних активів)

**Визначення структури розмежування бюджетних повноважень між ланками бюджетної системи**

- Обґрунтований розподіл доходів, видатків за принципом субсидіарності;
- добір найбільш ефективних інструментів фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості
- забезпечення реального збалансування кожного бюджету
- забезпечення рівномірного протягом року надходження доходів і своєчасного фінансування передбачених у бюджеті заходів

**Формування резервних фондів бюджету**

- Відокремлення частини бюджетних коштів призначених для фінансування різних непередбачених видатків держави, що обумовлені потребами, які виникли в процесі виконання бюджету; необхідністю ліквідації диспропорцій в розвитку економіки; необхідністю відшкодування збитків, заподіяних стихійними силами (резервний Фонд КМУ, резервні фонди органів місцевої влади)
- необхідність маневрування грошовими коштами у випадках виникнення внутрішніх касових розривів при виконанні бюджетів (оборотний залишок бюджетних коштів)

**Рис. 6.1.** Тактичні завдання бюджетного планування

фінансових ресурсів бюджету визначається закономірностями розвитку суспільного виробництва, обсяг доходів та видатків бюджету є усвідомленою кількісною мірою, яка відображає об'єктивні умови розвитку суспільства та перебуває під впливом екзогенних та ендогенних чинників (економічних, соціальних, політичних, міжнародних та геополітичних).

Поточні регламенти бюджетного планування відображають механізм формування проєкту бюджету, передбачають організацію спеціальних заходів та проведення відповідних управлінських дій із дотриманням встановлених принципів. Так, під час визначення джерел фінансових ресурсів, достатніх для виконання державою її функцій, з огляду на необхідність використання податкових платежів як фінансових регуляторів, варто дотримуватись загальнотеоретичних принципів та враховувати умови їхньої практичної реалізації. Необґрунтоване розширення видатків бюджету може одночасно виступати і стимулятором економічного зростання (як розширення попиту стимулює збільшення пропозиції), і дестабілізатором фінансової стійкості системи (через збільшення дефіциту та державного боргу, який потребуватиме більших фінансових ресурсів на обслуговування). Розподіл бюджетних повноважень між бюджетами як суб'єктами бюджетного права, зважаючи на положення Європейської Хартії місцевого самоврядування, має забезпечувати самостійність окремих елементів та єдність бюджетної системи як основи стійкості публічних фінансів загалом.

Залежно від суб'єктів та рівнів бюджетного планування виокремлюють ***зведене, територіальне та адресне бюджетне планування***. Процес формування бюджету складається з декількох самостійних етапів роботи. На першому етапі здійснюється зведене бюджетне планування, під час якого визначаються основні напрями і способи мобілізації фінансових ресурсів, вишукуються можливості для фінансового збалансування прогнозованих доходів і видатків держави на наступний рік. На другому етапі визначаються фінансові можливості та потреби територіальних утворень, проводяться заходи, пов'язані з бюджетним регулювання (фінансовим вирівнюванням). На наступному – проводиться адресне бюджетне планування, у процесі якого встановлюються конкретні зв'язки із бюджетом як платників податків і обов'язкових платежів, так і отримувачів коштів, що формалізуються як бюджетні зобов'язання відповідно до бюджетних призначень.

***Зведене бюджетне планування*** проводиться на стадії укладання проєктів бюджетів з метою забезпечення їх збалансованості, передбачає

узгодження основних макроекономічних показників розвитку та можливостей мобілізації бюджетних ресурсів. Зведене бюджетне планування тісно пов'язане зі складанням зведеного фінансового балансу держави, що за своїм економічним змістом представляє економічний балансовий розрахунок, у якому об'єднуються очікувані фінансові ресурси і видатки країни з метою їх взаємного збалансування. За допомогою фінансового балансу проводиться необхідна підготовча робота щодо досягнення узгодженості матеріальних і фінансових ресурсів, грошових доходів і видатків держави. На стадії зведеного бюджетного планування під час розроблення варіантів фінансового балансу держави готується низка рекомендацій, які визначають принципові позиції у фінансовому та бюджетному плануванні для наступного етапу складання проєктів планів і бюджету. Зведені (консолідовані) бюджети не мають правового навантаження, їхні показники повинні використовуватись для аналізу процесів формування, використання, перерозподілу фінансових ресурсів, визначення обсягів закріплених, власних доходів, міжбюджетних трансфертів. Зведені бюджети складаються на державному рівні та на рівні територіального утворення.

***Територіальне бюджетне планування*** передбачає складання, розгляд та затвердження органами місцевої влади та самоврядування відповідних місцевих бюджетів. Основою проведення територіального бюджетного планування є обсяг бюджетних повноважень, закріплений за відповідними суб'єктами бюджетних правовідносин. Проблемним є питання фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування, як того вимагають норми Європейської Хартії місцевого самоврядування. Процеси фінансової децентралізації, що мають практичне запровадження з 2015 р., посилюють бюджетну спроможність адміністративно-територіальних утворень, але не забезпечують повної фінансової самостійності, бюджетне регулювання здійснюється з використанням такого інструменту, як трансферти.

***Адресне бюджетне планування*** пов'язане з територіальним та має на меті встановлення конкретного зв'язку показників бюджетів із показниками кошторисів доходів та видатків бюджетних установ (як розпорядників бюджетних коштів), фінансових планів усіх суб'єктів господарювання, пов'язаних із дохідною та видатковою частинами бюджету. Поряд із заходами, спрямованими на збалансування проєкту бюджету під час його адресного розроблення, Мінфіном здійснюються заходи організаційно-методичного характеру, а саме: розробляються інструктивні й методологічні вказівки

фінансовим органам і центральним органам влади та управління щодо організації бюджетного планування, встановлюються графіки надання розрахунків до проєкту бюджету, бюджетних запитів, підготовки необхідних зведених і аналітичних матеріалів до проєкту бюджету.

Залежно від періоду охоплення розрізняють ***стратегічне, середньострокове, поточне та оперативне бюджетне планування.*** Так, ***стратегічне бюджетне планування*** базується на бюджетному прогнозуванні, що передбачає формування системи аргументованих наукових уявлень та пропозицій щодо найважливіших напрямів розвитку бюджетної системи на перспективу. Процес розроблення бюджетних прогнозів опирається на ґрунтовне вивчення економічних законів та закономірностей розвитку економічних явищ і процесів, передбачає формування ймовірних та альтернативних шляхів розвитку бюджету, а також здійснення аналізу ризиків під час ухвалення управлінських рішень, насамперед фіскальних ризиків. Бюджетне прогнозування є підґрунтям для прийняття управлінських рішень, орієнтованих на сталий варіант розвитку країни, збалансування фінансових можливостей та потреб із урахуванням дії екзогенних та ендогенних чинників. Процес складання прогнозів передує розробленню планів, є вихідною ланкою планування, формується у вигляді системи якісних характеристик та кількісних оцінок прогнозованих показників з урахуванням ймовірності їхнього досягнення. Нормами БКУ визначена обов'язковість бюджетного прогнозування, формалізованого у Бюджетній декларації, прогнозі місцевого бюджету.

***Середньострокове бюджетне планування або програмно-цільове бюджетування,*** за визначенням Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), є процесом бюджетування, який забезпечує зв'язок виділених коштів із вимірюваними результатами. Бюджетні програми укладаються на декілька років, передбачають коригування за результатами аналізу результативності та надають можливість використовувати обмежені фінансові ресурси для досягнення соціально значущих результатів. Застосування програмно-цільового бюджетування є обов'язковим за нормами БКУ для бюджетів усіх рівнів під час планування видаткової частини бюджету.

***Поточне бюджетне планування*** передбачає складання бюджету за доходами та видатками, кредитуванням та фінансуванням на плановий бюджетний рік. Процес формування проєкту бюджету, його розгляду завершується ухваленням закону про Державний бюджет та прийняттям

рішення про затвердження відповідного місцевого бюджету. Кожна управлінська дія поточного бюджетного планування регламентована спеціальними законодавчими нормами.

***Оперативне бюджетне планування*** полягає у складанні, затвердженні бюджетного розпису, кошторисів, планів асигнувань тощо. Згідно з бюджетним розписом головні розпорядники бюджетних коштів отримують інформацію про обсяги встановлених бюджетних призначень на наступний рік (лімітні довідки), що дозволяє сформувати документи (кошториси доходів та видатків, плани асигнувань загального фонду), які є основними плановими документами для здійснення поточного фінансування бюджетних установ.

Для проведення процедур планування бюджету використовуються різні методи або їхня сукупність (рис. 6.2, рис. 6.3). Методи планування репрезентують систему засобів розроблення, обґрунтування, узгодження та оптимізації планових завдань і показників. У бюджетній сфері найбільш розповсюдженими є такі розрахунково-аналітичні методи планування: ***балансовий*** (за ознакою способу узгодження ресурсів та потреб), ***нормативний, коефіцієнтний, структурний*** (за ознакою способу розрахунку показників), ***постатейний або метод прямого розрахунку, програмно-цільовий*** (за ознакою вихідної позиції для розробки: від ресурсних можливостей, від потреб, від кінцевих цілей). Усі методи планування використовуються практично одночасно для вирішення тих чи тих завдань.

Для забезпечення належної організації виконання основних завдань бюджетного процесу (максимальне виявлення всіх матеріальних і фінансових резервів з метою створення збалансованого ринку; визначення доходів бюджету за окремими податками та іншими обов'язковими платежами, а також загального обсягу відповідно до прогнозів і цільових програм соціально-економічного розвитку; узгодження бюджету із загальною програмою фінансової стабілізації, спрямованої на подолання інфляційних тенденцій в економіці та забезпечення стабільності національної грошової одиниці; здійснення бюджетного регулювання з метою збалансування бюджетів різного рівня шляхом перерозподілу джерел доходів держави між ними та сферою господарства, економічними регіонами; скорочення й ліквідація бюджетного дефіциту за рахунок економічно виправданих джерел; посилення контролю фінансової діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб) важливим є раціональний добір методологічних підходів планування відповідних процедур (табл. 6.1).

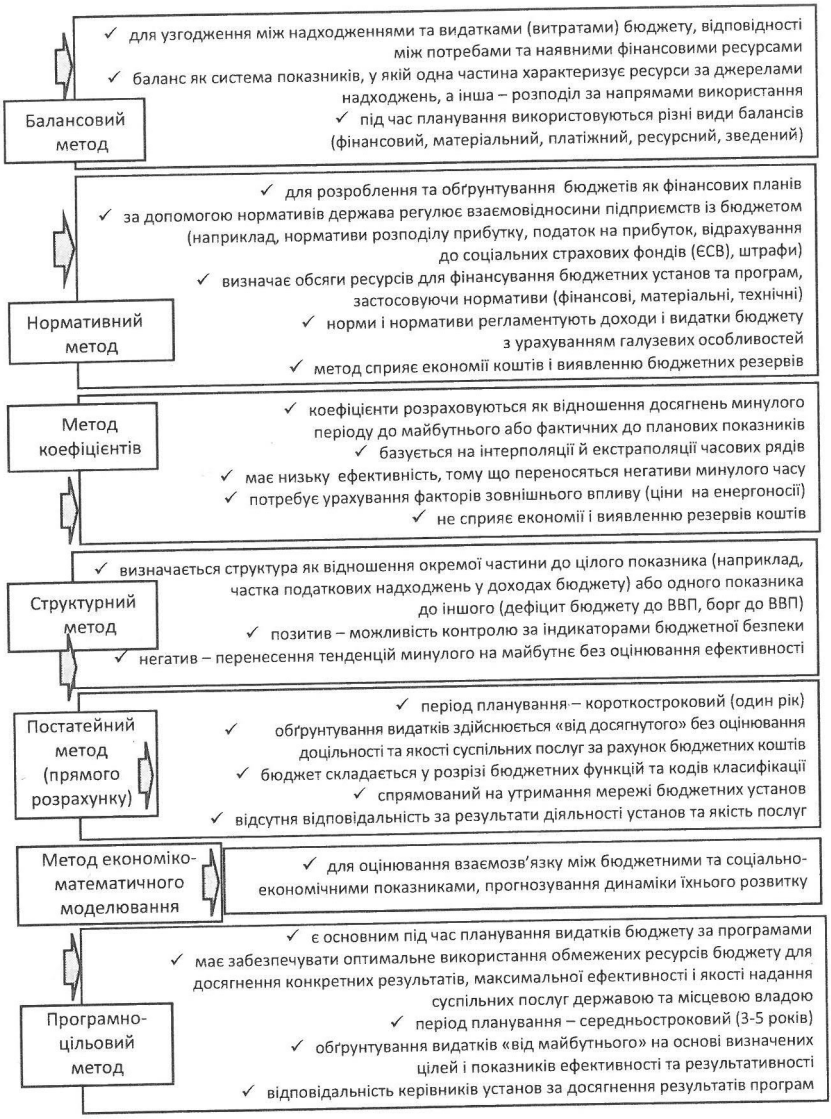



**Рис. 6.2.** Основні методи бюджетного планування




**Рис. 6.3.** Взаємозв'язок методів планування бюджетних видатків

**Таблиця 6.1**

**Порівняльний аналіз підходів до бюджетного планування**

| Переваги | Недоліки |
|---|---|
| 1 | 2 |
| ***Бюджетування за результатами*** | |
| Зв'язок між використаними ресурсами та результатами;<br>– визначення показників результативності;<br>– ефективне використання коштів через раціональний розподіл ресурсів;<br>– калькуляція витрат у розрахунку на одиницю товару (послуги). | Ускладнення формування точних цілей, у зв'язку з:<br>– унікальністю, неринковістю більшості суспільних послуг, що фінансуються за рахунок бюджету;<br>– високі вимоги до кадрового забезпечення;<br>– високій рівень трудомісткості;<br>– потребує додаткові системи обліку і звітування;<br>– ретроспективний характер, із застосуванням оцінювання за результатами. |
| ***Програмне бюджетування*** | |
| Планування, орієнтоване на досягнення мети;<br>– свобода управлінських дій щодо спрямування бюджетних коштів;<br>– управління результативністю і контроль за виконанням програми методом витрати-вигоди. | Ризик зменшення обсягу повноважень керівництва установ та організацій;<br>– ризик зростання обсягу витрат;<br>– високі вимоги до кадрового забезпечення;<br>– потребує додаткові системи обліку і звітування;<br>– порівняльний аналіз витрат і результатів не завжди може враховувати непрямі наслідки або негативні ефекти передбачуваних дій. |

**Закінчення таблиці 6.1**

| 1 | 2 |
|---|---|
| ***Бюджет на нульовій основі*** | |
| Підтвердження потреби у видатках для наявних та нових видів діяльності;<br>– запровадження на усіх рівнях цілей, з якими порівнюються досягнуті результати;<br>– оцінювання альтернативних методів досягнення цілей;<br>– аналіз ймовірних впливів на результат різного обсягу фінансування | Щорічні нові розрахунки та обґрунтування потреби у коштах;<br>– великий обсяг інформації;<br>– високі вимоги до кадрового забезпечення;<br>– високій рівень трудомісткості розрахунків |
| ***Постатейне ( лінійно-об'єктне) бюджетування*** | |
| Кошти розподіляють за визначеними статтями або об'єктами витрат;<br>– дозволяє посилити контроль за діяльністю установ за здійснені видатки;<br>– простота звітності та контролю | Неможливо порівняти напрями витрат із цілями соціально-економічного розвитку суспільства;<br>– не передбачає порівняння витрат із результатами;<br>– неможливі альтернативи у державній політиці;<br>– базується на плануванні від досягнутого |
| ***Виконавче бюджетування*** | |
| Зорієнтовано на конкретні напрями та завдання управління;<br>– дозволяє адміністрації оцінювати ефективність роботи організацій (на рівні місцевих органів і бюджетів);<br>– зростає ефективність використання коштів на основі визначення вартості робіт | Неможливо виявити переваги одного варіанта витрат порівняно з іншим;<br>– неможливо визначити якість роботи державних інститутів із розробки і реалізації бюджету;<br>– система виконавчих бюджетів не спрямована на розв'язання довгострокових програм;<br>– витратний підхід |
| ***Системне планування і бюджетування*** | |
| Формулює цілі і завдання у перспективі;<br>– передбачає альтернативні варіанти;<br>– наявна детальна програма робіт, необхідних для досягнення цілей;<br>– можна передбачити наслідки та вибрати найкращий варіант | Висока централізація прийняття рішень;<br>– обмежується ініціатива розроблення альтернативних програм місцевими органами влади;<br>– орієнтація на аналіз альтернатив призводить до стану невизначеності усіх учасників системи;<br>– складність визначення цілей різними учасниками |

Удосконаленню бюджетного процесу сприяє низка системних реформ, зокрема, впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, запровадження системи оцінювання результативності бюджетних програм, дотримання принципу підзвітності органів влади громадськості, транспарентності кожного етапу планування.

## 6.2. Організація упорядкування бюджетних запитів

Упорядкування бюджетних запитів має на меті визначення та аналіз пропозицій, необхідних для реалізації бюджетної програми, досягнення встановлених цілей та оцінки очікуваних результатів. На цьому етапі головний

розпорядник коштів на підставі плану своєї діяльності розподіляє людські, матеріальні та інші ресурси, необхідні для виконання конкретної програми, проводить її вартісну оцінку, яку співвідносить із можливостями бюджету.

У багатьох європейських країнах (Франція, Велика Британія, Польща, Німеччина, країни Балтії), у США в процесі планування бюджетів застосовуються подібні документальні реєстри (форми документів). Починаючи з 1998 року до вітчизняної бюджетної практики введено бюджетні запити (встановленої форми) з обов'язковим визначенням головними розпорядниками бюджетних коштів основної мети діяльності, завдань на плановий рік, а також зі здійсненням аналізу результатів діяльності, досягнутих у минулому році, та прогнозуванням очікуваних результатів у поточному році, обґрунтуванням розподілу граничного обсягу видатків за кодами функціональної класифікації та напрямами діяльності. У Бюджетному кодексі (2001 р.) було подано визначення та правовий статус бюджетного запиту, що обумовлено зміною підходів до планування видатків бюджету («знизу догори» замість директивного «згори донизу»).

**Бюджетний запит** – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди.

***Ст.2 БКУ***

Одним із центральних питань формування державного бюджету України є робота з бюджетними запитами: їхня підготовка, формування, аналіз і відображення у проєкті. Ст. 34 БКУ регулює відносини з підготовки бюджетних запитів, які було запроваджено в країні як основу для складання проєктів бюджетів із 1998 р. Бюджетний запит є заявкою розпорядника бюджетних коштів щодо необхідних йому асигнувань на наступний бюджетний період. Для підготовки пропозицій до проєкту Закону України «Про Державний бюджет України» Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції щодо підготовки бюджетних запитів, які необхідні, насамперед, для уніфікації форм складання проєкту державного бюджету. На практиці Мінфіном запроваджено загальний, індивідуальний та додатковий бюджетні запити: форма 1 – загальний за всіма бюджетними програмами запит головного розпорядника бюджетних коштів (ГРБК); форма 2 – індивідуальний запит, призначений для наведення детальної інформації з обґрунтуваннями щодо показників, передбачених за кожною бюджетною програмою, який містить

інформацію про усі надходження для виконання бюджетної програми та детальний розподіл граничного обсягу видатків на плановий та прогнозні періоди, а також результативні показники, що плануються для виконання в межах граничного обсягу видатків; форма 3 – додатковий запит, який містить обґрунтування додаткової понад граничний обсяг потреби у видатках та індикативні прогнозні показники, а також зміну результативних показників у разі передбачення додаткових коштів. У бюджетних запитах обов'язково міститься така інформація:

– узагальнений бюджетний запит щодо ГРБК на наступний бюджетний рік загалом та за функціями згідно з бюджетною класифікацією;
– прогнозований обсяг бюджетних ресурсів, необхідних для забезпечення діяльності ГРБК за джерелами їх формування (за кожною з функцій);
– обсяг бюджетного запиту ГРБК у розрізі функцій та за економічною класифікацією;
– показники видатків за мережею, штатами, контингентами ГРБК за кожною функцією;
– структура видатків ГРБК на оплату праці (за кожною функцією);
– аналіз управління зобов'язаннями у попередньому та поточному роках і пропозиції ГРБК щодо приведення зобов'язань у плановому році до граничного обсягу видатків у відповідному році (за кожною функцією).

Інструкції Міністерства фінансів України щодо підготовки бюджетних запитів передбачають форми бюджетних запитів (макет індивідуального бюджетного запиту наведено у додатку А до розділу), які базуються на типовій формі. До запитів, які складаються у формі таблиці, розпорядники бюджетних коштів подають пояснювальні записки, у яких обґрунтовується запит, а саме: завищення прогнозованих бюджетних показників, заходи з економії бюджетних коштів та інше. Показники, які включаються до бюджетних запитів, мають бути обґрунтовані розрахунками, фактичними показниками тощо. Це можуть бути показники із споживання електричної та інших видів енергії бюджетними закладами, демографічні дані (наприклад, кількість учнів у школах, кількість хворих та лікарняних ліжок тощо). В інструктивному листі Мінфін обов'язково зазначає терміни подання бюджетних запитів (найчастіше – це дата з першої половини липня поточного року).

БКУ (ч. 2 ст. 34) встановлено зобов'язуючу норму для усіх розпорядників бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів дотримуватись організаційних, фінансових та інших обмежень, якщо вони визначені інструкцією щодо підготовки бюджетних запитів. Це положення кодексу зумовлено великим досвідом складання проєкту державного бюджету.




**Рис. 6.4.** Дії учасників бюджетного процесу на етапі формування бюджетних запитів

З огляду на бажання розпорядників отримати більше фінансування, майже всі запити подаються у завищених розмірах саме тоді, коли обсяг доходів державного бюджету (гранична межа) відомий і його перевищення не допускається, а тому Мінфіном встановлюються обмеження із врахуванням загальних сум планованих коштів. Обмеження встановлюються, зважаючи на реальні можливості, вимоги нормативно-правових актів, зокрема, актів Кабінету Міністрів України щодо складання проєкту державного бюджету на відповідний рік. Це не виключає можливості зміни чи коригування розмірів видатків конкретному розпоряднику бюджетних коштів ще на стадії складання проєкту державного бюджету. Обмежувальні дії Мінфіну (лімітування видатків) не носять формального характеру, крім переліку обов'язкових приписів, надається обов'язково обґрунтування з викладенням змін соціально-економічного характеру, які обумовлюють необхідність змін у плануванні бюджетних показників.

Методологічні функції Міністерства фінансів та місцевих фінансових органів вимагають розробляти і доводити до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Бюджетні запити на плановий рік, прогнозні періоди формуються всіма розпорядниками бюджетних коштів. Розпорядники нижчого рівня подають їх для зведення головному розпоряднику. Мінфін та місцеві фінансові органи на основі зведених бюджетних запитів головних розпорядників формують проєкти державного та відповідного місцевого бюджетів на плановий рік та наступні за плановим два бюджетні періоди. Одночасно з проєктом закону про Державний бюджет (рішенням про місцевий бюджет на плановий рік) до депутатської комісії з питань бюджету подається інформація у формах бюджетних запитів, на підставі якої приймається рішення щодо доцільності затвердження відповідних видатків. Відповідальність за своєчасність, достовірність та зміст поданих бюджетних запитів несуть головні розпорядники бюджетних коштів. У разі несвоєчасного подання бюджетного запиту на плановий рік, що є бюджетним правопорушенням, Міністерство фінансів, керуючись ст. ст. 116 і 118 БКУ, може скласти протокол про бюджетне правопорушення. У разі надання необґрунтованих або з порушенням встановлених вимог бюджетних запитів до проєкту бюджету відповідні видатки можуть бути не включені до проєкту державного бюджету на плановий рік. У процесі опрацювання бюджетних запитів у фінансовому органі відповідальні виконавці мають право брати участь разом з головним розпорядником в обговоренні та узгодженні бюджетних програм, що пропонуються головним розпорядником для включення до проєкту бюджету.

Перед формуванням бюджетного запиту фінансовий орган доводить головному розпоряднику граничний обсяг видатків за кожною з бюджетних програм (на місцевому рівні – обсяг, що спроможний забезпечити місцевий бюджет, виходячи з наявної дохідної бази з урахуванням міжбюджетних трансфертів). Граничний обсяг видатків на плановий рік доводиться до головного розпорядника загалом, що дає йому можливість здійснити розподіл видатків за бюджетними програмами з урахуванням пріоритетних напрямів своєї діяльності та забезпечувати належне виконання основних завдань. Розподіл повинен ураховувати необхідність зменшення рівня заборгованості минулих періодів та недопущення утворення заборгованості за зобов'язаннями у плановому році. Якщо головний розпорядник у своєму бюджетному запиті подає розподіл, структура якого не забезпечує мінімально необхідний рівень видатків для його функціонування (наприклад, більшість коштів планується направити на оплату праці, а на утримання установи, оплату

комунальних послуг тощо передбачено в недостатніх обсягах), фінансовий орган має право повернути такий бюджетний запит головному розпоряднику для збалансування обсягів бюджетних видатків.

Обсяг видатків визначається ГРБК самостійно, виходячи зі звітних даних за минулий рік, планових показників на поточний рік, очікуваного виконання в поточному році, прогнозних показників на плановий та наступні за плановим два роки. З метою забезпечення співставності та об'єктивності даних бюджетного запиту звітні дані за минулий рік потрібно привести у відповідність до класифікації планового року. Під час визначення видатків загального фонду бюджету на бюджетну програму на плановий рік кожен ГРБК повинен оцінити необхідні бюджетні ресурси для її продовження у наступних за плановим роках, очікуваний результат і вплив від впровадження бюджетної програми у плановому році на обсяг відповідних видатків загального фонду бюджету в наступні періоди. Розрахунки мають базуватися на аналітичних дослідженнях результатів, досягнутих у попередні роки, орієнтуватися на оцінювання очікуваних результатів у поточному та плановому роках та обов'язково аргументуватися щодо ефективного використання коштів, які пропонується включити до бюджету в межах граничного обсягу видатків загального фонду. Розрахунки щодо очікуваних результатів мають бути узгоджені з основною метою та планом діяльності ГРБК. За наявності зауважень до підготовлених бюджетних запитів з боку Мінфіну або місцевих фінансових органів ГРБК повинні забезпечити уточнення бюджетних запитів. Отже, під час застосування програмно-цільового методу планування бюджетний запит є документом, що становить ґрунтовну основу для складання проєкту бюджету на плановий та прогнозні бюджетні періоди. Його мета – чітке обґрунтування потреби в бюджетних ресурсах на реалізацію програми та їхнє збалансування із запланованим максимально можливим соціально-економічним результатом.

Бюджетний кодекс України (ст. 35) окреслює загальні положення щодо розроблення бюджетних запитів. Бюджетні запити складаються на основі отриманих від Міністерства фінансів України граничних обсягів видатків загального фонду державного бюджету. Головні розпорядники бюджетних коштів безпосередньо не складають запит, а розподіляють отримані плановані суми коштів між виконавцями бюджетних програм, кожен з яких розглядає планові показники і складає ту частину запиту, яка становить його бюджетну програму. З метою чіткого розподілу функцій, повноважень і відповідальності між відповідальними виконавцями та ГРБК у процесі складання і виконання державного бюджету в умовах застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі відповідно до ст. 20 БКУ Мінфіном затверджено

Інструкцію про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їхньої участі у бюджетному процесі[206]. Відповідальний виконавець – це особа, яка забезпечує виконання однієї або низки бюджетних програм у системі головного розпорядника бюджетних коштів. Нею може бути сам головний розпорядник бюджетних коштів, розпорядник коштів державного бюджету нижчого рівня, одержувач бюджетних коштів. У системі ГРБК може бути до 9 відповідальних виконавців бюджетних програм. На центральному рівні відповідальний виконавець визначається ГРБК (має бути юридичною особою, мати окремий рахунок і баланс) за письмовим погодженням з Міністерством фінансів саме на стадії формування проєкту державного бюджету на наступний рік. Після отримання інструкції Мінфіну з підготовки бюджетних запитів[207] ГРБК розподіляють плановані обсяги між відповідальними виконавцями і у триденний строк доводять до відома відповідальних виконавців попередньо заплановані для них обсяги видатків, а також організовують розроблення бюджетних запитів. Наступна дія – визначення суми доходів на наступний рік за кожним джерелом надходження з урахуванням фактичного рівня виконання доходів за минулий та поточні роки (очікуваний показник).

Основним показником бюджетних запитів є обсяги планованих видатків. ГРБК визначають їх для розпорядників коштів нижчого рівня, виходячи із об'єктивних фактичних показників, потреб кожного розпорядника, установи, обсягів їхньої діяльності, штатної чисельності, вимог бюджетних програм, планованих заходів тощо. На цьому етапі важливого значення набуває складання кошторисів бюджетних установ. Відповідальні виконавці бюджетних програм упорядковують бюджетні запити за кожною бюджетною програмою і подають їх ГРБК. На ГРБК покладено відповідальність за перевірку проєктів поданих їм кошторисів розпорядниками бюджетів нижчого рівня (відповідальними виконавцями бюджетних програм) щодо їхньої законності, фактичної достовірності, доцільності та інших показників і параметрів. За результатами перевірки формується проєкт зведеного кошторису, який служить основою бюджетного запиту, що подається до Міністерства фінансів України, АРК, місцевих фінансових органів для складання проєкту державного бюджету та/або місцевих бюджетів. У проєкті закону про Державний бюджет бюджетні призначення встановлюються головному розпорядникові у розрізі відповідальних виконавців

[206] Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі : Наказ Міністерства фінансів України від 14.2.2001 № 574. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0003-02#Text

[207] Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів : Наказ Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687 у редакції від 24.07.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12#Text

за всіма бюджетними програмами. При цьому ГРБК повинні забезпечити включення до бюджетних запитів показників за бюджетними програмами, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних програм/проєктів, у разі їхнього схвалення у встановленому порядку та на підставі розрахунків обсягу витрат і користі щодо реалізації таких інвестиційних програм/проєктів, а також урахування під час складання звітів про виконання паспортів бюджетних програм, висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Усі показники бюджетних запитів формуються на основі бюджетної класифікації, яка згідно зі ст.2 БКУ є єдиним систематизованим групуванням доходів, видатків (зокрема кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками. Відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів функціональна структура видатків бюджетів містить видатки за десятьма напрямами[208]. Економічна структура видатків бюджетів включає в себе поточні видатки (видатки на товари і послуги, оплату праці державних службовців, придбання предметів постачання і матеріалів, видатки на відрядження, оплату послуг з утримання приміщень й обслуговування установ та організацій, оплату транспортних послуг, оплату комунальних послуг (тепло, вода, електроенергія, інше) та капітальні видатки (придбання основного капіталу, придбання обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво та капітальний ремонт, створення державних запасів і резервів), а також інші видатки. У практичній діяльності учасників бюджетного процесу на будь-якому рівні використовується єдина бюджетна класифікація.

**Формування бюджетного запиту головним розпорядником коштів державного бюджету.** Форми бюджетного запиту заповнюються послідовно: форма-2 заповнюється на підставі показників форми-1, і лише після заповнення зазначених форм у разі потреби заповнюється форма-3. Разом із бюджетним запитом головний розпорядник подає необхідну детальну інформацію для здійснення аналізу бюджетного запиту, яку має виконати Мінфін, а також підтверджуючі документи та матеріали (детальні розрахунки, вимоги відповідних міжнародних договорів, регламенти проведення заходів, дозвільну документацію щодо будівництва, акти про виділення земельних ділянок для будівництва, інформацію щодо можливості підключення інженерних

[208] Про бюджетну класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11. (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text

***Функціональна класифікація видатків:***

1. *Загальнодержавні функції (вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансова та зовнішньополітична діяльність; економічна допомога зарубіжним країнам; інші загальні функції державного управління, управління системою державної служби, планування та статистика, проведення виборів та референдумів, обслуговування боргу, міжбюджетні трансферти).*
2. *Оборона (військова, цивільна, військова допомога зарубіжним країнам, військова освіта, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері оборони).*
3. *Громадський порядок, безпека та судова влада (діяльність щодо забезпечення громадського порядку, боротьба із злочинністю та охорона державного кордону, протипожежний захист та рятування, судова влада, кримінально-виконавча система та виправні заходи, діяльність у сфері безпеки держави, нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді. фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у відповідній сфері).*
4. *Економічна діяльність (загальна економічна, торговельна та трудова діяльність, сільське, лісове, рибне господарство та мисливство, паливно-енергетичний комплекс, інша промисловість та будівництво, транспорт, зв'язок, телекомунікації, інформатика, інші галузі економіки, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки в галузях економіки).*
5. *Охорона навколишнього природного середовища (запобігання та ліквідація забруднення навколишнього природного середовища, збереження природно-заповідного фонду, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища, інша діяльність).*
6. *Житлово-комунальне господарство (житлове господарство, комунальне господарство, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері житлово-комунального господарства, інша діяльність).*
7. *Охорона здоров'я (медична продукція та обладнання, поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога, лікарні та санаторно-курортні заклади, санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади, фундаментальні та прикладні дослідження, інша діяльність у сфері охорони здоров'я, будинки дитини, станції переливання крові ).*
8. *Духовний та фізичний розвиток (фізична культура і спорт, культура та мистецтво, засоби масової інформації, фундаментальні та прикладні дослідження).*
9. *Освіта (дошкільна освіта, загальна середня освіта, професійно-технічна освіта, вища освіта, післядипломна освіта, позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми, програми матеріального забезпечення навчальних закладів, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки, інші заклади та заходи).*
10. *Соціальний захист та соціальне забезпечення (соціальний захист на випадок непрацездатності, соціальний захист пенсіонерів, соціальний захист ветеранів війни та праці, соціальний захист сім'ї, дітей та молоді, соціальний захист безробітних, допомога у вирішенні житлового питання, соціальний захист інших категорій населення, фундаментальні та прикладні дослідження і розробки, інша діяльність у сфері).*

мереж, титули будов/об'єктів, проєктно-кошторисну документацію, результати аналізу ринкових пропозицій, перелік обладнання, інвентаря). Бюджетний запит складається на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди з урахуванням організаційних, фінансових (зокрема, граничних обсягів видатків, кредитів загального фонду державного бюджету на плановий бюджетний період) та індикативних прогнозних показників видатків.

Граничні обсяги та індикативні прогнозні показники розраховуються Мінфіном на основі: прогнозування економічного і соціального розвитку України на плановий бюджетний період та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступні за плановим два бюджетні періоди; основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; прогнозу державного бюджету України на відповідні бюджетні періоди, схваленого КМУ. Розрахунок граничних обсягів та індикативних прогнозних показників здійснюється з урахуванням: прогнозних обсягів доходів; граничного (прогнозного) обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету; граничного (прогнозного) обсягу державного боргу; розміру прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення; розміру мінімальної заробітної плати та посадового окладу працівників першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери[209]; прогнозних цін на енергоносії та тарифів на оплату комунальних послуг; необхідності передбачення нових (порівняно з поточним бюджетним періодом) першочергових видатків, зокрема тих, що мають періодичний характер; необхідності оптимізації витрат головних розпорядників, зокрема, шляхом концентрації ресурсів на пріоритетних напрямах діяльності, скорочення непершочергових та виключення неефективних витрат тощо. Граничний обсяг та індикативні прогнозні показники доводяться Мінфіном до ГРБК загальними сумами за роками. У межах граничного обсягу доводяться граничні обсяги на утримання апаратів органів державної влади та інші фінансові обмеження. Розподіл граничного обсягу та індикативних прогнозних показників за бюджетними програмами проводиться з урахуванням пріоритетів державної політики, визначених програмними (стратегічними) документами економічного і соціального розвитку, та планів діяльності ГРБК на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди. Головні розпорядники забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих до Мінфіну бюджетних запитів,

[209] Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 1298 (із змін. та доповн.).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF#Text

які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проєкту державного бюджету та прогнозу державного бюджету.

Головний розпорядник забезпечує розподіл граничного обсягу та індикативних прогнозних показників за бюджетними програмами, здійснює розрахунок обсягів видатків і надання кредитів, дотримуючись принципів, на яких ґрунтується бюджетна система (*ефективності та результативності, справедливості і неупередженості)*, а також таких принципів, як: *пріоритетність* (визначає спрямування видатків або надання кредитів за бюджетною програмою з огляду на мету, завдання, визначені програмними, стратегічними документами, та реальні фінансові ресурси бюджету); *економія бюджетних коштів* (передбачає застосування заходів для планомірної мінімізації витрат усіх ресурсів за умови забезпечення належного виконання завдань бюджетної програми); *обґрунтованість витрат* (окреслює детальні розрахунки в межах коду економічної класифікації видатків/кредитування з урахуванням чинників кількісних (штатна чисельність працівників, чисельність студентів, пенсіонерів, кількість бюджетних установ, обладнання, обсяг виробленої продукції/наданих послуг) та вартісних ( індекси споживчих цін, ціни/тарифи на товари/роботи/послуги, розмір прожиткового мінімуму та рівень його забезпечення, розміри мінімальної заробітної плати, посадового окладу працівника першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки). Окремі фактори, що впливають на обсяг видатків, кредитів, щороку доводяться ГРБК Мінфіном, решта – визначаються головним розпорядником самостійно з урахуванням галузевих особливостей та підтверджуються відповідними обґрунтуваннями та розрахунками. При визначенні обсягів видатків за окремими елементами діють встановлені регламенти. Так, граничні обсяги на утримання апаратів управління органів влади не дозволяється збільшувати, а граничні видатки на предмети постачання та послуги (продукти харчування, медикаменти, комунальні послуги та енергоносії), за умови їх доведення до головних розпорядників, не дозволяється зменшувати.

Діяльність головного розпорядника з визначення обсягів видатків та надання кредитів на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди здійснюються з урахуванням сукупності регламентних компонент, а саме: *нормативно-правових актів*, що регулюють діяльність головного розпорядника у відповідній галузі/сфері діяльності, зокрема надання послуг, гарантованих державою, та інших послуг, що надаються фізичним та юридичним особам (державних послуг); *зобов'язань,* передбачених договорами (контрактами); *норм і нормативів; періодичності виконання* окремих бюджетних програм, а також спеціальних заходів, що здійснюються

в межах бюджетних програм; *результатів оцінювання ефективності* бюджетних програм, проведеної з урахуванням методичних рекомендацій щодо здійснення оцінювання ефективності бюджетних програм, встановлених Мінфіном, та *висновків за результатами контрольних заходів*, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства; *необхідності зменшення заборгованості* попередніх бюджетних періодів та недопущення утворення заборгованості за зобов'язаннями у плановому та наступних за плановим бюджетних періодах; *цін і тарифів поточного року* на відповідні товари/роботи/послуги, закупівлю яких передбачається здійснювати у межах бюджетної програми. Розрахунок виконується за кожною програмою як за загальним, так і за спеціальним фондами у розрізі кодів економічної класифікації видатків бюджету.

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують включення до бюджетних запитів показників за бюджетними програмами, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних проєктів, у разі їхнього схвалення або відбору у встановленому законодавством порядку та на підставі розрахунків обсягу витрат і вигод щодо реалізації таких інвестиційних проєктів та обсягів довгострокових зобов'язань за енергосервісом на відповідні бюджетні періоди. Обсяг капітальних видатків визначається, ураховуючи запланований обсяг робіт згідно з проєктно-кошторисною документацією, ступенем будівельної готовності об'єктів, кількістю наявного обладнання, предметів довгострокового користування та ступенем їхнього фізичного і морального зношення. Чинники, що можуть враховуватися щодо визначення обсягу капітальних видатків, головним розпорядником визначаються самостійно з урахуванням галузевих особливостей. Вартість товарів/робіт/послуг має забезпечувати раціональне та економне використання бюджетних коштів.

За результатами розрахунків сума видатків та/або надання кредитів загального фонду за усіма бюджетними програмами на відповідний бюджетний період порівнюється із граничним обсягом та індикативними прогнозними показниками. У разі, якщо розрахований обсяг видатків та/або надання кредитів загального фонду перевищує граничний обсяг та індикативні прогнозні показники, додаткові видатки та/або надання кредитів (сума перевищення) включаються у бюджетний запит за формою-3 за умови, що такі видатки нормативно-правовими актами визначено пріоритетними. Обсяг видатків та/або надання кредитів спеціального фонду визначається головним розпорядником самостійно відповідно до нормативно-правових актів, які передбачають утворення і використання спеціального фонду. Розрахунок надходжень спеціального фонду на плановий та наступні за плановим два

бюджетні періоди здійснюється з урахуванням фактичних надходжень у попередньому та поточному бюджетних періодах із дотриманням порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ.

**Форма-1 бюджетного запиту** призначена для наведення узагальнених показників діяльності головного розпорядника і розподілу граничного обсягу та індикативних прогнозних показників за бюджетними програмами. У формі-1 зазначаються: мета діяльності (місія), стратегічні цілі головного розпорядника у галузях, сферах діяльності, на реалізацію державної політики, до яких спрямовано його діяльність, показники результату діяльності головного розпорядника; здійснюється розподіл граничного обсягу та індикативних прогнозних показників за бюджетними програмами та відповідальними виконавцями бюджетних програм. Інформація має у повній мірі характеризувати діяльність ГРБК, охоплювати всі сфери діяльності, у яких він забезпечує реалізацію державної політики, висвітлювати найбільш суспільно значущі результати його діяльності та враховувати показники діяльності відповідальних виконавців, робота яких організовується та координується цим ГРБК. Мета діяльності або місія головного розпорядника визначає основне його призначення та має формуватися з урахуванням таких критеріїв, як: чітке формулювання та лаконічний виклад; спрямованість на досягнення певного результату; охоплення всіх галузей, сфер діяльності головного розпорядника. Стратегічні цілі (здебільшого, не більше трьох) визначаються ГРБК для кожної сфери діяльності відповідно до пріоритетів державної політики, визначених стратегічними документами економічного і соціального розвитку, мають бути пов'язані з метою та функціональними повноваженнями розпорядника та повинні підлягати оцінюванню за допомогою показників результату функціонування головного розпорядника. Показники результату мають: характеризувати прогрес у досягненні стратегічних цілей у середньостроковому періоді; забезпечувати можливість відстеження досягнення стратегічних цілей у динаміці та порівнюваності показників результату за роками; перевірятися та підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та управлінського обліку. Під час визначення

> **Показники результату** – це кількісні та якісні показники, які характеризують рівень досягнення головним розпорядником стратегічних цілей, дають можливість найбільш повно оцінити діяльність головного розпорядника та стан галузей (сфер його діяльності) у плановому та наступних за плановим двох бюджетних періодах.

показників результату може використовуватися практичний досвід інших країн, що забезпечить можливість їх порівняння з показниками міжнародних рейтингів. Кількість показників результату за кожною стратегічною ціллю, здебільшого, не повинна перевищувати трьох.

**Форма-2 бюджетного запиту** призначена для наведення детальної інформації з обґрунтуваннями щодо показників, передбачених за кожною бюджетною програмою. При заповненні форми-2 потрібно пам'ятати, що доходи та фінансування спеціального фонду наводяться відповідно до класифікації доходів бюджету; повернення кредитів до спеціального фонду – за програмною класифікацією видатків та кредитування державного бюджету; видатки – за кодами економічної класифікації видатків. Видатки та надання кредитів загального фонду бюджету за програмами відповідальними виконавцями бюджетних програм зазначаються як касові видатки відповідно до звіту за попередній бюджетний період, як бюджетні асигнування, затверджені розписом на поточний бюджетний період. За однією бюджетною програмою передбачаються або тільки видатки (з подальшою деталізацією за кодами економічної класифікації), або тільки надання кредитів (з подальшою деталізацією за класифікацією кредитування бюджету). У паспорті бюджетної програми зазначаються мета, завдання[210] та законодавчі підстави її реалізації.

Показники надходжень передбачають інформацію щодо надходження загального фонду бюджету відповідної бюджетної програми та показники спеціального фонду, враховуючи кожен вид власних надходжень бюджетних установ. При визначенні напрямів використання бюджетних коштів та розподілі видатків за кодами економічної класифікації видатків бюджету необхідно враховувати, що економічна класифікація видатків бюджету впорядковує витрати за економічними характеристиками операцій, а напрями використання бюджетних коштів передбачають конкретні дії (заходи), спрямовані на досягнення певного результату, і можуть містити декілька таких операцій. Із метою забезпечення порівнюваності показників на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди з показниками поточного бюджетного періоду перелік напрямів використання бюджетних коштів визначається з огляду на перелік, що використовувався ГРБК під час підготовки бюджетних запитів на плановий бюджетний період. Напрями використання бюджетних коштів за спеціальним фондом повинні узгоджуватися з напрямами використання бюджетних коштів за загальним фондом. Результативні

[210] Про паспорти бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за № 47/7368 із (змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03#Text

показники бюджетної програми визначаються з дотриманням встановлених вимог та правил[211]. Кількість результативних показників за кожним напрямом, здебільшого, не повинна перевищувати чотирьох. Для бюджетних програм, що реалізуються протягом декількох років, результативні показники не повинні суттєво змінюватися за своїм змістом порівняно з результативними показниками, передбаченими паспортом відповідної бюджетної програми на поточний рік, за умови: незмінності завдань бюджетної програми, напрямів використання коштів; узгодженості зі стратегічними цілями та показниками результату діяльності ГРБК, зазначеними у Формі-1.

Структура видатків на оплату праці за попередній, поточний, плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди визначається, зважаючи на чисельність працівників, зайнятих у бюджетних установах, у розрізі переліку категорій працівників згідно зі штатним розписом та фактично зайнятими посадами (кількість затверджених штатних одиниць у штатних розписах; кількість фактично зайнятих штатних одиниць; чисельність працівників). Показники чисельності мають узгоджуватися з відповідними видатками.

Аналіз результатів, досягнутих внаслідок використання коштів загального фонду у попередньому бюджетному періоді, очікувані результати у поточному періоді та обґрунтування необхідності передбачення видатків або надання кредитів на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди використовуються для обґрунтування під час підготовки прогнозу, проєкту державного бюджету, пояснювальної записки до проєкту закону про Державний бюджет. Проводиться аналіз управління зобов'язаннями у попередньому і поточному бюджетних періодах та формуються пропозиції щодо приведення зобов'язань на плановий бюджетний період до граничного обсягу видатків загального фонду на плановий бюджетний період. Зазначена інформація призначена для здійснення аналізу ефективності управління ГРБК своїми зобов'язаннями в попередньому, поточному та на плановий бюджетні періоди за загальним фондом в розрізі економічної класифікації видатків бюджету (касові видатки, стан погашення кредиторської заборгованості загального фонду, тенденцію щодо змін заборгованості із заробітної плати та заходи щодо приведення мережі та чисельності у відповідність до передбачених бюджетних асигнувань), а також напрацювання заходів щодо приведення зобов'язань на плановий період у відповідність до обсягів видатків. Зазначаються конкретні пропозиції щодо заходів із упорядкування зобов'язань

[211] Загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетної програми, затверджених наказом Міністерства фінансів України «Про результативні показники бюджетної програми» від 10.12.2010 № 1536, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 27.12.2010 за № 1353/18648 (із змін. та доповнен.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10#Text

загального фонду у плановому бюджетному періоді з визначенням термінів їхнього проведення та розрахунками щодо результатів від упровадження, а також пояснення щодо управління зобов'язаннями загального фонду у попередньому та поточному бюджетних періодах.

Крім того, у бюджетному запиті за формою-2 зазначаються основні підходи до розрахунку власних надходжень бюджетних установ; основні підходи до розрахунку інших надходжень спеціального фонду, включно з коштами, що залучаються державою для реалізації інвестиційних програм/проєктів та від повернення кредитів до бюджету; нормативно-правові акти з посиланнями на конкретні статті, якими надано повноваження на отримання власних надходжень бюджетних установ та інших надходжень та визначено напрями їхнього використання; пояснення джерел утворення надходжень спеціального фонду та основні напрями використання; аналіз результатів, досягнутих внаслідок використання коштів спеціального фонду у попередньому бюджетному періоді, та очікувані результати у поточному бюджетному періоді; показники, які характеризують обсяг видатків або надання кредитів спеціального фонду на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (мережа, штати, контингенти, що обслуговуються спеціальними підрозділами бюджетних установ за рахунок власних надходжень тощо). Інформація, наведена у бюджетному запиті за Формою-2, використовується для формування паспорта бюджетної програми.

**Аналіз бюджетного запиту** є обов'язковим компонентом у системі планування бюджету. Процедура аналізу бюджетного запиту визначена БКУ (ст. 36) та передбачає *такі* ***управлінські дії:***

- Міністерство фінансів на будь-якому етапі складання і розгляду проєкту державного бюджету проводить аналіз бюджетного запиту, поданого ГРБК, на предмет його відповідності Бюджетній декларації, а також ефективності використання бюджетних коштів, зокрема, на підставі звітів про виконання паспортів бюджетних програм, результатів оцінки ефективності бюджетних програм, висновків про результати контрольних заходів, рішень уряду за результатами огляду витрат державного бюджету;
- за результатами аналізу Міністр фінансів має прийняти рішення щодо включення бюджетного запиту до проєкту державного бюджету України перед поданням його на розгляд Кабінету міністрів України;
- ґрунтуючись на результатах аналізу бюджетних запитів, що подаються з урахуванням положень, показників на плановий бюджетний період, визначених Бюджетною декларацією, схваленою у році, що передує плановому, і рекомендацій Верховної Ради щодо бюджетної політики, Міністерство фінансів готує проєкт закону про Державний бюджет України;

– під час підготовки проєкту державного бюджету Мінфін розглядає та вживає заходів для усунення розбіжностей із головними розпорядниками бюджетних коштів; якщо узгодження не досягнуто, Мінфін додає свій висновок із неузгоджених питань до проєкту державного бюджету, який подається для розгляду та схвалення до Кабінету міністрів України.

За результатами огляду аналітичних матеріалів Рахункової палати України та Державної аудиторської служби й узагальнюючи їх висновки щодо якості бюджетних запитів та програм, маємо зазначити таке. Загальний аналіз бюджетних запитів свідчить, що ресурси державного бюджету здебільшого використовуються не як спосіб профінансувати досягнення суспільного значущого результату, а як джерело сукупності витрат на процеси, що сформувалися історично, і цільові настанови яких не переглядаються, моніторинг показників досягнення цілей не проводиться. Кожна програма має власну мету, завдання та результативні показники, за якими планується оцінювати її ефективність. І все ж таки, більшість бюджетних програм мають окремі принципові недоліки. Так, *часто мета та завдання сформульовані таким чином, що містять орієнтацію на процес та забезпечення його безперервності, а* насамперед важливо поставити питання: чи є суспільно корисною ця програма, і чи саме держава повинна витрачати ресурси та адмініструвати такий процес. Мету програм, які не пройшли відповідну перевірку, необхідно змінювати. *Показники виконання програм не містять оцінки суспільно важливого результату.* Неможливо зрозуміти, на досягнення якої мети витрачаються кошти платників податків; чи потрібно на програму менше або більше ресурсів і чому; важко ідентифікувати, чи є програма проблемною, чи є успішною. Підсумовуючим документом за програмами має стати *річний звіт із зазначенням досягнутого суспільного результату* (наразі, такі звіти публікуються) *та оцінкою стейкхолдерів* щодо якості такого звіту, зручності користування та повноти викладеної інформації. Щодо оцінювання бюджетних запитів та програм зазначимо, що централізовано оцінювання проводиться за формалізованими ознаками і спеціальними методологічними регламентами щодо оцінювання споживачами суспільних послуг як стейкхолдерами ефективності/корисності програм, маємо засвідчити відсутність системи моніторингу та зворотного зв'язку учасників бюджетного процесу з інформацією про необхідність/доцільність зміни управлінського впливу на процедури витрат суспільних бюджетних ресурсів.

**Бюджетні запити до місцевих бюджетів**. Як зазначалось вище, затверджений Міністерством фінансів України бюджетний запит має стандартизовані за змістом форми: три типові форми бюджетних запитів

для формування місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом (форми 1, 2, 3). Усі позиції форм бюджетного запиту в обов'язковому порядку заповнюються на середньострокову перспективу – на плановий та два наступні за плановим прогнозні бюджетні періоди. ***Форма-1*** охоплює загальну інформацію щодо складників бюджетної програми та обсягу бюджетних ресурсів, що планується витратити на її реалізацію. ***Форма-2*** призначена для обґрунтування граничного обсягу бюджетного ресурсу та ілюструє його взаємозалежність із результативними показниками за кожною окремою бюджетною програмою. Це найбільша форма запиту, яка містить вичерпну інформацію щодо фінансової діяльності розпорядника за бюджетною програмою. ***Форма-3*** містить обґрунтування додаткової (понад граничний обсяг) потреби в бюджетному ресурсі для реалізації програми. Бюджетний запит за формою-3 створюється за наявності пропозицій щодо збільшення граничного обсягу видатків загального фонду на плановий рік за умови, що такі видатки нормативно-правовими актами визначено пріоритетними. Варто зазначити, що додатковий обсяг видатків безпосередньо залежить від додаткової результативності (порівняно з показниками результативності форми-2), яку забезпечить можливе збільшення ресурсу. У цій формі має бути обґрунтування збільшення поточних видатків та обсяги капітальних видатків на плановий рік (запити на збільшення видатків розглядаються місцевим фінансовим органом в межах балансу місцевого бюджету). Зазначені пропозиції форми-3 розглядаються місцевим фінансовим органом під час доопрацювання проєкту місцевого бюджету на плановий рік, якщо виникає реальна можливість зростання планового обсягу ресурсів відповідного місцевого бюджету на цей рік. Із метою обґрунтування необхідності надання додаткового (порівняно з граничним обсягом) бюджетного ресурсу після кожного коду програмної класифікації, за яким головний розпорядник робить додатковий запит до граничного обсягу видатків загального фонду на плановий рік або прогнозного обсягу загальних видатків на наступні два роки, обов'язково: обґрунтовується необхідність додаткових коштів із загального фонду на плановий рік; визначається вплив додаткових коштів на виконання бюджетної програми у разі виділення цих коштів у плановому році (у розрізі результативних показників) та в наступних за плановим двох роках (обов'язковим є посилання на нормативний документ щодо виділення додаткових коштів); розглядаються зміни результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми, та прогнозу на два наступні за плановим роки у разі відмови в додатковому фінансуванні. За потреби також можуть бути визначені альтернативні заходи, розроблені

ГРБК для забезпечення виконання бюджетної програми. Під час обґрунтування необхідності виділення додаткових коштів з боку головного розпорядника місцевим фінансовим органам доцільно надати такі пояснення: чому неможливо забезпечити виконання бюджетних програм у межах граничного обсягу видатків загального фонду на плановий рік; як вплине виділення додаткових коштів на виконання бюджетних програм у плановому році з окресленням впливу на результативні показники продукту та ефективності, а також у наступних за плановим двох роках з приведенням конкретних очікуваних результатів. Доцільним є аналіз додаткових запитів порівняно з відповідними видатками за минулий та поточний роки за їх наявності. Під час визначення зміни результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми, необхідно показати, як зміняться результативні показники продукту та ефективності у разі виділення додаткових коштів у плановому році або вказати наслідки, що очікуються у разі відмови від виділення додаткових коштів, пояснивши, які здійснювались альтернативні заходи для забезпечення виконання програм.

Бюджетний запит є базовим документом для складання проєкту державного та місцевого бюджету на плановий та прогнозні бюджетні періоди за умови застосування програмно-цільового методу планування. Метою укладання бюджетних запитів є чітке обґрунтування потреби в бюджетних ресурсах на реалізацію програм та їхнє збалансування із запланованим максимально можливим соціально-економічним результатом.

**Паспорт бюджетної програми** – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів.

***Ст.2 БКУ***

### 6.3. Організація укладання паспорта бюджетної програми

З огляду на визначення процесу управління бюджетними коштами, наведеного в БКУ, формування, реалізація, моніторинг та оцінка бюджетних

програм презентовані сукупністю дій учасників бюджетного процесу в межах їхніх повноважень, і, відповідно, потребують чітко встановлених на державному рівні регламентів документального оформлення. Основним документом, що використовується розпорядниками бюджетних коштів державного та місцевих бюджетів на стадії виконання та моніторингу бюджетних програм, є паспорт бюджетної програми. Такого типу документи використовуються багатьма зарубіжними країнами (США, Франція, Польща, Великобританія, Австралія тощо). Як свідчить міжнародний досвід, наявність формалізованого документа впорядковує процес виконання бюджетних програм, сприяє підвищенню бюджетної дисципліни розпорядників та забезпечує контроль за реалізацією затверджених показників програм.

На виконання положень Концепції щодо застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі[212], з метою поліпшення контролю за витрачанням бюджетних коштів запровадження паспортів бюджетних програм розпочалося у 2004 р. (у частині програм державного бюджету) та продовжилося у 2014 р. (у частині програм місцевих бюджетів). Бюджетні програми формують головні розпорядники бюджетних коштів під час підготовки пропозицій до Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та складання бюджетного запиту з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку. Організаційні засади укладання, оформлення паспортів бюджетних програм визначені БКУ та нормативними документами Міністерства фінансів України[213].

Так, паспортом бюджетної програми місцевого бюджету законодавець називає документ, що визначає мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми місцевого бюджету відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет, та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, реалізацію якої забезпечує головний розпорядник. Хоча раніше підхід був

---

[212] Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80#Text

[213] Про паспорти бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 (із змін. та доповн.)

Про результативні показники бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536 із (змін. та доповн.).

Про правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання : Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 року № 836 (із змін. та доповн.).

Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2017 № 793 (із змін. та доповн.).

інший і паспорт бюджетної програми місцевого бюджету визначався як документ (редакція до 11.2018 р.), що містить повну інформацію про бюджетну програму місцевого бюджету та застосовується для здійснення моніторингу, оцінки реалізації та контролю ефективності її виконання і цільового використання бюджетних коштів.

Узагальнюючи, зазначимо: паспорт бюджетної програми визначає мету, завдання, результативні показники бюджетної програми, відповідальних виконавців, підстави для виконання (нормативно-правову та методичну бази) та обсяги бюджетних призначень у розрізі загального та спеціального фондів, на основі яких здійснюються оцінювання ефективності та контроль за цільовим використанням бюджетних коштів. Паспорти бюджетних програм складають усі без винятку головні розпорядники коштів державного та місцевих бюджетів щорічно окремо за кожною бюджетною програмою. Основою та відправною точкою для складання паспортів є ухвалення закону України про Державний бюджет на відповідний рік та затвердження сесією місцевої ради рішення про бюджет.

З-поміж головних компонент документу виокремимо такі. *Мета бюджетної програми* – кінцевий результат, що досягається під час її виконання, відповідає пріоритетам державної та регіональної політики і сприяє досягненню стратегічної мети розвитку держави та/або адміністративно-територіальної одиниці в середньостроковому періоді. Мета повинна бути реальною та досяжною і суттєво не змінюватися щорічно, за винятком випадків, коли бюджетна програма має періодичний характер, закінчується строк її виконання або прийняття нових законодавчих актів передбачає внесення до неї змін. Формування підпрограм забезпечує конкретизацію заходів, спрямованих на досягнення загальної мети бюджетної програми, та дає змогу оцінити ефективність бюджетної програми в розрізі її складників. *Завдання бюджетної програми* (підпрограми) – конкретний, спрямований на досягнення мети бюджетної програми комплекс заходів, який відображає основні етапи досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання програми, підлягає перевірці та повинен містити результативні показники бюджетної програми. *Напрями використання бюджетних коштів* – дії (заходи), пов'язані з наданням публічних послуг та/або забезпеченням надання таких послуг, що спрямовуються на досягнення мети та забезпечують виконання завдань у межах коштів, передбачених рішенням про місцевий бюджет на виконання бюджетної програми. *Результативні показники бюджетної програми* – кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують перебіг її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, реалізацію

якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, досягнення мети бюджетної програми, виконання завдань бюджетної програми, висвітлюють обсяг і якість надання публічних послуг. Результативні показники бюджетної програми визначаються відповідно до встановлених вимог. Варто зазначити, що за умови деталізації бюджетної програми за підпрограмами завдання формуються для кожної підпрограми окремо. Результативні показники, на підставі яких здійснюється оцінювання й аналіз ефективності використання бюджетних коштів, містять кількісні та якісні показники, які повинні формуватися для кожного окремого завдання та підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю. Приклад формування окремих складників бюджетної програми наведено на рис. 6.5.

За окремими бюджетними програмами паспорти не формуються та не затверджуються. Це такі бюджетні програми: які створюються протягом року за рахунок коштів резервного фонду бюджету; із повернення кредитів до бюджету; із відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури, суду; із відшкодування громадянинові вартості конфіскованого та безгосподарного майна, стягнутого в дохід держави; із відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, відповідних посадових і службових осіб; із перерахування міжбюджетних трансфертів.

Перед формуванням бюджетного запиту фінансовий орган доводить головному розпоряднику граничний обсяг видатків за кожною з бюджетних програм (на місцевому рівні – обсяг, який може бути профінансовано за рахунок місцевого бюджету, з огляду на наявну дохідну базу та з урахуванням міжбюджетних трансфертів). Граничний обсяг видатків на плановий рік доводиться до головного розпорядника загалом, що дає йому можливість здійснити розподіл видатків за бюджетними програмами з урахуванням пріоритетних напрямів своєї діяльності та забезпечувати належне виконання основних завдань. Розподіл повинен враховувати необхідність зменшення рівня заборгованості минулих періодів та недопущення утворення заборгованості за зобов'язаннями у плановому році. Якщо головний розпорядник у своєму бюджетному запиті подає розподіл, структура якого не забезпечує мінімально необхідний рівень видатків для його функціонування (наприклад, більшість коштів планується спрямувати на оплату праці, а на утримання установи, оплату комунальних послуг тощо передбачено в недостатніх обсягах), фінансовий орган має право повернути такий бюджетний запит цьому головному розпоряднику для збалансування обсягів бюджетних витрат.

**Ціль державної політики:**

***якісна вища освіта та розвиток освіти дорослих***

**Назва бюджетної програми:** ***Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики***

**Мета:** *Відповідно до Конституції України громадяни мають право на безоплатно здобувати вищу освіту в державних навчальних закладах на конкурсній основі*

**Завдання:**

- виконання державного замовлення з підготовки фахівців, аспірантів та докторантів
- забезпечення організації навчального процесу у ЗВО в умовах жорсткої фінансової політики та загального скорочення ресурсів
- утримання закладів вищої освіти
- забезпечення гарантованого державою соціального захисту учасників навч. процесу
- забезпечення ефективної системи управління освітньою діяльністю

**Результативні показники**

**Показники затрат**

- кількість закладів вищої освіти, загалом та зокрема приватних, одиниць
- середньорічне число штатних одиниць у ЗВО, загалом та зокрема: науково-педагогічного персоналу, адмінперсоналу, спеціалістів, робітників, один.
- розмір одноразової грошової допомоги при працевлаштуванні випускників з числа дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, грн
- розмір щорічної допомоги для придбання навчальної літератури особам з числа дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, грн
- середньорічна кількість аспірантів, зокрема за різними формами навч., чол.
- середньорічна кількість докторантів, чол.
- середньорічна кількість студентів денної (іншої) форми навчання у ЗВО, од.
- середньорічна кількість дітей-сиріт на повному державному забезпеченні
- середньорічна кількість дітей під опікою у ЗВО, од.

**Показники продукту**

- випуск аспірантів, загалом та зокрема, які успішно завершили навчання, осіб
- випуск докторантів, загалом та зокрема, які успішно завершили навчання, осіб
- кількість осіб з числа дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, яким виплачено щорічну допомогу на придбання навчальної літератури
- кількість одержувачів адресної допомоги із числа випускників, які навчалися за педагогічними та медичними спеціальностями у ЗВО, чол.
- кількість осіб з числа дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, яким виплачено одноразову грошову допомогу при працевлаштуванні, чол.
- кількість студентів, прийнятих на перший курс за денною формою навчання
- площа об'єктів ЗВО, на якій виконано ремонтно-будівельні роботи, кв.м
- кількість придбаного обладнання довгострокового користування, од.

**Показники ефективності**

- середні витрати на навчання одного аспіранта, докторанта , грн
- середні витрати на навчання одного студента (приведений контингент), грн
- середні витрати на 1 іноземця, які прибули на підготовчі відділення ЗВО відповідно до міжнародних договорів, у межах квот, визначених КМУ, грн
- середня вартість рем.-будівельних робіт 1 $м^2$ приміщень об'єктів ЗВО, грн

**Показники якості**

- питома вага студентів, які отримали відповідний документ про освіту у загальному обсязі випуску, %
- питома вага аспірантів та докторантів, які успішно завершили навчання та захистять дисертації, у загальному випуску, %
- частка осіб, прийнятих за державним замовленням в обсязі прийому, %
- рівень виконання ремонтно-будівельних робіт, %

**Рис. 6.5.** Приклад формування складників бюджетної програми

Паспорт бюджетної програми формується з використанням інформації, наведеної у бюджетному запиті головного розпорядника, плані його діяльності на середньостроковий період, з урахуванням бюджетних призначень, установлених законом про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет), та порядків використання бюджетних коштів. Проєкти паспортів бюджетних програм розробляють головні розпорядники бюджетних коштів протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), після чого вони затверджуються. Для державного рівня – ухвалюються за погодженням із Міністерством фінансів України протягом 30 днів з дня набрання чинності законом про бюджет. Мінфін здійснює погодження проєкту паспорта бюджетної програми протягом 10 днів з дня його отримання та перенаправляє його головному розпоряднику для затвердження. У разі невідповідності проєкту паспорта бюджетної програми закону про Державний бюджет України та/або розпису державного бюджету, порядку використання бюджетних коштів, Мінфін має право повернути його на доопрацювання відповідному головному розпорядникові. Для місцевого рівня – бюджетна програма затверджується за попереднім погодженням з місцевим фінансовим органом протягом 30 днів після того, як набрало чинності рішення про відповідний місцевий бюджет.

Паспорти бюджетних програм затверджуються наказами головного розпорядника або іншим відповідним розпорядчим документом (наприклад, розпорядженнями). Затвердження паспортів головного розпорядника коштів місцевого бюджету відбувається шляхом видання спільного наказу ГРБК та місцевого фінансового органу протягом 45 днів від дня, коли набрало чинності рішення про місцевий бюджет. Наказ про затвердження паспортів бюджетних програм оформляється у трьох примірниках для: ГРБК, Мінфіну (місцевого фінансового органу), органу Державної казначейської служби України (центральному та/або територіальному).

Проте є винятки, коли термін подання проєктів паспортів складає лише один тиждень, а саме, у разі: виникнення нових бюджетних програм (підпрограм); набрання чинності законом (рішенням) про внесення змін до закону (рішення) про бюджет на відповідний бюджетний період, які приводять до зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм; передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника до іншого; передачі нерозподілених бюджетних призначень на визначену мету між головними розпорядниками; перерозподілу видатків за бюджетними програмами у межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених головному розпоряднику; перерозподілу видатків

за підпрограмами у межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених на виконання бюджетної програми; зміни інформації та зміни показників, затверджених у паспортах бюджетних програм, необхідність у внесенні яких з об'єктивних причин виникла в процесі виконання бюджету, і які відповідають меті та завданням бюджетної програми; затвердження нових або внесення змін до чинних порядків використання бюджетних коштів, які спричиняють зміни інформації та показників, затверджених у паспортах бюджетних програм; внесення змін до розпису державного (місцевого) бюджету, які призводять до зміни інформації та затверджених показників.

За достовірність, повноту інформації, яка міститься у паспортах бюджетних програм, своєчасність їхнього затвердження відповідає головний розпорядник бюджетних коштів. ГРБК спільно з фінансовими органами забезпечують відповідність змісту паспортів бюджетних програм закону про Державний бюджет (рішенню про місцевий бюджет), бюджетному розпису (крім випадків внесення змін до паспортів бюджетних програм у разі внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ), відповідним порядкам, регламентам використання бюджетних коштів. У тижневий строк від дня затвердження наказу про паспорти бюджетних програм ГРБК доводить до відповідальних виконавців, розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів копії наказу та затверджених паспортів бюджетних програм. Зі свого боку, відповідальні виконавці, розпорядники нижчого рівня та одержувачі бюджетних коштів подають копії наказу про затвердження паспортів бюджетних програм та копії самих паспортів до територіальних органів Державної казначейської служби (у яких відкрито їхні реєстраційні рахунки та здійснюється касове обслуговування). Зміни до паспортів бюджетних програм вносяться протягом бюджетного періоду шляхом затвердження їх у новій редакції у порядку, встановленому для складання паспортів бюджетних програм. У разі зменшення або передачі бюджетних призначень, що спричиняють скасування існуючої програми, відповідний ГРБК готує наказ про визнання таким, що втратив чинність, наказу про затвердження відповідного паспорта бюджетної програми.

Важливим компонентом паспорту бюджетної програми є результативні показники, що уможливлюють проводити моніторинг, оцінювання, підтверджують ефективність використання бюджетних ресурсів, ефективність/корисність надання публічних послуг та мають відповідати таким вимогам:

- ***реалістичність*** (результативні показники визначаються на підставі фактично досягнутих показників у попередніх бюджетних періодах та існуючих потреб реального сектору економіки і суспільства, з урахуванням прогнозу розвитку на перспективу, визначеного стратегічними та програмними документами щодо економічного та соціального розвитку, з одного боку, та можливостями ресурсної частини державного, місцевих бюджетів, з іншого);
- ***актуальність*** (результативні показники узгоджуються з показниками, встановленими Програмою діяльності уряду, прогнозними та програмними документами соціально-економічного розвитку, державними цільовими програмами, цілями державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та реалізацію якої забезпечує головний розпорядник, та показниками їхнього досягнення в середньостроковому періоді, характеризують найважливіші аспекти очікуваного результату);
- ***суспільна значимість*** (результативні показники висвітлюють ефект, який отримують економіка та суспільство завдяки діяльності головного розпорядника, дають можливість оцінити вплив на економічний та соціальний розвиток, ефективність надання публічних послуг, ступінь забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків, корисність публічних послуг, їх якість);
- ***структурованість*** (результативні показники мають розкривати мету, завдання, відповідати напрямам використання бюджетних коштів, відображати особливості та специфіку діяльності; характеризувати динаміку досягнення мети, виконання завдань, напрямів використання бюджетних коштів);
- ***достовірність*** (показники мають підтверджуватися статистичною та фінансовою звітністю, даними бухгалтерського обліку; має бути можливість перевірки достовірності їхніх розрахунків, за окремі періоди, порівняння з іншими показниками).

Правильний добір сукупності показників результативності бюджетної програми є важливим, з огляду на те, що будь-яка бюджетна програма спрямовується на створення та надання суспільно корисної послуги та/або публічної послуги. Суспільні, бюджетні послуги є продуктом праці, водночас праця здійснюється в умовах обмеженого фінансового ресурсу та фактично необмеженої потреби у ньому. Праця як економічна категорія має атрибутивні ознаки: засоби праці; предмети праці; ефективність праці; продуктивність (результативність) праці, що стали підґрунтям для групування показників результативності бюджетних програм: група показників затрат, група показників продукту, група показників ефективності та група показників якості (рис. 6.6).




**Рис. 6.6.** Ознаки для формування показників результативності бюджетної програми

Публічна послуга може надаватися безпосередньо фізичній або юридичній особі органами влади або місцевого самоврядування, наприклад, будівництво (придбання) житла для військовослужбовців (за схемою: орган влади–установа/підприємство–споживач). Водночас надання послуг населенню може мати опосередкований характер, наприклад, охорона державного кордону (за схемою: орган влади – установа/підприємство – суспільство). Публічною послугою також є створення умов для надання послуг фізичним і юридичним особам, наприклад, відновлення матеріально-технічної бази санаторію (за схемою: орган влади – установа/підприємство).

З метою забезпечення повноти розуміння системи показників результативності бюджетних програм розглянемо визначення всіх груп показників. ***Показники затрат*** визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми, характеризують структуру витрат бюджетної програми та можуть містити штатну чисельність працівників бюджетної установи, зокрема залучених до надання публічних послуг, кількість

осіб, які мають право на отримання публічних послуг (контингент), розміри виплат, встановлені нормативно-правовими актами, кількість обладнання, площу будівель тощо, які потребують обслуговування (ремонту, реконструкції, реставрації), загальний обсяг робіт, які необхідно виконати у поточному та наступних роках (загальна потреба), загальну вартість інвестиційних проектів (проектів будівництва). ***Показники продукту*** характеризують результати діяльності головного розпорядника за відповідний бюджетний період у межах бюджетної програми, можуть відображати обсяг виробленої продукції, наданих публічних послуг чи виконаних робіт, кількість осіб, яким надано публічні послуги.

***Публічні послуги*** *– це послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їхньому управлінні, відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням КМУ від 15.02.2006 р. № 90-р. Публічні послуги розділяються на державні та муніципальні в залежності від суб'єкта, що надає публічні послуги, останні можливо розглядати як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом відповідно до закону. Так,* ***адміністративна послуга*** *– це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).*

*З метою забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних послуг Указом Президента «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» від 4.09.2019 р. № 647/2019 визначено низку заходів з головним акцентом на спрощенні процедур надання та отримання публічних послуг, забезпеченні їхньої доступності, зокрема шляхом впровадження електронних сервісів. Згідно із цим указом КМУ має встановити єдині вимоги до надання публічних послуг, зокрема основні показники ефективності, максимальний час очікування, критерії задоволеності громадян, а також запровадити механізм контролю за їх наданням.*

*У Програмі діяльності Уряду, затвердженій постановою КМУ від 12.06.2020 р.№ 471, задекларовано, що бізнес та громадяни України повинні отримувати якісні державні послуги, а також бути здатними захистити свої права та інтереси.*

***Показники ефективності*** залежно від напрямів виконання бюджетної програми можуть визначатися як витрати ресурсів на одиницю продукту (економність); відношення максимальної кількості наданих послуг, робіт до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність); досягнення визначеного результату (результативність). Характеризують економність під час витрачання бюджетних коштів, співвідношення між одержаним продуктом і витраченим ресурсом та визначаються як витрати ресурсів на одиницю показника продукту, відношення кількості вироблених товарів (виконаних

робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу ресурсу, завдань бюджетної програми, відповідність створеного продукту установленим стандартам (нормативам), рівень реалізації інвестиційних проєктів, виконання робіт, ступінь готовності об'єктів будівництва, якість створеного продукту; рівень задоволення користувачів публічних послуг відповідно до їхнього призначення, рівень забезпечення публічними послугами осіб, які мають на них право; висвітлюють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій в економіці та/або у відповідній сфері діяльності, корисність для суспільства від реалізації бюджетної програми, зокрема щодо забезпечення ґендерної рівності. Показники, що характеризують рівень освоєння бюджетних коштів, недоцільно включати до складу показників якості. ***Показники якості*** характеризують динаміку досягнення мети та виконання завдань; відображають сукупність властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їхнього призначення, демонструють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг, робіт споживачам за рахунок коштів бюджетної програми (отримання якісних ефектів від реалізації програми).

Макет паспорту бюджетної програми державного та місцевого бюджетів наведено у додатках Б, В до цього розділу.

Застосування програмно-цільового методу під час формування бюджету кардинально змінило ідеологію бюджетного процесу, сформувало методологічні основи підвищення ефективності бюджетного процесу з огляду на те, що початок бюджетного процесу зосереджено на означенні результатів, яких має досягти публічний сектор, а потім на визначенні ресурсів, які є необхідними для досягнення цих результатів. На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінювання ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінювання ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі даних моніторингу, аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади оцінювання ефективності бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів визначаються Мінфіном.

Методологічні визначення характеристик бюджетних програм унормовано Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Перелік результативних показників із розвитком

програмно-цільового методу, за умови розбудови системи стратегічного бюджетного планування, потребуватиме перегляду, маючи на меті посилення аналітичності таких показників, забезпечення чіткого відображення поставлених мети та завдань бюджетної програми, адаптації цих показників до пріоритетів соціально-економічного розвитку держави.

Результати оцінювання ефективності бюджетних програм (включно з висновками) органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства та висновками Рахункової палати) є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проєкту бюджету на плановий бюджетний період та Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), включно із припиненням реалізації відповідних бюджетних програм.

Більшість бюджетних програм виконуються за загально визначеним порядком виконання бюджету. Водночас є бюджетні програми, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів. У таких випадках ГРБК розробляють проєкти порядків використання коштів державного бюджету та забезпечують їхнє затвердження протягом 30 днів від дня набуття чинності законом про Державний бюджет. Такі регламентні документи затверджуються Кабінетом Міністрів України або ГРБК за погодженням з Мінфіном. Порядок використання бюджетних коштів має містити інформацію про: цілі та напрями використання бюджетних коштів; відповідального виконавця бюджетної програми, підстави та/або критерії залучення одержувачів бюджетних коштів до виконання бюджетної програми; завдання ГРБК, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, одержувачів коштів, залучених до виконання бюджетної програми; вимоги до звітування про виконання, зокрема щодо результативних показників) та заходів впливу у разі її невиконання; у разі потреби правила розподілу видатків між адміністративно-територіальними одиницями у розрізі розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня; конкурсні вимоги до інвестиційних проєктів; критерії та умови відбору суб'єктів господарювання, яким надається державна підтримка з бюджету та її обсяг; умови та критерії конкурсного відбору позичальників та проєктів, на реалізацію яких надаються кредити з бюджету; умови надання кредитів з бюджету та їхнє повернення, включно з нормами щодо контролю за їхнім поверненням; положення щодо необхідності перерахування коштів за бюджетними програмами, які передбачають надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам; шляхи погашення бюджетної заборгованості у разі її наявності; вимоги щодо

необхідності відображення у первинному та бухгалтерському обліку отриманих оборотних і необоротних активів бюджетними установами; у разі потреби – положення щодо здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, визначення умов і термінів поставки та проведення розрахунків; інші норми щодо особливостей бюджетної програми.

### 6.4. Організація кошторисного бюджетного планування

Планування фінансових ресурсів, необхідних бюджетним установам для виконання функцій та встановлених завдань щодо надання суспільно необхідних послуг, виконання робіт, відбувається на основі затверджених бюджетних програм із застосуванням постатейного методу та узагальнюється у кошторисі доходів та видатків. Бюджетні установи складають та затверджують кошторис доходів та видатків відповідно до бюджетних призначень головним розпорядникам коштів бюджету, які встановлені законом про Державний бюджет або рішенням про місцевий бюджет.

**Кошторис бюджетної установи** – плановий документ, який надає повноваження бюджетній установі на бюджетний період щодо отримання надходжень, здійснення видатків (розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів), визначає обсяг та спрямування коштів для виконання установою функцій та досягнення результатів, встановлених на рік згідно з бюджетними призначеннями.

У практиці бюджетної діяльності розрізняють такі види кошторису: ***індивідуальні; загальні*** (за однотипними установами); ***зведені*** (за вертикальною підпорядкованістю). Потрібно наголосити, що зведені кошториси не затверджуються.

Кошторис складається за: загальним фондом (містить обсяг надходжень із загального фонду бюджету та видатків, розподілених за повною економічною класифікацією видатків на виконання бюджетною установою основних функцій або розподіл надання кредитів з бюджету за класифікацією кредитування бюджету); спеціальним фондом (містить обсяг надходжень зі спеціального фонду на конкретну мету та їхній розподіл за повною економічною класифікацією видатків на здійснення відповідних видатків згідно із законодавством, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних з виконанням установою основних функцій або розподіл надання кредитів

з бюджету згідно із законодавством за класифікацією кредитування бюджету). Вимоги до кошторису бюджетної установи встановлюються Мінфіном[214], макет форми кошторису наведено у додатку Г до цього розділу.

Розпорядники бюджетних коштів складають, крім кошторису за загальним та спеціальним фондами, певні планові документи, а саме: ***план асигнувань*** – щомісячний розподіл асигнувань із загального фонду, що затверджені у кошторисі за скороченою економічною класифікацією, який регламентує взяття установою зобов'язань та здійснення платежів протягом бюджетного періоду; ***план надання кредитів із загального фонду бюджету*** – помісячний розподіл надання кредитів із бюджету, затверджених у загальному фонді кошторису, за класифікацією кредитування бюджету; ***план спеціального фонду державного бюджету*** – помісячний розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у спеціальному фонді кошторису (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), за скороченою економічною класифікацією, який регламентує протягом бюджетного періоду взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів, в розрізі доходів бюджету за кодами класифікації доходів бюджету, фінансування бюджету за кодами класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання, повернення кредитів до спеціального фонду бюджету за кодами програмної класифікації видатків та кредитування бюджету і класифікації кредитування бюджету за кожною виконуваною нею бюджетною програмою (функцією), заклади вищої освіти й наукові установи, також індивідуальні плани використання бюджетних коштів та індивідуальні помісячні плани використання бюджетних коштів; ***план використання бюджетних коштів*** – це розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі, у розрізі видатків бюджету, структура яких відповідає повній економічній класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету (для закладів вищої освіти I-IV рівня акредитації, наукових установ та закладів охорони здоров'я, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, додатково складається ***помісячний план використання бюджетних коштів***). Вищеназвані документи затверджуються разом із кошторисом і є його невід'ємними складниками.

**Алгоритм складання проєктів кошторисів розпорядниками бюджетних коштів:**

- Міністерство фінансів (територіальні фінансові органи) доводить до розпорядників коштів інформацію щодо методології складання

[214] Про порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова КМУ від 28.02.2002 № 228 (із змін. та доповн.). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF#Text

Про затвердження документів, що застосовуються у процесі виконання бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57 ( із змін. та доповн.). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02#Text

кошторисів, фінансові, матеріальні та інші нормативи, необхідні для визначення видатків;

- Міністерство фінансів (територіальні фінансові органи) ставлять до відома розпорядників коштів граничні обсяги видатків за загальним фондом для подальшого розподілу за економічною класифікацією;
- головні розпорядники коштів визначають граничні обсяги видатків для підпорядкованих розпорядників нижчого рівня та інформують їх про це; встановлюють термін подання проєктів кошторисів і дають вказівки щодо їхнього укладання; розробляють і повідомляють інші показники, що необхідні для правильного визначення видатків бюджету у проєктах кошторисів;
- ГРБК забезпечують складання проєктів кошторисів на бюджетні програми (функції), що виконуються безпосередньо головними розпорядниками;
- розпорядники нижчого рівня формують проєкти кошторисів з обґрунтуваннями видатків за кожним кодом бюджетної класифікації та подають їх для узагальнення головним розпорядникам бюджетних коштів[215];
- спеціальний фонд проєкту кошторису передбачає складання, зведення показників за всіма джерелами надходження коштів до цього фонду та відповідними напрямами їхнього використання (планування власних надходжень бюджетних установ здійснюється за групами та підгрупами, визначеними БКУ);
- головні розпорядники коштів розглядають показники проєктів кошторисів розпорядників нижчого рівня та складають проєкти зведених кошторисів;
- зведені кошториси (за загальним фондом – у межах визначених граничних обсягів, за спеціальним фондом – відповідно до очікуваних надходжень), що є основою для формування бюджетних запитів, головні розпорядники надають Міністерству фінансів (територіальним фінансовим органам)

---

[215] Під час визначення обсягів видатків та/або надання кредитів з бюджету розпорядників нижчого рівня ГРБК повинні враховувати об'єктивну потребу у коштах кожної установи, виходячи з її основних виробничих показників, контингентів (кількість класів, учнів у школах, ліжок у лікарнях, дітей у дошкільних закладах тощо), обсягу виконуваної роботи, штатної чисельності, необхідності погашення дебіторської і кредиторської заборгованості та реалізації окремих програм і заходів щодо скорочення витрат у плановому періоді.

Обов'язковим є виконання вимоги щодо першочергового забезпечення бюджетними коштами видатків на оплату праці з нарахуваннями, а також на господарське утримання установ. Під час визначення видатків у проєктах кошторисів установи повинен забезпечуватися суворий режим економії коштів і матеріальних цінностей. До кошторисів можуть включатися тільки видатки, передбачені законодавством, необхідність яких обумовлена характером діяльності установи. Видатки на придбання обладнання, капітальний ремонт приміщень тощо, які не є першочерговими, можуть передбачатися лише за умови забезпечення коштами невідкладних витрат та відсутності заборгованості.

для аналізу та збалансування з дохідною частиною бюджету та для включення до проєктів відповідних бюджетів;

- Міністерство фінансів (територіальні фінансові органи) узагальнюють показники в проєкті бюджетного розпису на відповідний рік;
- бюджетний розпис надається на розгляд Верховній Раді України (відповідній місцевій раді) як додаток до проєкту закону про Державний бюджет чи проєкту рішення про місцевий бюджет;
- Міністерство фінансів (територіальні структури) коригує бюджетний розпис після прийняття закону про Державний бюджет та затверджує його (для місцевого бюджету шляхом прийняття рішення відповідною радою);
- Міністерство фінансів (територіальні фінансові органи) направляє лімітні довідки до ГРБК із визначенням обсягів бюджетних призначень за загальним, спеціальним фондами, що затверджені у відповідному бюджеті та бюджетному розписі (протягом 2-х тижнів з дати прийняття бюджету);
- головні розпорядники відповідно до бюджетних призначень, які визначені у лімітних довідках, розподіляють бюджетні асигнування між розпорядниками нижчого рівня;
- розпорядники бюджетних коштів коригують проєкти кошторисів та інші планові документи згідно з встановленими бюджетними асигнуваннями, що доведені лімітними довідками;
- Міністерство фінансів (територіальні структури) надсилає Казначейству для реєстрації, обліку та виконання затверджений розпис державного (місцевого) бюджету;
- казначейство доводить до головних розпорядників витяги зі складників розпису державного або місцевого бюджету головним розпорядникам за всіма бюджетними програмами в розрізі відповідальних виконавців, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів та планів асигнувань розпорядниками, які є підставою для затвердження кошторисів та інших документів;
- головні розпорядники розсилають витяги із розпису державного або місцевого бюджету відповідальним виконавцям за їхніми бюджетними програмами;
- розпорядники бюджетних коштів надають проєкти кошторисів та планів асигнувань на затвердження.

Головні розпорядники бюджетних коштів, розглядаючи проєкти кошторисів розпорядників нижчого рівня, перевіряють їх за параметрами:

– законності та правильності розрахунків;
– доцільності запланованих видатків;

- правильності розподілу видатків за економічною класифікацією;
- повноти надходжень доходів;
- дотримання діючих ставок, посадових окладів, норм, цін, лімітів, що встановлені Мінфіном.

Обсяги фінансування розпорядників, які мають бути враховано під час складання кошторисів, визначаються лімітними довідками про бюджетні асигнування. ***Лімітна довідка*** – фінансовий документ, що містить затверджені чи встановлені бюджетні призначення, їхній місячний розподіл та інші показники, що мають бути визначені на основі нормативів.

***Формуючи дохідну частину кошторису, необхідно враховувати:***

- доходи, що включають до загального фонду кошторису та формуються за рахунок загального фонду відповідного бюджету;
- доходи, що включаються до спеціального фонду кошторису за рахунок спеціального фонду відповідного бюджету та за рахунок коригування власних надходжень.

Обсяги надходжень до спеціального фонду проєкту кошторису визначаються на підставі розрахунків, які складаються за кожним джерелом доходів та/або фінансування бюджету, що плануються на наступний рік. За основу розрахунків беруться такі показники:

- обсяг надання платних послуг, а також інші розрахункові показники (площа приміщень і вартість обладнання та майна, що здаються в оренду, кількість місць у гуртожитках, кількість відвідувань музеїв, виставок тощо) та розмір плати в розрахунку на одиницю показника, встановлюється згідно із законодавством;
- прогнозне надходження зборів (обов'язкових платежів) до спеціального фонду бюджету;
- прогнозний обсяг повернення коштів до бюджету, що мають цільове призначення.

На підставі зазначених показників визначається сума надходжень на наступний рік за кожним із джерел з урахуванням конкретних умов роботи установи за видами: спеціальні кошти, інші власні надходження та інші доходи. Під час формування показників надходжень обов'язково враховується рівень їхнього фактичного виконання за останній звітний рік та очікуваного виконання за період, що передує плановому. Зазначимо, що дані мають відповідати показникам бухгалтерської звітності. У процесі формування спеціального фонду проєкту кошторису планування власних надходжень бюджетних установ здійснюється за групами та підгрупами відповідно до правил, визначених законодавством для цієї категорії доходів бюджету. Спеціальний фонд проєкту кошторису передбачає зведення показників за всіма джерелами надходження

коштів до цього фонду та відповідними напрямами їхнього використання. У процесі складання проєктів кошторисів залишки коштів за спеціальним фондом кошторисів не плануються. Слід відзначити, що кошти спеціального фонду кошторису можуть використовуватися на покриття тільки тих видатків, які можна здійснювати за рахунок цих надходжень, що передбачено БКУ (рис. 6.7). Видатки на заробітну плату з коштів спеціального фонду обчислюються залежно від обсягу діяльності, що провадиться за рахунок цих коштів, із застосуванням встановлених норм, які використовуються установами аналогічного профілю.

Розподіл видатків або надання кредитів з бюджету спеціального фонду проєкту кошторису проводиться виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень, запланованих на цю мету в зазначеному фонді. Відповідальність за виникнення заборгованості, що склалася за видатками спеціального фонду, несе тільки розпорядник, з вини якого вона утворилась.

Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету. При цьому надходження бюджетних установ у вигляді майна (активів) в натуральній формі, отримане від інших бюджетних установ, які відповідно до законодавства виконують функції з управління об'єктами державної (комунальної) власності, не є їхніми власними надходженнями.

Відповідно до норм ст. 13 БКУ[216] власні надходження бюджетних установ поділяються на такі групи: ***перша група*** – надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством (а саме: підгрупа 1 – плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їхньою основною діяльністю; підгрупа 2 – надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; підгрупа 3 – плата за оренду майна бюджетних установ; підгрупа 4 – надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна); ***друга група*** - інші джерела власних надходжень бюджетних установ (а саме: підгрупа 1 – благодійні внески, гранти та дарунки; підгрупа 2 – надходження, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових завдань, зокрема заходів із відчуження для суспільних потреб земельних ділянок та розміщених на них інших об'єктів нерухомого майна; підгрупа 3 – надходження, що отримують державні й комунальні заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти від розміщення на депозитах

[216] До 2011 р. дії щодо власних надходжень бюджетних установ регламентувалися постановою КМУ від 17.05.2002 № 659 «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання».

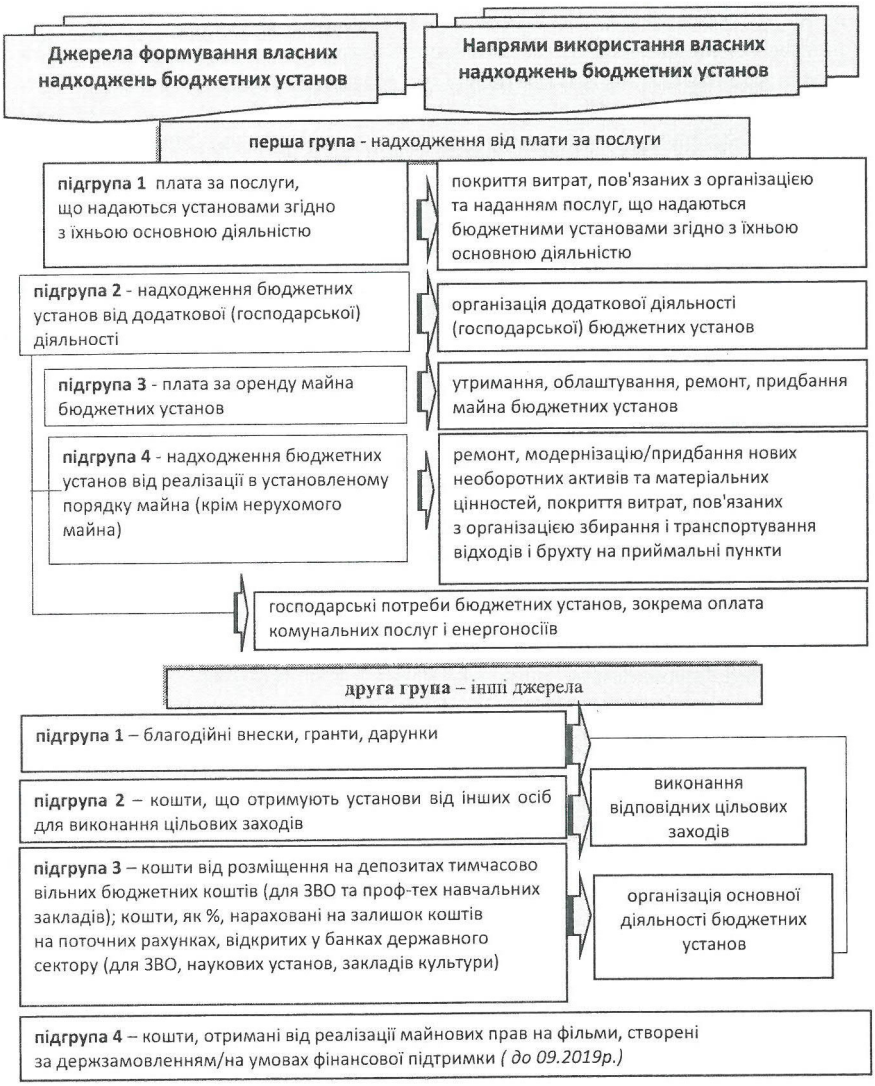



**Рис. 6.7.** Джерела формування та напрями використання власних надходжень бюджетних установ

тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; надходження, що отримують державні й комунальні заклади фахової передвищої та вищої освіти, наукові установи та заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти.

Видатки спеціального фонду кошторису за рахунок власних надходжень плануються у такій послідовності: за встановленими напрямами використання, на погашення заборгованості установи з бюджетних зобов'язань за спеціальним і загальним фондом кошторису та на проведення заходів, пов'язаних з виконанням основних функцій, які не забезпечені (або частково забезпечені) видатками загального фонду. Напрями використання власних надходжень бюджетних установ, чітко регламентовані нормами ч. 4 ст. 13 і ч. 9 ст. 51 БКУ і пов'язані покриттям витрат з організації та надання послуг бюджетними установами згідно з їхньою основною діяльністю; організацією додаткової (господарської) діяльності; утриманням, облаштуванням, ремонтом та придбанням майна; ремонтом, модернізацією чи придбанням нових необоротних активів та матеріальних цінностей, фінансуванням господарських потреб установ, включно з оплатою комунальних послуг та енергоносіїв; виконання відповідних цільових заходів. Понадпланові надходження бюджетних установ – це власні надходження, фактичні обсяги яких з урахуванням залишку таких коштів на початок року перевищують відповідні витрати, рішеннями про державний/місцевий бюджет. Варто зазначити, що будь-які надходження, незаплановані кошторисом, є позаплановими. Якщо бюджетні установи мають понадпланові надходження, то згідно з ч. 9 ст. 51 БКУ ці надходження спрямовуються на погашення заборгованості, якщо така є (з оплати праці, ПДФО, військового збору, ЄСВ, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв). Якщо заборгованість відсутня, суму перевищення розподіляють у такий спосіб: 50 % — за встановленими ст. 13 БКУ напрямами використання; 50 % — на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені надходженнями загального фонду бюджету. За таких обставин розпорядник бюджетних коштів здійснює коригування обсягів узятих бюджетних зобов'язань за загальним фондом кошторису для проведення видатків із цих зобов'язань зі спеціального фонду кошторису відповідно до бюджетного законодавства. Під час отримання понадпланових надходжень розпорядник коштів має внести зміни до спецфонду кошторису шляхом подачі

до органів казначейства довідки про зміни до кошторису та зведення показників спецфонду кошторису.

Планування доходної частини кошторису бюджетної установи є невід'ємним складником процесу планування видаткової частини кошторису, що визначається загальною сумою видатків – фінансових і матеріальних ресурсів, які спрямовуються на забезпечення здійснення бюджетних програм і заходів, що заплановано здійснити протягом року відповідною бюджетною установою, із розподілом їх за кодами економічної класифікації видатків у межах відповідних кодів програмної, економічної класифікації. При плануванні витрат розпорядники коштів мають дотримуватись встановлених норм бюджетних видатків. Види норм видатків наведено на рис. 6.8.

***Норми бюджетних видатків*** – це обсяг видатків (у натуральному або вартісному вираженні), встановлений розрахунково, включно з основними показниками діяльності бюджетної установи.

Під час планування витрат за кошторисом бюджетним установам обов'язково потрібно враховувати обмеження бюджетних видатків за відповідними кодами економічної класифікації, що встановлені чинним законодавством на відповідний період. При складанні кошторису враховуються показники фінансової звітності, дані щодо фактично використаних коштів у минулому періоді за статтями видатків, обсягу отриманих доходів, штатний розпис за минулий бюджетний період з огляду на економічні умови в країні. Під час визначення обсягів видатків розпорядників нижчого рівня головні розпорядники повинні враховувати об'єктивну потребу в коштах кожної установи, зважаючи на:

- основні виробничі показники і контингент, які встановлюються для установ (кількість класів, учнів у школах, ліжок у лікарнях, дітей у дошкільних закладах тощо);
- обсяг виконуваної роботи, штатної чисельності, необхідності погашення дебіторської і кредиторської заборгованості та реалізації окремих програм і намічених заходів щодо скорочення видатків у плановому періоді;
- спроможність бюджетної установи самостійно заробляти грошові кошти;
- норми бюджетних видатків на розрахункову одиницю (на клас у школі, ліжко-день у лікарні, на дитину або дитино-день у дошкільній установі).

Розрахунки доходів і видатків бюджетної установи після розгляду та затвердження керівником стають основою для складання проєкту кошторису доходів і видатків та інших планових документів. Кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани спеціального фонду, помісячні плани

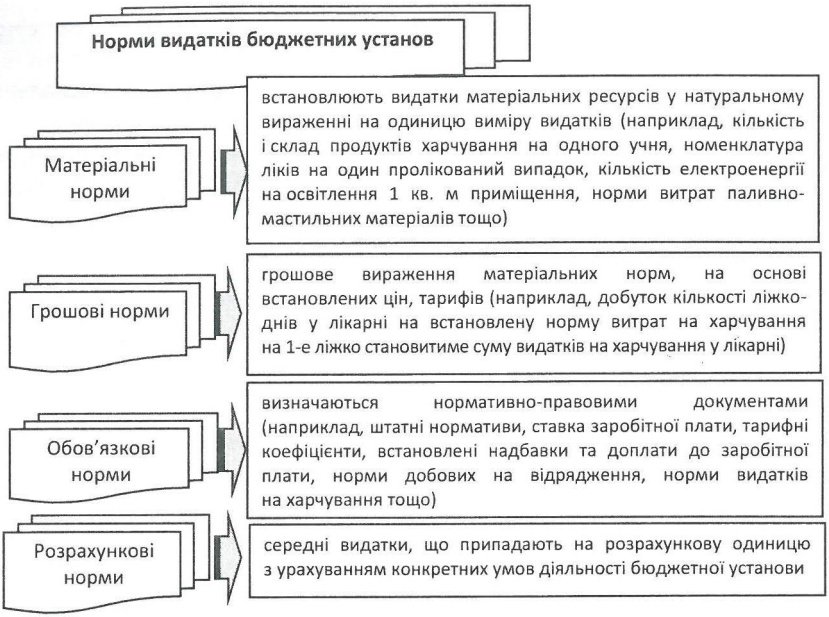



**Рис. 6.8.** Класифікація норм видатків бюджетних установ

використання бюджетних коштів та плани використання бюджетних коштів, штатні розписи тощо коштів повинні бути затверджені протягом 30 календарних днів після затвердження розписів відповідних бюджетів. ***Суб'єктами затвердження названих планових документів є:*** для більшості розпорядників бюджетних коштів – керівник відповідної вищої установи; для окремих установ: міністерств за бюджетною програмою «Керівництво та управління» – державним секретарем міністерства за погодженням з Мінфіном, за іншими бюджетними програмами, що виконуються – керівником міністерства; територіальних органів міністерства – державним секретарем міністерства; обласних держадміністрацій – головами відповідних держадміністрацій за погодженням із Мінфіном; управлінь, відділів обласних міських, районних держадміністрацій – відповідними держадміністраціями після погодження з головними фінансовими управліннями; бюджетних установ, що утримуються за рахунок бюджетів селищ, міст, бюджетів територіальних громад – головами відповідних територіальних громад. Затверджені кошториси та інші документи підлягають обов'язковій реєстрації в органах Казначейства.

***До затверджених кошторисів та планів асигнувань на стадії виконання бюджету можуть вноситись зміни у разі:***

- потреби у перерозподілі асигнувань розпорядника в межах загального обсягу виділених бюджетних асигнувань відповідно до призначень;
- прийняття нормативного акту про передачу повноважень та асигнувань від одного розпорядника до іншого; прийняття рішення щодо розподілу нерозподілених бюджетних асигнувань між розпорядниками;
- необхідності збільшення видатків спеціального фонду бюджету внаслідок перевищення запланованих надходжень до спеціального фонду;
- прийняття рішення щодо скорочення видатків загального фонду бюджету загалом на рік (рішення щодо секвестрування – рівномірне скорочення);
- внесення змін до закону про Державний бюджет або рішення про місцевий бюджет.

Контроль за виконанням кошторисів та інших планових документів здійснюється як безпосереднім розпорядником коштів, головним розпорядником, так і органами казначейської служби, при цьому показники визначаються наростаючим підсумком з початку року. З метою забезпечення контрою за цільовим спрямуванням бюджетних коштів казначейська служба здійснює: попередній контроль – на етапі реєстрації юридичних та фінансових зобов'язань розпорядників та одержувачів бюджетних коштів; поточний контроль – у процесі оплати їхніх рахунків розпорядників, одержувачів коштів на стадії виконання бюджету.

Бюджетним установам можуть виділятися кошти тільки за умови наявності затверджених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, а закладам вищої освіти та науковим установам, закладам охорони здоров'я також за наявності затверджених планів використання бюджетних коштів і помісячних планів використання бюджетних коштів. Установи мають право брати бюджетні зобов'язання витрачати бюджетні кошти на цілі та в межах, установлених вищеназваними документами.

## 6.5. Гендерно орієнтоване бюджетування

Застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі нині стало однією з поширених стратегій сприяння гендерній рівності в багатьох країнах світу. Це закономірний процес, адже означений підхід зорієнтовано

на задоволення інтересів та забезпечення потреб людей у всій їх різноманітності, він доповнює процеси реформування і вдосконалення бюджетної сфери, які здійснюються урядами багатьох держав.

*Австралія стала першою країною, яка розпочала реалізовувати ініціативи з гендерного бюджетування. Так, у 1984 р. був представлений звіт «Жіноча бюджетна доповідь», у якому вперше здійснено спробу аналізу бюджетних заходів крізь призму їхнього впливу на жінок. Упродовж 1980–1990 рр. в Австралії «жіночі» бюджети готувалися на різних рівнях і були першими гендерними бюджетними ініціативами. У 1995 р. ПАР та Філіппіни за прикладом Австралії запровадили гендерну експертизу бюджету. Надалі таку модель почали використовувати в багатьох інших країнах.*

*У Європі концепція гендерно орієнтованого бюджетування (ГОБ) з'явилася на початку 2000–х рр. як інструмент підзвітності, який уряди використовували для посилення економічного зростання. Нині вже понад 90 країн світу мають досвід впровадження гендерно орієнтованих бюджетних ініціатив. Усі ці ініціативи відрізняються одна від одної за методикою застосування, змістом, джерелами, обсягом даних, які використовуються під час гендерного аналізу, тощо. Упродовж трьох десятиліть з моменту запровадження ГОБ змінювались підходи до його імплементації, що зумовлено як розвитком самої методології, так і вимогами різних міжнародних правових актів, що покладені в його основу.*

*З метою інституалізації гендерного бюджетування на всіх рівнях уряди деяких країн (наприклад, Австрії, Ісландії, Південної Кореї, Мексики, Нідерландів, Іспанії, Канади) інтегрували гендерний підхід у своє бюджетне законодавство. В інших країнах, де законодавчо закріплено більш широкі принципи гендерної рівності (наприклад, у деяких північних країнах, Бельгії), бюджетний орган надає рекомендації щодо впровадження гендерного підходу в бюджетний процес.*

Свідченням визнання державою важливості гендерних питань було прийняття Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»[217]. Політичні зобов'язання України щодо гендерної рівності закріплено в законах, національних стратегіях, програмах і планах, а також у документах, узгоджених із міжнародними актами в царині прав жінок та гендерної рівності, такими, як Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Пекінська платформа дій, Цілі сталого розвитку. Для забезпечення соціальної справедливості, рівноправного і стабільного людського розвитку важливим є застосування гендерного підходу, який передбачає використання найбільш ефективних і результативних засобів та практик для задоволення потреб жінок та чоловіків різних вікових і соціальних груп. Застосування гендерного підходу під час розроблення,

[217] Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV в редакції закону від 07.01.2018, № 2229-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text

реалізації та оцінювання стратегій, політики і програм дає змогу визначити наявні гендерні проблеми, гендерні розриви і гендерну дискримінацію[218].

Жінки та чоловіки є не тільки отримувачами або користувачами публічних послуг та суспільних благ, а й платниками податків. Державна політика і програми, які не враховують повною мірою потреби, очікування та можливості жінок, чоловіків та/або їхніх груп, можуть призвести до невідповідних рішень і неефективного розподілу коштів платників податків. Тому впровадження гендерно орієнтованого підходу (ГОП) у бюджетний процес спрямовано на підвищення якості державної політики, програм та заходів, а також забезпечення ефективного розподілу наявних ресурсів. Гендерний підхід у бюджетному процесі не означає створення окремих бюджетів для жінок та чоловіків чи розподіл бюджетних коштів для жінок і чоловіків у співвідношенні 50/50. Натомість він передбачає розподіл бюджетних коштів відповідно до статевої структури отримувачів/користувачів, їхніх потреб та інтересів. Застосування ГОП в бюджетному процесі на всіх його стадіях сприяє:

**Гендерно орієнтований підхід у бюджетному процесі** – це врахування гендерних аспектів на кожній стадії бюджетного процесу та висвітлення у відповідних документах цілеспрямованості на забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків (гендерної рівності).

- підвищенню ефективності бюджетних програм та досягненню їх максимальної результативності завдяки спрямуванню видатків на задоволення потреб жінок, чоловіків та/або їхніх груп;
- оптимізації обсягу і структури бюджетних витрат;
- покращенню якості надання публічних послуг завдяки зменшенню наявної гендерної нерівності у доступі до благ, які фінансуються публічним коштом;
- раціональному та прозорому використанню коштів платників податків.

Існує низка синонімічних термінів, які загалом характеризують бюджет, призначений забезпечувати збалансоване врахування інтересів, потреб та можливостей жінок і чоловіків та/або їхніх груп, зокрема «гендерний бюджет», «гендерно чутливий бюджет», «гендерно відповідальний бюджет»,

---

[218] *Гендерний розрив* – різниця між жінками і чоловіками у будь-якій сфері, що стосується ступеня їхньої участі, доступу до ресурсів, розміру винагороди, реалізації прав, повноважень та впливу, а також використання благ і переваг. *Гендерна дискримінація* (дискримінація за ознакою статі) – ситуація, за якої особа та/або група осіб за ознаками статі, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації чи користуванні правами і свободами або привілеями в будь-якій формі. Гендерна дискримінація може бути *прямою* (ситуація, за якої з особою чи групою осіб за їхніми певними ознаками поводяться менш прихильно, ніж з іншою в аналогічній ситуації) або *непрямою* (ситуація, за якої внаслідок застосування формально нейтральних правових норм, правил, вимог чи практики для особи за їхніми певними ознаками виникають менш сприятливі умови або становище порівняно з іншими особами).

«гендерно орієнтований бюджет». Уперше поняття «гендерний бюджет» було запропоновано в Платформі дій, ухваленій на Пекінській конференції ООН у 1995 р. Нині міжнародні організації активно використовують його під час формування бюджетів. Так, гендерний підхід до бюджетного процесу застосовує МВФ як «підхід до складання бюджету, що використовує фіскальну політику та управління для сприяння гендерній рівності та розвитку дівчат і жінок»[219]. На сучасному етапі уряди різних держав здійснюють реформування бюджетних процесів з метою переходу до бюджетування, орієнтованого на результат. Найчастіше гендерно орієнтоване бюджетування реалізують паралельно з більш широкомасштабними заходами з реформування бюджетної сфери. З-поміж країн, що впроваджують гендерно орієнтоване бюджетування, лідером є Австрія, яка вперше офіційно запровадила гендерно орієнтований підхід до бюджетного процесу в межах бюджетної реформи. Сучасні гендерні бюджетні ініціативи на міжнародному рівні стосуються систем управління державними фінансами. У межах програми Державні видатки і фінансова підзвітність (Public Expenditures and Financial Accountability) (ДВФП, PEFA) виникла ініціатива запровадити гендерний модуль в системі оцінки ефективності управління публічними фінансами. Результати оцінювання за гендерним модулем, як очікується, сприятимуть обговоренню того, наскільки бюджет країни є гендерно орієнтованим, і якою мірою гендерні аспекти враховуються впродовж усього бюджетного циклу. Україна активно долучилася заради імплементації гендерного підходу у бюджетний процес до змін, які відбуваються на глобальному рівні. Наша держава є одним із міжнародних лідерів у сфері застосування гендерного підходу в бюджетному процесі[220].

Для головного розпорядника коштів застосування гендерно орієнтованого підходу створює можливості для ефективнішого управління обмеженим бюджетним ресурсом, адже допомагає врахувати потреби, можливості та інтереси жінок, чоловіків та їхніх груп під час розроблення, виконання й моніторингу виконання бюджетних програм, та, відповідно, створити умови для отримання чоловіками та жінками однакової вигоди від реалізації бюджетних програм, ліквідувати нерівність у доступі до публічних послуг, ресурсів та процесу прийняття рішень.

Для держави загалом гендерно орієнтований підхід означає справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між

[219] Іваніна Т., Кисельова О, Колодій М., Остапчук О., Цюпа О. Гендерно орієнтований підхід у бюджетному процесі : практ. посіб. Київ : Віваріо, 2020. 88 с. URL: https://mof.gov.ua/storage/files.pdf

[220] Здійснений гендерний аналіз програм сприяв врахуванню гендерних аспектів у бюджетних документах. Так, у 2017 р. лише 6 паспортів бюджетних програм, які фінансуються з місцевих бюджетів, містили гендерні аспекти, у 2020 р. загальна кількість таких паспортів на державному та місцевому рівнях перевищила 1 тисячу.

громадянами різної статі, віку, місця проживання, соціально-економічного статусу тощо. Основою застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі є гендерний аналіз бюджетних програм, як державного, так і місцевих бюджетів. Мета гендерного аналізу бюджетної програми полягає у визначенні рівня забезпечення потреб та задоволення інтересів жінок і чоловіків та/або їхніх груп у процесі реалізації бюджетної програми, а також у виявленні у відповідній сфері/галузі гендерних дисбалансів – гендерних розривів, гендерної дискримінації та причин їхнього виникнення. Гендерний аналіз проводиться за всіма бюджетними програмами без винятків, адже виключно за його результатами можливо встановити, відноситься бюджетна програма до гендерно чутливої чи до гендерно нейтральної.

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі[221] ***гендерно чутлива бюджетна програма*** – це бюджетна програма, яка враховує гендерний аспект (специфічні соціальні, культурні, економічні, політичні та інші характеристики умов життя та потреб жінок і чоловіків) і містить кількісні та якісні характеристики щодо цілеспрямованості на забезпечення гендерної рівності: зменшення гендерних розривів, усунення гендерної дискримінації, послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у відповідній сфері/галузі з погляду забезпечення гендерних потреб та задоволення гендерних інтересів. Головний розпорядник має прагнути врахувати гендерний аспект під час визначення обсягу та якості усіх публічних послуг, що надаються в межах бюджетної програми. ***Гендерно нейтральна бюджетна програма*** – це бюджетна програма, яка за результатами гендерного аналізу визнана такою, що потребує вжиття додаткових заходів (досліджень) для врахування гендерного аспекту. Бюджетна програма відноситься до гендерно чутливої або гендерно нейтральної за результатами гендерного аналізу.

Упровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетний процес доцільно здійснювати у такій послідовності:

1) здійснення огляду нормативно-правових актів та інших документів, які містять інформацію про гендерну рівність;
2) проведення гендерного аналізу бюджетних програм;
3) прийняття рішень за результатами гендерного аналізу бюджетних програм;
4) моніторинг гендерно чутливих бюджетних програм.

[221] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі : Наказ Міністерства фінансів України від 02.01.2019 № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001201-19#Text




**Рис. 6.9.** Гендерно орієнтоване бюджетування

Огляд нормативно-правових актів та інших документів, які містять інформацію про гендерну рівність, проводиться з метою створення цілісного уявлення про гендерну рівність загалом в Україні та в сфері/галузі, що належить до повноважень головного розпорядника, зокрема щодо наявних проблем у становищі жінок, чоловіків та/або їхніх груп, задоволення їхніх інтересів, забезпечення прав та можливостей, а також про взяті Україною зобов'язання щодо забезпечення гендерної рівності, вимоги нормативно-правових актів, завдання стратегічних і програмних документів держави, цільові показники щодо гендерної рівності.

З метою спрощення подальшого використання під час проведення гендерного аналізу бюджетних програм та прийняття управлінських рішень інформацію щодо гендерної рівності у сфері/галузі, отриману під час огляду, доцільно узагальнити та згрупувати за такими позиціями:

– вимоги/індикатори (показники) щодо гендерної рівності, визначені міжнародними угодами, директивами міжнародних організацій, членом яких є Україна;

– вимоги/індикатори (показники) щодо гендерної рівності, визначені нормативно-правовими актами;

– дані про становище жінок, чоловіків та/або їхніх груп;

– показники щодо інтересів, потреб та пріоритетів жінок, чоловіків та/або їхніх груп;

– дані про гендерні розриви, гендерну дискримінацію, тенденції у забезпеченні потреб та задоволенні інтересів жінок, чоловіків та/або їхніх груп.

Метою гендерного аналізу бюджетної програми є визначення рівня забезпечення потреб та задоволення інтересів жінок і чоловіків та/або їхніх груп у процесі реалізації бюджетної програми, а також виявлення у відповідній сфері/галузі гендерних розривів, гендерної дискримінації та причин їх виникнення. Для гендерного аналізу бюджетної програми використовуються дані, що містяться в офіційній державній статистичній, фінансовій, адміністративній та іншій звітності, документах бухгалтерського, статистичного та внутрішньо-господарського (управлінського) обліку, бюджетних запитах головного розпорядника, паспортах бюджетних програм, звітах про їхнє виконання, нормативно-правових актах та інших документах, які містять інформацію про гендерну рівність, інших джерелах інформації.

Гендерний аналіз бюджетної програми передбачає дослідження бюджетної програми (її назви, мети, завдань, напрямів використання коштів, результативних показників), включно з публічними послугами, що надаються

в межах бюджетної програми, отримувачів та надавачів цих послуг, підходи до визначення обсягу та розподілу коштів в межах бюджетної програми. Дослідження публічних послуг, що надаються в межах бюджетної програми, може передбачати визначення та подальше вивчення і аналіз, зокрема: цільових груп отримувачів послуг за ознакою статі та, у разі доцільності, за іншими ознаками: вік, місце проживання, стан здоров'я, етнічне походження, соціально-економічний статус тощо; потреб та інтересів цільових груп отримувачів послуг; обсягу та якості послуги з погляду забезпечення потреб та задоволення інтересів цільових груп під час надання послуги; рівня розвитку інфраструктури, створеної для надання послуги; перешкод у доступі до послуги, насамперед для жінок, чоловіків та/або їхніх груп; частки населення, яка відповідно до законодавства може одержувати послугу, проте не користується нею; цільових груп надавачів послуг за ознакою статі та, у разі доцільності, за іншими ознаками, зокрема за видами діяльності відповідно до службових обов'язків; рівня забезпечення потреб надавачів послуги. Під час аналізу обсягу публічних послуг визначають, чи достатньою є кількісна пропозиція (кількість) послуг відповідно до потенційної кількості отримувачів / користувачів – жінок, чоловіків та/або їхніх груп. Загальне питання щодо кількості зводиться до того, чи достатньо шкіл, медичних закладів, інфраструктурних об'єктів, громадського транспорту та, чи здатні вони забезпечити потреби жінок і чоловіків, дівчат і хлопців у відповідних послугах. Аналіз якості публічних послуг передбачає визначення відповідності наданих послуг встановленим стандартам або очікуванням жінок, чоловіків різного віку, соціального статусу, місця проживання, стану здоров'я та/або їхніх груп (наскільки послуга може задовольнити потреби та інтереси).

На основі висновків, зроблених за результатами гендерного аналізу бюджетної програми, рекомендується розробити пропозиції, які можуть, зокрема, передбачати:

- шляхи врахування гендерного аспекту у бюджетній програмі та відповідні характеристики для включення до неї;
- заходи з подальшого впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі;
- заходи із зменшення гендерних розривів, усунення гендерної дискримінації, забезпечення потреб, задоволення інтересів жінок і чоловіків та/або їхніх груп, що можуть бути вжиті головним розпорядником;
- вдосконалення процесу збору та обробки даних, запровадження нових та/або перегляд існуючих форм статистичної та адміністративної звітності.

***Критерії якості публічної послуги:***

- ✓ ***Гендерна справедливість*** *передбачає рівноправність і справедливість у розподілі благ і відповідальності між жінками та чоловіками. Публічні послуги мають бути зорієнтованими на забезпечення потреб жінок і чоловіків.*
- ✓ ***Інклюзивність*** *виявляється у врахуванні при наданні публічних послуг прав, потреб і можливостей осіб, які можуть мати обмеження у доступі до активного суспільного життя. За різними ознаками до таких осіб можна віднести безробітних, людей з інвалідністю, хворих на соціально небезпечні хвороби (СНІД, туберкульоз), внутрішньо переміщених осіб та ін.*
- ✓ ***Гендерна чутливість*** *передбачає врахування потреб у забезпеченні послугами жінок і чоловіків, які належать до усіх груп населення.*
- ✓ ***Доступність*** *– це можливість для всіх без винятку потенційних отримувачів/користувачів отримати публічну послугу. Доступність може розглядатися у двох аспектах: економічному та фізичному. Публічна послуга має бути* ***економічно доступною*** *для всіх чоловіків, жінок та/або їхніх груп без виключень. Економічна недоступність послуги дискримінує найперше соціально незахищені верстви населення. Фізична доступність публічної послуги означає, що віддаленість, місце, час, інфраструктура надання послуги не створюють незручностей та перешкод для тих, хто хоче її отримати. Зокрема, це стосується людей з інвалідністю, осіб з дітьми.*
- ✓ ***Прийнятність*** *означає, що публічні послуги сприймаються жінками і чоловіками як доречні, недискримінаційні та відповідні сучасним культурним нормам. Наприклад, система запису до лікаря за телефоном дискримінує людей, які мають вади слуху; прийняття в секцію боксу тільки хлопців дискримінує дівчат.*
- ✓ ***Безпечність*** *передбачає, що в процесі отримання послуги отримувач / користувач не наражається на загрозу своєму життю та здоров'ю. Це особливо стосується вирішення питань безпеки у населених пунктах, як-от безпечний громадський транспорт, адекватне вуличне освітлення, надійна система реагування на злочинні випадки тощо.*
- ✓ ***Адаптивність*** *характеризує можливість оновлювати, пристосовувати надання таких послуг до соціального-економічного контексту, обставин, які можуть змінюватись через мінливі соціальні, економічні та політичні тенденції; міські та сільські умови; розрив між поколіннями; конфлікти, кліматичні та природні катастрофи, пандемію тощо.*

***Ключові питання для проведення гендерного аналізу обсягу та якості публічної послуги:***

1. *Чи достатній обсяг наданих послуг для задоволення попиту на них різних цільових груп?*
2. *Чи відповідають ці послуги різним потребам та інтересам жінок, чоловіків та/або їхніх груп?*
3. *Чи відповідають послуги встановленим стандартам (якщо такі існують)?*
4. *Чи є послуги інклюзивними, тобто доступними для соціально виключених груп?*
5. *Чи є послуги фізично та економічно доступними для жінок, чоловіків та/або їхніх груп?*
6. *Чи не дискримінують послуги жінок, чоловіків та/або їх групи?*
7. *Чи є послуги безпечними?*
8. *Чи актуальні наявні публічні послуги?*
9. *Наскільки жінки / чоловіки задоволені якістю наданих послуг?*

Узагальнена інформація за результатами гендерного аналізу бюджетної програми подається за встановленою формою (додаток Д до цього розділу).

Дослідження свідчать, що сільське населення має більш обмежений доступ до публічних послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, інфраструктури тощо. Програми, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів мають бути адаптованими для подолання наявних розривів в доступі до публічних послуг.

Рішення за результатами гендерного аналізу бюджетної програми приймаються з урахуванням бюджетних призначень, встановлених законом про Державний бюджет України на відповідний рік (рішенням про місцевий бюджет), та/або фінансових обмежень на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди, визначених відповідно до законодавства. Основними завданнями моніторингу гендерно чутливих бюджетних програм, що здійснюється головними розпорядниками коштів, є відстеження на систематичній основі стану їхнього виконання та отримання актуальної інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень. Дані, одержані в процесі моніторингу, враховуються при проведенні гендерного аналізу бюджетних програм у подальшому.

***Запитання для контролю знань***

1. Охарактеризувати сутність і принципи бюджетного планування.
2. Визначити основні завдання бюджетного планування.
3. Описати прояви зв'язку стратегічного, середньострокового, поточного та оперативного бюджетного планування.
4. Порівняти основні методичні підходи та методи бюджетного планування, їх сутнісні характеристики.
5. Визначити змістовність та необхідність бюджетних запитів, загальні вимоги до складання.
6. Визначити, на якій стадії бюджетного процесу розпорядники коштів місцевих бюджетів складають бюджетні запити.
7. Пояснити порядок доведення інструкції щодо заповнення бюджетних запитів до розпорядників бюджетних коштів.
8. Скільки форм налічує базовий бюджетний запит?
9. Яка мета заповнення кожної з форм бюджетного запиту?
10. Які Ви знаєте особливості заповнення бюджетного запиту в частині доходів та видатків спеціального фонду?
11. Яка форма передбачає заповнення та обґрунтування планових результативних показників за бюджетною програмою?
12. У якому порядку доводиться до розпорядників коштів місцевих бюджетів нижчого рівня інструкція щодо заповнення бюджетних запитів? Як ця інструкція адаптує бюджетний запит до потреб місцевого соціально-економічного розвитку?
13. У чому полягають функції місцевих фінансових органів у процесі складання бюджетних запитів?
14. У чому полягають функції головних розпорядників у процесі складання бюджетних запитів?
15. Пояснити особливості складання бюджетних запитів за додатковою (понад граничний обсяг) потребою бюджетних ресурсів.
16. Як та ким проводиться аналіз бюджетного запиту?
17. Визначити суб'єктів погодження та затвердження бюджетних запитів.
18. Назвати основні вимоги до складання паспортів бюджетних програм.
19. Пояснити алгоритм укладання та затвердження паспортів бюджетних програм.
20. Назвати показники результативності бюджетних програм та основні вимоги до їхнього формування.
21. Окреслити основні параметри, що визначаються спеціальними порядками використання бюджетних коштів за бюджетними програмами.

22. Розкрити сутність та складники кошторису доходів та видатків розпорядника бюджетних коштів.
23. Описати алгоритм формування кошторису розпорядника бюджетних коштів.
24. Назвати основні джерела та напрями використання власних надходжень бюджетних установ.
25. Охарактеризувати основні підходи до нормування видатків під час формування кошторисів.
26. Пояснити сутність гендерно орієнтованого підходу у бюджетному процесі.
27. Порівняти особливості гендерно чутливих та нейтральних бюджетних програм.
28. Описати вимоги до проведення гендерний аналізу бюджетних програм та можливі пропозиції за його результатами.

**Додаток А**

## Макет індивідуального бюджетного запиту

**БЮДЖЕТНИЙ ЗАПИТ НА 20__-20__ РОКИ індивідуальний, Форма 20__-2**

1. _____ (__) (__) (__)
(найменування головного розпорядника коштів державного бюджету) КВК
2. _____ (__) (__) (__) (__) (__) (__) (__)
(найменування бюджетної програми) КПКВК

**3. Мета та завдання бюджетної програми на 20__-20__ роки**

**3.1. Мета бюджетної програми, строки її реалізації**

**3.2. Завдання бюджетної програми**

**3.3. Підстави реалізації бюджетної програми**

**4. Надходження для виконання бюджетної програми**

**4.1. Надходження для виконання бюджетної програми у 20_- 20_ роках,** тис. грн

| Код | Найменування | 20__ рік (звіт) | | | 20__ рік (затверджено) | | | 20__рік (проєкт) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ЗФ | СФ | Разом (3+4) | ЗФ | СФ | Разом (6+7) | ЗФ | СФ | Разом (9+10) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| | Надходження із загального фонду бюджету | | X | | | X | | | X | |
| | Власні надходження бюджетних установ | X | | | X | | | X | | |
| 401201 | Довгострокові зобов'язання | X | | | X | | | X | | |
| | Інші надходження спеціального фонду | X | | | X | | | X | | |
| | Повернення кредитів до бюджету | X | | | X | | | X | | |
| 602100 | На початок періоду | X | | | X | X | X | X | X | X |
| 602200 | На кінець періоду | X | | | X | X | X | X | X | X |
| | УСЬОГО | | | | | | | | | |

**4.2. Надходження для виконання бюджетної програми у 20__ і 20__ роках,** тис. грн

| Код | Найменування | 20__ рік (прогноз) | | | 20__ рік (прогноз) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом (3+4) | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом (6+7) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| | Надходження із загального фонду бюджету | | X | | | X | |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Власні надходження бюджетних установ | X | | | X | | |
| 401201 | Довгострокові зобов'язання | X | | | X | | |
| | Інші надходження спеціального фонду | X | | | X | | |
| | Повернення кредитів до бюджету | X | | | X | | |
| | УСЬОГО | | | | | | |

**5. Видатки/надання кредитів за кодами економічної класифікації видатків/класифікації кредитування бюджету**

**5.1. Видатки за кодами економічної класифікації видатків бюджету у 20_-20_ роках,** тис. грн

| КЕКВ | Найменування | 20__рік (звіт) | | | 20__рік (затверджено) | | | 20__рік (проєкт) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ЗФ | СФ | Разом (3+4) | ЗФ | СФ | Разом (6+7) | ЗФ | СФ | Разом (9+10) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| | УСЬОГО | | | | | | | | | |

**5.2. Надання кредитів за кодами класифікації кредитування бюджету у 20_-20_ роках,** тис. грн

| ККК | Найменування | 20__ рік (звіт) | | | 20__ рік (затверджено) | | | 20__ рік (проєкт) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ЗФ | СФ | Разом (3+4) | ЗФ | СФ | Разом (6+7) | ЗФ | СФ | Разом (9+10) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| | УСЬОГО | | | | | | | | | |

**5.3. Видатки за кодами економічної класифікації видатків бюджету у 20_ і 20_ роках,** тис. грн

| КЕКВ | Найменування | 20__ рік (прогноз) | | | 20__ рік (прогноз) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом (3+4) | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом (6+7) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| | УСЬОГО | | | | | | |

**5.4. Надання кредитів за кодами класифікації кредитування бюджету у 20_ і 20_ роках,** тис. грн

| ККК | Найменування | 20__ рік (прогноз) | | | 20__ рік (прогноз) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом (3+4) | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом (6+7) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| | УСЬОГО | | | | | | |

**6. Видатки/надання кредитів за напрямами використання бюджетних коштів**

**6.1. Видатки/надання кредитів за напрямами використання бюджетних коштів у 20__-20_ роках,** тис. грн

| № з/п | Напрями використання бюджетних коштів | 20__ рік (звіт ) | | | 20__ рік (затверджено ) | | | 20__ рік (проєкт) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ЗФ | СФ | Разом (3+4) | ЗФ | СФ | Разом (6+7) | ЗФ | СФ | Разом (9+10) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| | | | | | | | | | | |
| | УСЬОГО | | | | | | | | | |

**6.2. Видатки/надання кредитів за напрямами використання бюджетних коштів у 20__ і 20__ роках,** тис. грн

| № з/п | Напрями використання бюджетних коштів | 20__ рік (прогноз) | | | 20__ рік (прогноз) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ЗФ | СФ | Разом (3+4) | ЗФ | СФ | Разом (6+7) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| | | | | | | | |
| | УСЬОГО | | | | | | |

**7. Результативні показники бюджетної програми**

**7.1. Результативні показники бюджетної програми у 20_- 20_ роках,** тис. грн

| № з/п | Показники | Одиниця виміру | Джерело інформації | 20__рік (звіт) | | 20__рік (затверджено) | | 20__рік (проєкт) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | ЗФ | СФ | ЗФ | СФ | ЗФ | СФ |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| | Затрат | | | | | | | | |
| | Продукту | | | | | | | | |
| | Ефективності | | | | | | | | |
| | Якості | | | | | | | | |

**7.2. Результативні показники бюджетної програми у 20__ і 20__ роках,** тис. грн

| № з/п | Показники | Одиниця виміру | Джерело інформації | 20__ рік (прогноз) | | 20__ рік (прогноз) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Загальний фонд | Спеціальний фонд |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| | Затрат | | | | | | |
| | Продукту | | | | | | |
| | Ефективності | | | | | | |
| | Якості | | | | | | |

**8. Структура видатків на оплату праці,** тис. грн

| Найменування | 20__ рік (звіт) | | 20__ рік (затверджено) | | 20__ рік (проект) | | 20__ рік (прогноз) | | 20__ рік (прогноз) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ЗФ | СФ | ЗФ | СФ | ЗФ | СФ | ЗФ | СФ | ЗФ | СФ |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| УСЬОГО | | | | | | | | | | |
| зокрема й оплата праці штат. одиниць за загальним фондом, що враховані також у спеціальному фонді | X | | X | | | | | | X | |

**9. Чисельність зайнятих у бюджетних установах**

| № з/п | Категорії працівників | 20__ рік (звіт) | | | | 20__ рік (план) | | | | 20__ рік | | 20__ рік | | 20__ рік | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Загальний фонд | | Спеціальний фонд | | Загальний фонд | | Спеціальний фонд | | ЗФ | СФ | ЗФ | СФ | ЗФ | СФ |
| | | Затверд. | Факт. | Затверд. | Факт. | Затверд. | Факт. | Затверд. | Факт. | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| Усього штатних одиниць | | | | | | | | | | | | | | | |
| з них шт. од. за ЗФ, що враховані у СФ | | X | X | | | X | X | | | X | | X | | X | |

**10. Державні цільові програми, які виконуються в межах бюджетної програми**

**10.1. Державні цільові програми, які виконуються в межах бюджетної програми у 20_-20_ роках,** тис. грн

| № з/п | Код програми | Назва | Дата № докум. затверд–ження | Стислий зміст заходів за програм. | 20__ рік (звіт) | | 20__ рік (затверджено) | | 20__рік (проєкт) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | ЗФ | СФ | ЗФ | СФ | ЗФ | СФ |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| | | | | | | | | | | |
| | | УСЬОГО | | | | | | | | |

**10.2. Державні цільові програми, які виконуються в межах бюджетної програми у 20__ і 20__ роках,** тис. грн

| № з/п | Код програми | Назва | Коли та яким документом затверджена | Короткий зміст заходів за програмою | 20__ рік (прогноз) | | 20__ рік (прогноз) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Загаль–ний фонд | Спеціаль–ний фонд | Загаль-ний фонд | Спеціаль-ний фонд |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| | | | | | | | | |
| | | УСЬОГО | | | | | | |

**11. Аналіз результатів, досягнутих внаслідок використання коштів загального фонду бюджету у 20__ році, очікувані результати у 20__ році, обґрунтування необхідності передбачення видатків/надання кредитів на 20_-20_ роки**

**12. Бюджетні зобов'язання у 20_ - 20_ роках**

**12.1. Кредиторська заборгованість загального фонду державного бюджету у 20__ році,** тис грн

| КЕКВ/ ККК | Найменування | Затверджено з урахуванням змін | Касові видатки/ надання кредитів | Кредиторська заборгованість на 01.01.20__ | Кредиторська заборгованість на 01.01.20__ | Зміна кредиторської заборгованості (6-5) | Погашено кредиторську заборгованість за рахунок коштів | | Бюджетні зобов'язання (4+6) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | ЗФ | СФ | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| | Економічна класифікація видатків | | | | | | | | |
| | Класифікація кредитування | | | | | | | | |
| | УСЬОГО | | | | | | | | |

**12.2. Кредиторська заборгованість за загальним фондом державного бюджету у 20__-20__ роках,** тис. грн

| КЕКВ/ККК | Найменування | 20__ рік | | | | | 20__ рік | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Затверджені призначення | Кредитор. заборгованість | Планується погасити кредитор. заборг. за рахунок коштів | | Очікуваний обсяг взяття поточ. зобов'язань (3-5) | Граничний обсяг | Можлива кредитор. заборг. на 01.01.20__ (4-5-6) | Планується погасити кредитор.с заборг. за рахунок коштів | | Очікуваний обсяг взяття поточ. зобов'язань (8-10) |
| | | | | ЗФ | СФ | | | | ЗФ | СФ | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| | Економічна класифікація видатків | | | | | | | | | | |
| | Класифікація кредитування | | | | | | | | | | |
| | УСЬОГО | | | | | | | | | | |

**12.3. Дебіторська заборгованість у 20__-20__ роках,** тис. грн

| КЕКВ/ККК | Найменування | Затверджено з урахуванням змін | Касові видатки /надан. кредитів | Дебіторська заборгованість на 01.01.20__ | Дебіторська заборгованість на 01.01.20__ | Очікувана деб./заб. на 01.01.20__ | Причини виникнення заборг. | Вжиті заходи щодо погашення заборг. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| | Економічна класифікація видатків | | | | | | | |
| | Класифікація кредитування | | | | | | | |
| | УСЬОГО | | | | | | | |

**12.4. Нормативно-правові акти, виконання яких у 20__ році не забезпечено граничним обсягом видатків/надання кредитів загального фонду**

| № з/п | Найенування | Статті (п.) нормативно-правового акта | Обсяг видатків/надання кредитів, необхідний для виконання статей (пунктів) (тис. грн) | Обсяг видатків/надання кредитів, врахований у граничному обсягу (тис. грн) | Обсяг видатків/ кредити, не забезпечен.граничним обсягом (тис. грн) (4-5) | Заходи, яких необхідно вжити для забезпечення виконання статей норм.-правового акта в межах граничного |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Нормативно-правовий акт | | | | | |
| | Економічна класифікація видатків / кредитування | | | | | |
| | УСЬОГО | | | | | |

**12.5. Аналіз управління бюджетними зобов'язаннями та пропозиції щодо упорядкування бюджетних зобов'язань у 20_ році**

**13. Підстави та обґрунтування видатків спеціального фонду** на 20__ рік та на 20__-20__ роки за рахунок надходжень до спеціального фонду, аналіз результатів, досягнутих внаслідок використання коштів спеціального фонду бюджету у 20__ році, та очікувані результати у 20__ році

Керівник установи _____ _____
(підпис) (прізвище та ініціали)

Керівник фінансової служби _____ _____
(підпис) (прізвище та ініціали)

**Додаток Б**

## Макет паспорту бюджетної програми

**ЗАТВЕРДЖЕНО**
Наказ / розпорядчий документ
_____
(найменування ГРБК)
від _____ № _____

**ПАСПОРТ бюджетної програми на _____ рік**

1. _____ _____
(КПКВК ДБ) (найменування головного розпорядника)
2. _____ _____
(КПКВК ДБ) (найменування відповідального виконавця)
3. _____ ____ _____
(КПКВК ДБ) (КФКВК) (найменування бюджетної програми)
4. Обсяг бюджетних призначень / бюджетних асигнувань _____ тис. гривень, у тому числі загального фонду _____ тис. гривень та спеціального фонду _____ тис. гривень.
5. Підстави для виконання бюджетної програми _____
6. Цілі державної політики, на досягнення яких спрямована реалізація бюджетної програми

| № з/п | Ціль державної політики |
|---|---|
| | |

7. Мета бюджетної програми _____
8. Завдання бюджетної програми

| № з/п | Завдання |
|---|---|
| | |

9. Напрями використання бюджетних коштів , тис. гривень

| № з/п | Напрями використання бюджетних коштів | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| | Усього | | | |

10. Перелік державних цільових програм, що виконуються у складі бюджетної програми , тис. гривень

| Код державної цільової програми | Назва державної цільової програми | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |

11. Результативні показники бюджетної програми

| № з/п | Показники | Одиниця виміру | Джерело інформації | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Затрат | | | | | |
| 2 | Продукту | | | | | |
| 3 | Ефективності | | | | | |
| 4 | Якості | | | | | |

12. Розподіл видатків у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, тис. гривень

| Код | Назва адміністративно-територіальної одиниці | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Разом |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| | Усього | | | |

**Керівник установи – головного розпорядника бюджетних коштів /державний секретар** _____ (підпис) _____ (ініціали/ініціал, прізвище)

**Погоджено:**
**Міністерство фінансів України Міністр фінансів України / перший заступник або заступник Міністра фінансів України** _____ (підпис) _____ прізвище)

**Додаток В**

## Макет паспорту бюджетної програми місцевого бюджету

**ПАСПОРТ бюджетної програми місцевого бюджету на _____ рік**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. | __ __ __ __ __ __ __ (код) | | _____ (найменування головного розпорядника) |
| 2. | __ __ __ __ __ __ __ (код) | | _____ (найменування відповідального виконавця) |
| 3. | __ __ __ __ __ __ __ (код) | __ __ __ (КФКВК) | _____ (найменування бюджетної програми) |

4. Обсяг бюджетних призначень / бюджетних асигнувань _____ гривень, у тому числі загального фонду _____ гривень та спеціального фонду _____ гривень.

5. Підстави для виконання бюджетної програми _____

6. Цілі державної політики, на досягнення яких спрямована реалізація бюджетної програми

| № з/п | Ціль державної політики |
|---|---|
| | |

7. Мета бюджетної програми _____

8. Завдання бюджетної програми

| № з/п | Завдання |
|---|---|
| | |

9. Напрями використання бюджетних коштів . гривень

| № з/п | Напрями використання бюджетних коштів | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Усього |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| Усього | | | | |

10. Перелік місцевих/регіональних програм, що виконуються у складі бюджетної програми , гривень

| № з/п | Найменування місцевої/регіональної програми | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Усього |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| Усього | | | | |

11. Результативні показники бюджетної програми

| № з/п | Показники | Одиниця виміру | Джерело інформації | Загальний фонд | Спеціальний фонд | Усього |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Затрат | | | | | |
| 2 | Продукту | | | | | |
| 3 | Ефективності | | | | | |
| 4 | Якості | | | | | |

**Керівник установи – ГРБК /заступник керівника установи** _____ (підпис)

**ПОГОДЖЕНО:**

**Назва місцевого фінансового органу**

Керівник місцевого фінансового органу /заступник _____ (підпис)

**Дата погодження**

**М.П.**

**Додаток Г**

## Макет кошторису доходів та видатків розпорядника бюджетних коштів

**КОШТОРИС на ____ рік**

Затверджений у сумі
_____
грн (сума словами і цифрами)
_____
(посада)
_____
(підпис) (ініціали і прізвище)
_____
(число, місяць, рік) М. П.

_____
(код за ЄДРПОУ та найменування бюджетної установи)
_____
(найменування міста, району, області)
Вид бюджету _____,
код та назва відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету _____,
код та назва програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету _____,
код та назва програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів _____.

(грн)

| Найменування | Код | Усього на рік | | РАЗОМ |
|---|---|---|---|---|
| | | Загальний фонд | Спеціальний фонд | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **НАДХОДЖЕННЯ - усього** | x | | | |
| Надходження коштів із загального фонду бюджету | x | | x | |
| Надходження коштів із спеціального фонду бюджету, а саме: | x | | | |
| *надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством* | 25010000 | x | | |
| (розписати за підгрупами) | | | | |
| *інші джерела власних надходжень бюджетних установ* | 25020000 | x | | |
| (розписати за підгрупами) | | | | |
| *інші надходження, зокрема:* | | x | | |
| *інші доходи* (розписати за кодами класифікації доходів бюджету) | | x | | |
| *фінансування* (розписати за кодами класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання) | | x | | |
| *повернення кредитів до бюджету* (розписати за кодами програмної класифікації видатків та кредитування бюджету) | | x | | |
| | | x | ** | ** |
| **ВИДАТКИ ТА НАДАННЯ КРЕДИТІВ - усього** | x | | | |
| **Поточні видатки** | 2000 | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Оплата праці і нарахування на заробітну плату** | 2100 | | | |
| ***Оплата праці*** | 2110 | | | |
| *Заробітна плата* | 2111 | | | |
| *Грошове забезпечення військовослужбовців* | 2112 | | | |
| ***Нарахування на оплату праці*** | 2120 | | | |
| ***Використання товарів і послуг*** | 2200 | | | |
| Предмети, матеріали, обладнання та інвентар | 2210 | | | |
| Медикаменти та перев'язувальні матеріали | 2220 | | | |
| Продукти харчування | 2230 | | | |
| Оплата послуг (крім комунальних) | 2240 | | | |
| Видатки на відрядження | 2250 | | | |
| Видатки та заходи спеціального призначення | 2260 | | | |
| Оплата комунальних послуг та енергоносіїв | 2270 | | | |
| *Оплата теплопостачання* | 2271 | | | |
| *Оплата водопостачання та водовідведення* | 2272 | | | |
| *Оплата електроенергії* | 2273 | | | |
| *Оплата природного газу* | 2274 | | | |
| *Оплата інших енергоносіїв та інш. комун. послуг* | 2275 | | | |
| *Оплата енергосервісу* | 2276 | | | |
| Дослідження і розробки, окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм | 2280 | | | |
| *Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм* | 2281 | | | |
| *Окремі заходи по реалізації державних (регіон.) програм, не віднесені до заходів розвитку* | 2282 | | | |
| ***Обслуговування боргових зобов'язань*** | 2400 | | | |
| Обслуговування внутрішніх боргових зобов'язань | 2410 | | | |
| Обслуговування зовнішніх боргових зобов'язань | 2420 | | | |
| ***Поточні трансферти*** | 2600 | | | |
| Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям) | 2610 | | | |
| Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів | 2620 | | | |
| Поточні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям | 2630 | | | |
| **Соціальне забезпечення** | 2700 | | | |
| Виплата пенсій і допомоги | 2710 | | | |
| Стипендії | 2720 | | | |
| Інші виплати населенню | 2730 | | | |
| **Інші поточні видатки** | 2800 | | | |
| **Капітальні видатки** | 3000 | | | |
| **Придбання основного капіталу** | 3100 | | | |
| Придбання обладнання і предметів довгострокового користування | 3110 | | | |
| Капітальне будівництво (придбання) | 3120 | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| *Капітальне будівництво (придбання) житла* | 3121 | | | |
| *Капітальне будівництво (придбання) інш.об'єктів* | 3122 | | | |
| Капітальний ремонт | 3130 | | | |
| *Капітальний ремонт житлового фонду (приміщень)* | 3131 | | | |
| *Капітальний ремонт інших об'єктів* | 3132 | | | |
| Реконструкція та реставрація | 3140 | | | |
| *Реконструкція житлового фонду (приміщень)* | 3141 | | | |
| *Реконструкція та реставрація інших об'єктів* | 3142 | | | |
| *Реставрація пам'яток культури, історії та архітектури* | 3143 | | | |
| Створення державних запасів і резервів | 3150 | | | |
| Придбання землі та нематеріальних активів | 3160 | | | |
| **Капітальні трансферти** | 3200 | | | |
| Капітальні трансферти підприємствам (установам) | 3210 | | | |
| Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів | 3220 | | | |
| Капітальні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям | 3230 | | | |
| Капітальні трансферти населенню | 3240 | | | |
| **Надання внутрішніх кредитів** | 4110 | | | |
| *Надання кредитів органам державного управління інших рівнів* | 4111 | | | |
| *Надання кредитів підприємствам, установам, організаціям* | 4112 | | | |
| *Надання інших внутрішніх кредитів* | 4113 | | | |
| **Надання зовнішніх кредитів** | 4210 | | | |
| **Нерозподілені видатки** | 9000 | | | |

Керівник _____ (підпис) (ініціали і прізвище)

Керівник бухгалтерської служби / начальник планово-фінансового підрозділу _____ (підпис) (ініціали і прізвище)

(число, місяць, рік) М. П.***

**Додаток Д**

## Макет оформлення результатів гендерного аналізу бюджетної програми

_____(КПКВК, найменування бюджетної програми)

**у __20__ році**

**1. Період дії бюджетної програми, охоплений гендерним аналізом**

_____

**2. Перелік державних послуг, що надаються в межах бюджетної програми, цільові групи надавачів, отримувачів державних послуг (зокрема потенційні)**

_____

**3. Висновки за результатами гендерного аналізу бюджетної програми:**

– наявність та якість даних показників, необхідних для проведення гендерного аналізу бюджетної програми *репрезентативність, співставність, згрупованість даних за статтю, інш. ознаками, доцільними для проведення гендерного аналізу)*

_____

– відповідність бюджетної програми взятим Україною зобов'язанням щодо гендерної рівності, вимогам нормативно-правових актів та інших документів, які містять інформацію про гендерну рівність, зокрема відповідність завданням стратегічних і програмних документів держави з гендерних питань_____

_____

– стан врахування у бюджетній програмі гендерних аспектів (*наявність гендерних аспектів у назві бюджетної програми, її меті, завданнях, напрямах використання коштів, результативних показниках)*

_____

– виявлені гендерні розриви, гендерна дискримінація, тенденції при забезпеченні потреб та задоволенні інтересів жінок, чоловіків та/або їхніх груп_____

– забезпечення справедливого та неупередженого розподілу бюджетних коштів при плануванні та виконанні бюджетної програми, наданні державних послуг *(рівень забезпечення потреб, задоволення інтересів жінок, чоловіків або їхніх груп за існуючих підходів до визначення обсягу, розподілу коштів в межах програми)*_____

**4. Пропозиції за результатами гендерного аналізу бюджетної програми:**

– включення гендерних аспектів до бюджетної програми (*до назви програми, її мети, завдань, напрямів використання коштів, результативних показників)*_____

– заходи з подальшого впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі *(проведення гендерного аналізу програми, або її окремих завдань, напрямів використання коштів, послуг, що надаються)* _____

– заходи з посилення гендерної рівності (*шляхи зменшення гендерних розривів, усунення гендерної дискримінації, забезпечення потреб, задоволення інтересів жінок і чоловіків та/або їхніх груп)*_____

– удосконалення процесу збору та обробки даних, запровадження нових та/або перегляд існуючих форм статистичної та адміністративної звітності_____

_____

_____ дата

# РОЗДІЛ 7 ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ПОТОЧНОГО ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТІВ

**7.1. Організаційні складові формування проєкту державного бюджету України.**
**7.2. Розгляд та затвердження державного бюджету.**
**7.3. Засади складання, розгляду та затвердження місцевих бюджетів.**
**7.4. Пріоритети бюджетних інвестицій та бюджет розвитку.**

## 7.1. Організаційні складові формування проєкту державного бюджету України

Процедура планування державного бюджету визначена Бюджетним кодексом України (БКУ) (ст. 39) та Регламентом Верховної Ради України (гл. 27). Порядок щорічного планування Державного бюджету передбачає наступні стадії: розгляд Бюджетної декларації; підготовку до розгляду проєкту закону про Державний бюджет України; представлення Верховній Раді проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік; розгляд проєкту закону про Державний бюджет України; прийняття закону про Державний бюджет України. Складання Бюджетної декларації та проєкту Державного бюджету обумовлюється нормами гл. 6 БКУ та перебуває у компетенції Уряду країни та Міністерства фінансів.

***Кабінет Міністрів України розробляє проєкт закону про Державний бюджет***. Конституційне визначення повноваження КМУ на розроблення проєкту закону наділяє його виключним правом серед суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (ст. 93 Конституції) на внесення проєкту закону про Державний бюджет в цілому на розгляд та схвалення. Інші суб'єкти права законодавчої ініціативи мають право вносити зміни та доповнення до поданого законопроєкту.

***Міністерство фінансів України відповідає за укладання проєкту закону про Державний бюджет***, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів, розроблення проєкту державного бюджету та прогноз бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Формуванню державного бюджету передує робота, яка проводиться у січні-лютому року, що передує плановому:

- розроблення основних прогнозних макропоказників економічного та соціального розвитку України на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди;
- аналіз виконання бюджету в попередніх та поточному бюджетних періодах;
- оцінювання обсягу фінансових ресурсів відповідно до рівня соціально-економічного розвитку, ВВП;
- НБУ має подати Кабінету Міністрів та Верховній Раді України проєкт основних засад грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період (до 15 березня року, що передує плановому).

*Це дозволяє Мінфіну:*

- визначити загальний, прогнозний рівень доходів, витрат, кредитування бюджету, їхній попередній баланс;
- дати оцінку обсягу фінансування бюджету;
- визначити індикативні прогнозні показники бюджету за наступні за плановим два бюджетні періоди;
- розробити нормативно-методичні вказівки щодо проведення розрахунків до проєкту бюджету (упорядкування бюджетних запитів);
- сформувати проєкт основних напрямів бюджетної політики на наступний рік – бюджетну декларацію, яка має бути подана до Верховної Ради України до 1 червня року, що передує плановому.

За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову щодо схвалення основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період – бюджетну резолюцію.

Міністерство фінансів України на будь-якому етапі складання і розгляду проєкту державного бюджету України проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності Бюджетній декларації, а також ефективності використання бюджетних коштів, зокрема на підставі звітів про виконання паспортів бюджетних програм, результатів оцінювання їхньої ефективності, висновків про результати контрольних заходів, щодо дотримання бюджетного законодавства, рішень Уряду за результатами огляду витрат державного бюджету. Саме за результатами аналізу Міністр фінансів приймає рішення про включення бюджетного запиту до проєкту державного бюджету України перед поданням його на розгляд Уряду.

Міністерство фінансів під час підготовки проєкту закону про Державний бюджет України базується на: результатах аналізу бюджетних запитів, схвалених положеннях та показниках на плановий бюджетний період, визначених Бюджетною декларацією; рекомендаціях Верховної Ради України щодо бюджетної політики.




**Рис. 7.1.** Склад документів, що подаються разом із проєктом державного бюджету

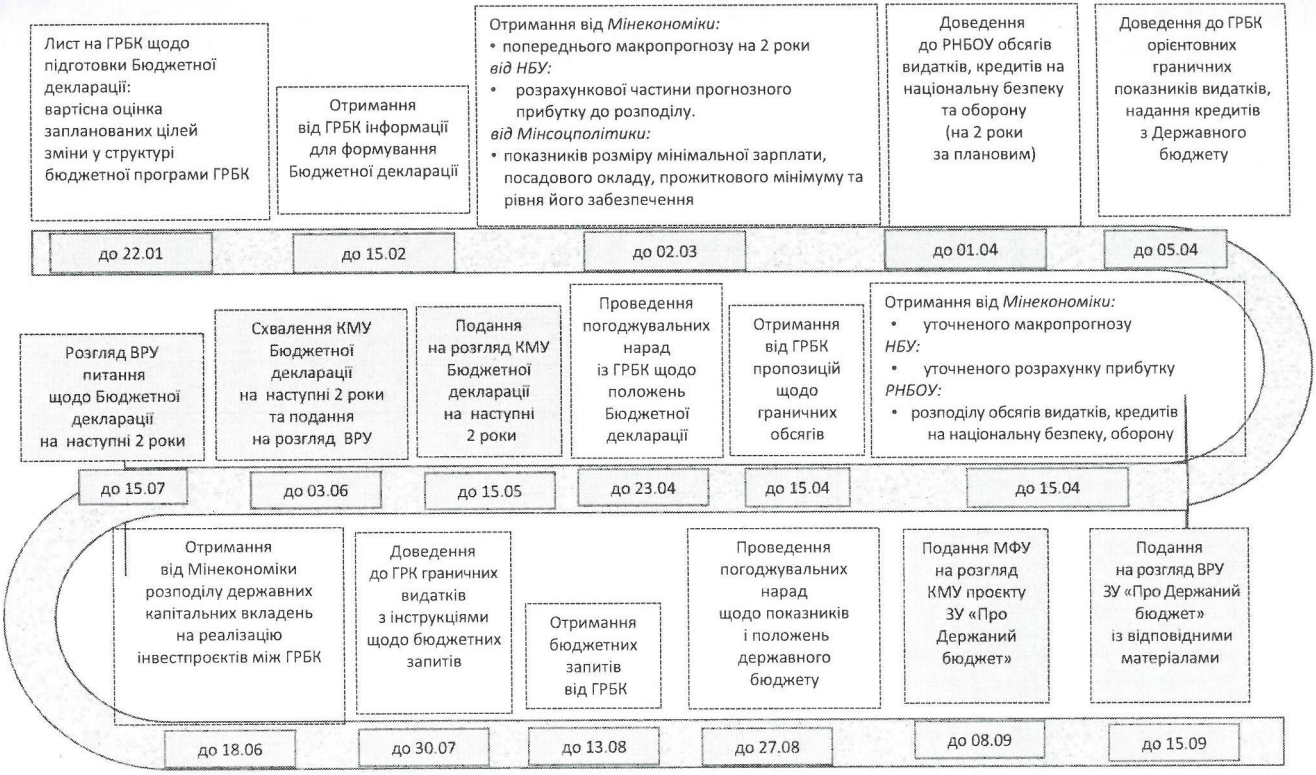



**Рис. 7.2.** Карта бюджетного процесу: підготовка Бюджетної декларації та планування Державного бюджету

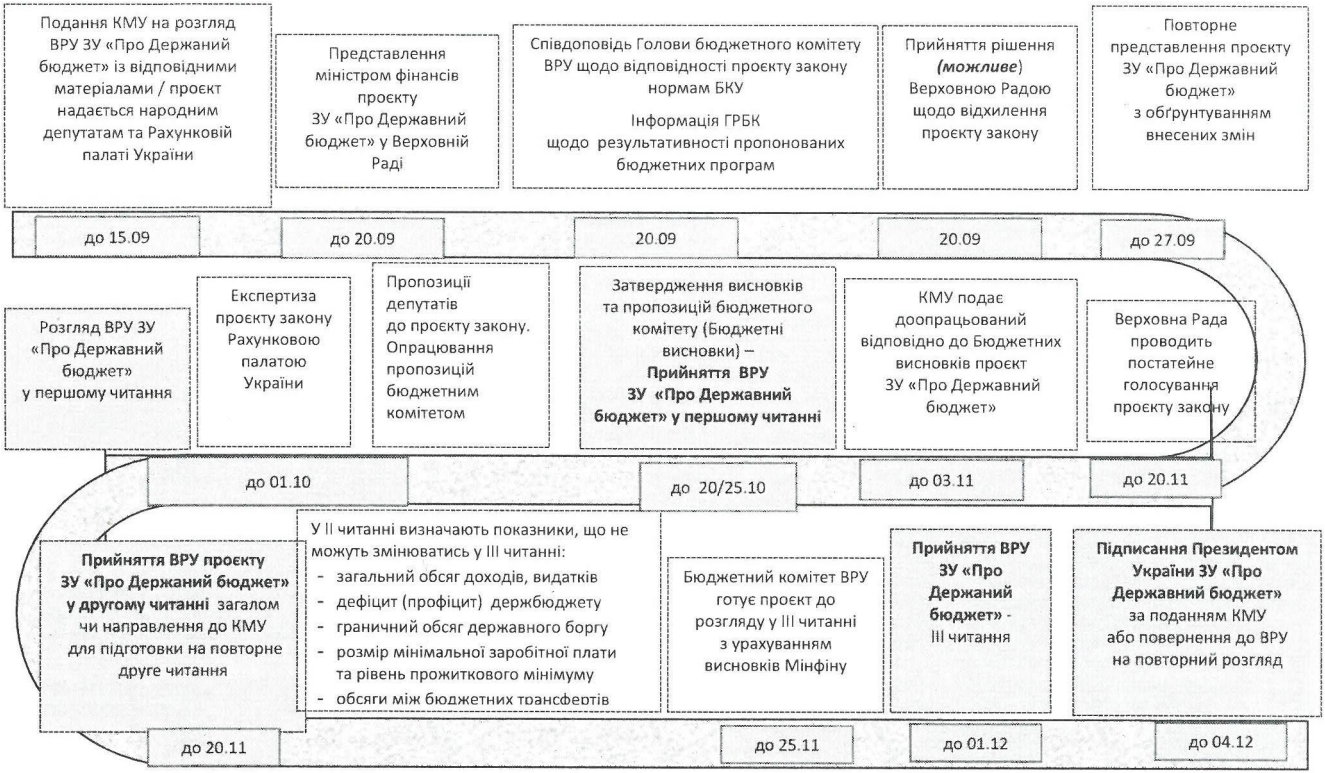



**Рис. 7.3.** Карта бюджетного процесу: процедура розгляду та затвердження закону про Державний бюджет

Під час підготовки проєкту Державного бюджету вживаються заходи для усунення розбіжностей з головними розпорядниками бюджетних коштів. Міністерство фінансів подає Уряду для розгляду проєкт закону про Державний бюджет та одночасно презентує його Раді національної безпеки і оборони України і Вищій раді правосуддя (за відповідними статтями видатків). До Верховної Ради та Президента України проєкт із відповідними матеріалами подається Урядом після його схвалення. Паралельно з цим, головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують уточнення бюджетних запитів з урахуванням прийнятих Кабміном рішень щодо доопрацювання проєкту закону про Державний бюджет для подання до Верховної Ради та у триденний строк подають їх до Міністерства фінансів.

Перелік матеріалів, що додаються до проєкту закону про Державний бюджет визначено ст.38 БКУ, що пояснює основний зміст додатків до закону про бюджет, які готує та подає до Кабінету Міністрів, Міністерство фінансів за участю інших центральних органів влади. В них містяться більш детальні статті доходів, витрат та кредитування бюджету, а також обґрунтування кошторисних видатків та їхні розміри. Уряд в обов'язковому порядку має подати зазначені додатки до Верховної Ради та Президента України разом із проєктом закону про Державний бюджет України (додаток А до розділу ).

***Мінфін за дорученням Уряду організовує розробку Державного бюджету.*** Поряд з організаційними заходами щодо підготовки бюджетних запитів Мінфін в інструктивних матеріалах визначає часові (щодо строків подачі матеріалів) та фінансові (граничні обсяги) обмеження, пріоритети видатків тощо. Бюджетні запити готуються ГРБК та містять пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для їхньої діяльності на наступні бюджетні періоди (детальніше це питання розглянуто у підрозділі 2 розділу 6).

***Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують:***

- складання бюджетних запитів відповідно до інструкцій з урахуванням звітів щодо виконання паспортів бюджетних програм, висновки щодо результатів контрольних заходів;
- уведення до бюджетних запитів показників бюджетних програм, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм, і на підставі обсягу витрат та ефектів щодо їхньої реалізації;
- додавання до бюджетних запитів індикативних прогнозних показників (для галузей – обсяги продукції, їхня динаміка, обсяги інвестицій; для регіонів – питома вага валового регіонального продукту у ВВП країни, платіжний баланс, частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету тощо);

• своєчасність, достовірність, зміст запитів, що мають містити всю необхідну для аналізу інформацію щодо показників проєкту бюджету, його індикативних прогнозних показників.

***Міністерство фінансів України*** (на стадії розроблення та розгляду пропозицій проєкту Державного бюджету) на основі пропозицій про бюджетні надходження та бюджетних запитів розпорядників коштів про видатки має*:*

• ***проводити аналіз бюджетних запитів*** на предмет: відповідності мети та пріоритетності видатків, ефективності використання бюджетних коштів (наприклад, оцінювання ефективності виконання інноваційно-інвестиційних проєктів, використання державних коштів проводиться згідно відповідних методик з урахуванням таких коефіцієнтів: науково-технічного, виробничого, ринкового, фінансово-економічного, соціально-екологічного);

• ***враховувати висновки*** щодо результатів контрольних заходів та ***звіти*** про виконання бюджетних програм (оцінювання ефективності, результативності використання бюджетних коштів у відповідності із програмами проводиться згідно чинних нормативно-правових актів);

• ***уживати заходи щодо усунення розбіжностей*** з головними розпорядниками коштів*;*

• ***приймати рішення стосовно включення бюджетного запиту (узгодженого)*** до проєкту Державного бюджету перед поданням його на розгляд КМУ;

• ***підготувати проєкт бюджетного розпису***;

• ***укласти проєкт Державного бюджету***, що подається до Кабінету Міністрів України на розгляд, та вносити пропозиції щодо термінів та порядку його розгляду.

***Кабінет Міністрів України,*** як вищий виконавчий орган країни, має*:*

• до схвалення проєкту подати його на розгляд Раді національної безпеки і оборони України щодо видатків за статтями, пов'язаними з національною безпекою та обороною;

• за результатами розгляду прийняти постанову щодо схвалення проєкту закону й подати його разом із відповідними матеріалами до Верховної Ради та Президенту України не пізніше ніж 15 вересня року, що передує плановому.

***Процедура представлення проєкту закону про Державний бюджет.***

***Міністр фінансів*** (як член Уряду, відповідальний за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики) має забезпечити:

• надання урядового проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік народним депутатам та Рахунковій палаті у строк – не пізніше ніж за 4 дні до його представлення у парламенті;

• представлення проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді на її пленарному засіданні (особисто), ***не пізніше ніж через 5 днів з дня подання*** його Урядом до Верховної Ради;

• представлення проєкту закону про бюджет проводиться за процедурою повного обговорення.

***Головні розпорядники коштів державного бюджету:***

• за процедурним рішенням Верховної Ради можуть бути заслухані на пленарному засіданні щодо мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, передбачених у проєкті закону.

***Голова бюджетного комітету:***

• виступає з доповіддю щодо відповідності проєкту закону про Державний бюджет вимогам БКУ.

***Верховна Рада України:***

• може прийняти рішення про відхилення законопроєкту у разі невідповідності вимогам БКУ (за результатами обговорення);

• у такому разі ***Уряд зобов'язаний у 7-денний строк*** з дня набрання чинності рішення про його відхилення подати до парламенту проєкт закону про Державний бюджет з обґрунтуванням внесених змін, а строки підготовки і розгляду ***у першому та другому читаннях збільшуються на 5 днів.***

### 7.2. Розгляд та затвердження державного бюджету

Відповідно до норм законодавчої процедури в Україні розгляд законопроєкту про Державний бюджет проводиться у три читання згідно з вимогами гл. 27 Регламенту Верховної Ради України у встановленні терміни.

**І читання**. Законопроєкт, який має бути прийнятий до розгляду в І читанні не пізніше ніж 1 жовтня року, що передує плановому, Міністерство фінансів представляє Верховній Раді України. Не пізніше 1 жовтня народні депутати формують свої пропозиції і направляють їх до Комітету Верховної Ради з питань бюджету. Варто зазначити, що пропозиції мають узгоджуватися з Бюджетною декларацією; рекомендації щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень бюджету мають визначати джерела їхнього покриття включно з видами та обсягами витрат, що підлягають скороченню; пропозиції не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їхнім граничним обсягом, передбаченим у поданому проєкті закону; рекомендації щодо зміни прогнозу доходів та фінансування бюджету можуть вноситися у разі, якщо виявлено неточності в його розрахунку.

До 15 жовтня Комітетом мають бути опрацьовані висновки та пропозиції суб'єктів законодавчої ініціативи з приводу коригувань проєкту, складена

порівняльна таблиця та проєкт постанови Верховної Ради. Рахункова палата проводить експертизу проєкту закону і до 1 жовтня подає свої висновки Верховній Раді.

Розгляд законопроєкту в І читанні починається з доповіді голови бюджетного комітету, проводиться за процедурою повного обговорення (представники комітетів, депутатських фракцій, депутати, представники КМУ та Рахункової палати).

Затвердження висновків та пропозицій до законопроєкту вважається прийняттям законопроєкту в І читанні (до 20–25 жовтня року, що передує плановому), водночас за таке рішення має проголосувати більшість депутатів від Конституційного складу Верховної Ради. Схвалені парламентом висновки та пропозиції Комітету набувають статусу Бюджетних висновків Верховної Ради. Якщо під час голосування не отримано необхідної кількості голосів народних депутатів, Верховна Рада може прийняти рішення про направлення проєкту постанови до бюджетного комітету для підготовки до повторного розгляду з урахуванням зауважень (із визначенням строків такої підготовки).

**ІІ читання** – до 3 листопада року (або у 14 денний строк після прийняття законопроєкту в першому читанні), що передує плановому, Кабінет Міністрів має подати до Верховної Ради України доопрацьований законопроєкт відповідно до Бюджетних висновків ВРУ та порівняльну таблицю щодо їхнього врахування. Розгляд починається з доповіді Міністра фінансів, співдоповіді голови парламентського комітету з питань бюджету та виступів голів парламентських фракцій, після чого розпочинається постатейне обговорення та голосування поданого на ІІ читання законопроєкту. Результатами голосування можуть бути: прийняття проєкту закону у ІІ читанні загалом, направлення його до Уряду для підготовки на повторне ІІ читання.

ІІ читання має бути завершено до 20 листопада року, що передує плановому, з обов'язковим визначенням показників, що не можуть бути змінені у ІІІ читанні, а саме:

- загальний обсяг доходів, видатків;
- дефіцит (профіцит) Державного бюджету;
- граничний обсяг державного боргу;
- розмір мінімальної заробітної плати, рівень прожиткового мінімуму;
- обсяги міжбюджетних трансфертів.

Після прийняття закону у ІІ читанні, внесення до нього нових пропозицій, поправок не допускається та їхній розгляд не проводиться.

**ІІІ читання** – не пізніше ніж 25 листопада року, що передує плановому, Комітет Верховної Ради з питань бюджету готує проєкт до ІІІ читання

з урахуванням пропозицій, підтриманих ВРУ (відображених у порівняльній таблиці), та вносить його до Верховної Ради на розгляд.

III читання починається з доповіді голови парламентського бюджетного комітету та співдоповіді Міністра фінансів щодо: висновків стосовно прийнятих або змінених та не прийнятих статей (у разі прийняття яких довелося б змінювати інші статті проєкту), пропозицій комітету стосовно тих статей закону, які доцільно уточнити з метою збалансування доходів та видатків для досягнення затвердженого обсягу та рівня дефіциту бюджету. Розглядаються статті, що не були прийняті у II читанні та проєкт закону загалом або кожної пропозиції комітету окремо (у разі не прийняття загалом. Після доповіді та співдоповіді проводиться голосування пропозицій комітету щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проєкту закону та прийняття проєкту закону загалом.

***Закон України «Про Державний бюджет України» приймається Верховною Радою України до 1 грудня року***, що передує плановому. Уряд має подати Президенту України протягом трьох днів з дня прийняття парламентом закону про Державний бюджет України обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників, змінених порівняно з проєктом закону, підготовленим на розгляд у першому читанні. Після підписання Президентом закон має бути оприлюднено. Якщо Президент України повернув до Верховної Ради для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників, КМУ у тижневий строк має підготувати та подати ВРУ зміни до показників, зазначених у текстових статтях закону, та оновлені додатки до нього відповідно до пропозицій Президента України.

**Законом про Державний бюджет України визначаються:**

- загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету (із розподілом на загальний та спеціальний фонди);
- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді, державного і гарантованого державою боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, граничний обсяг і напрями надання державних гарантій, а також повноваження щодо цих гарантій;
- доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);
- фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);
- бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків

споживання (із них видатків на оплату праці, комунальних послуг та енергоносіїв) і видатків розвитку, включно з розподілом видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями (у додатках);

- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках);
- розмір оборотного залишку коштів державного бюджету;
- розмір мінімальної заробітної плати на бюджетний період;
- розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;
- перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і МФО для реалізації інвестиційних програм/проєктів, із зазначенням кредиторів, загальних обсягів кредитів (позик) та обсягів їхнього залучення у відповідному бюджетному періоді в розрізі бюджетних програм (у додатку до закону);
- додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Якщо до початку нового бюджетного періоду закон про Державний бюджет не набрав чинності, то Уряд має здійснювати витрати з огляду на встановлені обмеження.

Протягом бюджетного періоду до закону про Державний бюджет України можуть бути внесені зміни за поданням суб'єктів права законодавчої ініціативи з додержанням вимог БКУ, Регламенту Верховної Ради. Внесення змін до закону про Державний бюджет України, які безпосередньо передбачають внесення змін до інших законодавчих актів України, не допускається. У такому разі спочатку вносяться зміни до відповідного закону і лише після того розглядаються пропозиції про зміни до закону про Державний бюджет України. Внесення змін здійснюється за процедурою, встановленою для основного закону. Будь-який закон, що впливає на зменшення надходжень та/або збільшення витрат бюджетів поточного року, не може бути прийнятий загалом Верховною Радою, якщо одночасно з його прийняттям не буде внесено відповідні зміни до закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Аналізуючи окремі стадії бюджетного процесу в Україні (підготовка проєкту бюджету, розгляд та його ухвалення Верховною Радою України, внесення змін до закону тощо) упродовж 1991-2021 рр., можна констатувати факт невідповідності термінів прийняття бюджету Верховною Радою в перші роки незалежності України. Навіть у разі формального своєчасного першого подання проєкту терміни розгляду та прийняття бюджету розтягувалися поза

межі дозволеного (табл. 7.1), але його норми набували силу закону зворотною датою. Із прийняттям Бюджетного кодексу закон України про Державний бюджет не має зворотної сили. Закладений в Бюджетному кодексі *принцип незворотності дії бюджету в часі* був проголошений ще у Конституції України (ст. 94), якою встановлено правило щодо набирання чинності законами України – не раніше дня їхнього опублікування. Ці норми бюджетного права знайшли своє практичне втілення у дотриманні термінів розгляду та прийняття щорічного бюджету в подальшому. Ґенеза практики вітчизняного бюджетного нормотворення свідчить про наявність фактів визнання окремих положень прийнятих законів України про Державний бюджет на відповідний рік такими, що не відповідають нормам Конституції України (є неконституційними). Відповідні рішення Конституційного Суду України стосувалися, зокрема положень недопустимості внесення законом про бюджет змін до законів, що регулюють інші сфери життя (наприклад, до пенсійного законодавства, законів із питань соціального забезпечення, земельного законодавства, законів про державну службу та діяльність центральних органів влади, податкового законодавства тощо) та недопустимості зворотної сили положень.

**Таблиця 7.1**

**Дати фактичного подання проєкту та прийняття закону України про Державний бюджет**

| Бюджетний рік | Подання проєкту Державного бюджету на розгляд до Верховної Ради | Прийняття Закону України про Державний бюджет | Кількість редакцій | Дата останньої редакції закону | Рішення Конституційного Суду України про неконституційність окремих положень закону про бюджет |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1992 | 12.1991 – 06.1992 | 18.06.1992 | 2 | 01.01.1993 | |
| 1993 | 03.1993 –04.1993 | 09.04.1993 | 3 | 07.07.1993 | |
| 1994 | 01.1994 | 01.02.1994. введення в дію 01.01.1994 | 4 | 21.12.2000 | |
| 1995 | 03.1995 | 06.04.1995 введення в дію 01.01.1995 | 6 | 16.10.1996 | |
| 1996 | 12.1995 | 22.03.1996 введення в дію 01.01.1996 | 5 | 21.12.2000 | |

**Закінчення таблиці 7.1**

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---|---|---|---|---|---|
| **1997** | 09.1996 –06.1997 | 27.06.1997 введення в дію 01.01.1997 | 4 | 05.01.1998 | |
| **1998** | 09.1997 | 30 .12.1997 | 2 | 04.04.1998 | |
| **1999** | 19.1998- 10.1998 | 31 .12.1998 | 5 | 07.12.2000 | |
| **2000** | 16.09.1999 | 17.02.2000 | 6 | 03.10.2001 | від 03.10.2001 №12-рп/2001 (справа №1 – 36/2001) |
| **2001** | 15.09.2000 | 07.12.2000 | 5 | 20.03.2002 | від 20.03.2002 №15-рп/2002 (справа №1-15/2002) |
| **2002** | 14.09.2001 | 20.12.2001 | 5 | 15.01.2003 | |
| **2003** | 14.09.2002 | 26.12.2002 | 15 | 17.03.2004 | від 17.03.2004 №7-рп/2004 (справа №1-13/2004) |
| **2004** | 10.09.2003 | 27.11.2003 | 10 | 12.01.2005 | |
| **2005** | 13.12.2004 | 23.12.2004 | 11 | 05.01.2006 | |
| **2006** | 25.11.2005 | 20.12.2005 | 7 | 25.11.2006 | |
| **2007** | 12.12.2006 | 19.12.2006 | 5 | 09.07.2007 | від 09.07.2007 №6-рп/2007 (справа №1-29/2007) |
| **2008** | 26.12.2007 | 28.12.2008 | 17 | 24.10.2020 | від 22.05.2008 N 10-рп/2008 (справа N 1-28/2008) |
| **2009** | 23.12.2008 | 26.12.2008 | 13 | 23.12.2009 | від 20.05.2009 N 11-рп/2009 (справа N 1-16/2009) |
| **2010** | 23.04.2010 | 27.04.2010 | 13 | 12.08.2012 | від 30.11.2010 N 22-рп/2010 (справа N 1-47/2010) |
| **2011** | 10.12.2010 | 23.12.2010 | 16 | 29.12.2011 | |
| **2012** | 15.09.2011 | 22.12.2011 | 16 | 08.12.2012 | |
| **2013** | 03.12.2012 | 06.12.2012 | 13 | 29.12.2012 | |
| **2014** | 14.09.2013 | 16.01.2014 | 12 | 15.04.2016 | |
| **2015** | 12.12.2014 | 28.12.2014 | 11 | 29.12.2015 | |
| **2016** | 14.09.2015 | 25.12.2015 | 12 | 01.02.2020 | |
| **2017** | 05.09.2016 | 21.12.2016 | 6 | 02.12.2017 | |
| **2018** | 15.09.2017 | 07.12.2017 | 5 | 13.12.2018 | |
| **2019** | 15.09.2018 | 23.11.2018 | 5 | 13.12.2019 | |
| **2020** | 15.09.2019 | 14.11.2019 | 16 | 10.12.2020 | |
| **2021** | 14.09.2020 | 15.12.2020 | 10 | 09.12.2021 | |
| **2022** | 15.09.2021 | 02.12.2021 | 11 | 14.09.2022* | |

Слід наголосити, що політичний чинник має великий вплив на бюджетну процедуру як щодо змісту змін та коригувань окремих положень закону, так і щодо строків внесення відповідних змін та доповнень. Маємо констатувати необхідність жорсткого дотримання чинного законодавства усіма суб'єктами законодавчого процесу.

### 7.3. Засади складання, розгляду та затвердження місцевих бюджетів

Порядок та терміни організації бюджетного процесу в частині складання, розгляду та затвердження проєктів місцевих бюджетів, повноваження його учасників, вимоги до підготовки рішення та матеріалів, що до нього додаються, визначено гл. 12 БКУ. Укладання, розгляд та затвердження бюджетів є початковими стадіями бюджетного процесу на місцевому рівні на плановий період. Процес формування місцевих бюджетів має відповідати загальнодержавним засадам формування бюджету, напрямам бюджетної політики держави, враховувати макроекономічну ситуацію та перспективи соціально-економічного розвитку.

Складання місцевого бюджету має ґрунтуватися на прогнозі соціально-економічного розвитку, фінансового балансу на відповідній території на наступний бюджетний рік. Для формування місцевих бюджетів особливе значення мають такі складники напрямів загальнодержавної бюджетної політики, як: особливості взаємовідносин державного та місцевих бюджетів у наступному бюджетному періоді, обсяги міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету, перелік захищених статей видатків бюджету, зміни до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави.

Згідно з принципом єдності бюджетної системи України, держава реалізує загальнодержавну соціальну політику через місцеві бюджети. Умовно бюджетну політику в частині бюджетів місцевого самоврядування можна поділити на державну та місцеву. Державна політика реалізується на основі законодавства про місцеве самоврядування, бюджетного законодавства, загальнодержавних фінансових нормативів бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів тощо. Місцева бюджетна політика складається із заходів на регіональному рівні (напрями соціально-економічного розвитку області, району, територіальної громади, засади відносин між місцевими бюджетами) та заходів конкретного органу місцевого самоврядування. Бюджетна політика на місцевому рівні – це офіційно визначені органом місцевого самоврядування

цілі і напрями розвитку бюджетних відносин, методи їх реалізації. ***Формування бюджетної політики полягає у:***

- визначенні головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери на основі аналізу соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;
- визначенні головних проблем розвитку доходної бази та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів на основі аналізу виконання бюджету;
- проведенні аналізу виконання соціальних програм, які фінансуються за рахунок бюджету;
- визначенні впливу законодавчої та нормативної бази, яка впливатиме на виконання бюджету;
- коригуванні структури бюджетних послуг відповідно до реальних потреб населення в суспільно необхідних публічних послугах;
- розробленні та запроваджені заходів із реформування мережі бюджетних установ та структури суспільних послуг, що надаються;
- розширенні бази надходжень до місцевих бюджетів у межах діючих повноважень;
- визначенні напрямів розвитку та підвищенні ефективності діяльності комунальних підприємств;
- визначені пріоритетних напрямів витрачання бюджетних коштів в умовах обмеженого фінансування;
- розробленні, прийняті нових бюджетних програм та корегуванні довго- та середньострокових бюджетних програм.

Організаційні ***засади прогнозування та планування місцевих бюджетів*** регулюються нормами Бюджетного кодексу (ст. 75-77) і передбачають відповідні управлінські дії у декілька стадій:

- укладання та схвалення прогнозу місцевого бюджету;
- складання проєкту місцевого бюджету та формування проєкту рішення про місцевий бюджет;
- затвердження місцевого бюджету рішенням відповідної місцевої ради.

Якщо місцевий бюджет не приймається в установлений термін, його виконання відбувається відповідно до запланованих показників доходів, видатків та кредитування.

***Алгоритм дій під час складання прогнозів та проєктів місцевих бюджетів.***

***Крок перший.*** Міністерство фінансів України доводить місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад

особливості складання розрахунків до прогнозів місцевих бюджетів та проєктів бюджетів на наступний бюджетний період. Місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад формують прогнози та проєкти місцевих бюджетів і зобов'язані надавати необхідну інформацію:

- Міністерству фінансів України – для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників;
- Комітету Верховної Ради України з питань бюджету – для розгляду цих розрахунків.

***Крок другий.*** Місцеві фінансові органи розробляють і доводять до ГРБК інструкції з підготовки прогнозів бюджету та бюджетних запитів й орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету.

***Крок третій.*** Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення пропозицій до прогнозу місцевого бюджету та бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам.

***Крок четвертий.*** Місцеві фінансові органи здійснюють аналіз пропозицій до прогнозу місцевого бюджету та бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з огляду на його відповідність меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. Керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення пропозицій до прогнозу місцевого бюджету та бюджетного запиту до прогнозу місцевого бюджету і пропозиції проєкту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам місцевих рад. Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть на договірних засадах об'єднувати кошти бюджетів для виконання спільних проєктів, для колективного фінансування та утримання комунальних підприємств, організацій і установ.

***Крок п'ятий.*** Місцеві фінансові органи *до 15 серпня року*, що передує плановому, подають до місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних місцевих рад прогнози відповідних місцевих бюджетів.

***Крок шостий.*** Місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад не пізніше *1 вересня року*, що передує плановому, розглядають та схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів та у 5-денний строк подають їх разом із фінансово-економічним обґрунтуванням до відповідних місцевих рад для розгляду.

***Крок сьомий.*** У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проєкту закону про Державний бюджет Мінфін забезпечує доведення місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків *прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів,*

методики їхнього визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проєктів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проєкту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення).

У тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні КМУ забезпечує доведення визначених таким законом *показників міжбюджетних відносин* (включно з обсягами міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, організаційно-методологічних вимог щодо проєктування місцевих бюджетів. У триденний строк державні адміністрації доводять до виконавчих органів відповідних місцевих рад, зокрема рад територіальних громад, *відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту, додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я.* Вищеназвана інформація є підставою як для складання проєктів місцевих бюджетів, так і підготовки проєктів рішень про відповідні місцеві бюджети.

**Прогноз місцевого бюджету** як документ середньострокового бюджетного планування визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період та є основою для складання проєкту місцевого бюджету. Організаційно-методологічні засади формування прогнозу місцевого бюджету (включно з типовою формою прогнозування місцевого бюджету) визначаються Міністерством фінансів України. *Прогноз місцевого бюджету щороку складає місцевий фінансовий орган* спільно з іншими ГРБК відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у прогнозних та програмних документах економічного й соціального розвитку України і відповідної території, та з урахуванням Бюджетної декларації. Показники прогнозу місцевого бюджету визначаються з урахуванням положень та показників попереднього бюджетного періоду. За такої умови показники прогнозу місцевого бюджету можуть відрізнятися від раніше визначених у разі: відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку від прогнозу; відхилення бюджетних показників, визначених рішенням про місцевий бюджет, від прогнозних показників; прийняття нових законодавчих та інших нормативно-правових актів, що впливають на показники місцевого бюджету у середньостроковому періоді. (Детальніше дивись розділ 3).

***Проєкт рішення про місцевий бюджет готується*** фінансовим управлінням, ***схвалюється*** місцевою державною адміністрацією та виконкомом відповідної місцевої Ради, і подається на розгляд Верховної Ради АРК, обласної ради (до 10 грудня), районних у містах, селищних, сільських рад (до 25 грудня).

***Рішенням про місцевий бюджет визначаються:***

- загальна сума доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);
- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій;
- доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);
- фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);
- бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (із них видатків на оплату праці, комунальних послуг й енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);
- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до рішення);
- розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;
- додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету (перелік захищених видатків місцевого бюджету).

**Затвердження місцевого бюджету** відбувається на сесії відповідних місцевих рад прийняттям Рішення до 25 грудня (включно) року, що передує плановому. Якщо до 1 грудня року Верховною Радою України не прийнято закон про Державний бюджет України, відповідна місцева рада під час затвердження місцевого бюджету враховує обсяги міжбюджетних трансфертів, визначені у проєкті закону про Державний бюджет, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України. У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України відповідна місцева рада має привести обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України.

***При затвердженні місцевих бюджетів враховуються:***

- обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування місцевих бюджетів);
- потреби в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати;
- запити на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами. Ліміти споживання енергоносіїв

у натуральних показниках для кожної бюджетної установи встановлюються, зважаючи на обсяги відповідних бюджетних асигнувань;

- цільові кошти у повному обсязі, передбачені у складі видатків при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами. Слід підкреслити, що обсяги таких коштів зменшенню не підлягають.

У рішенні про місцевий бюджет видатки та кредитування за головними розпорядниками коштів повинні бути деталізовані за програмною класифікацією, за групами функціональної класифікації та окремими категоріями економічної класифікації видатків і кредитування бюджету.

***Громадські слухання місцевого бюджету.*** Територіальна громада має право проводити громадські слухання, зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами органів місцевого самоврядування, під час яких представники територіальної громади можуть висловлюватися щодо бюджетних пропозицій, стратегічних планів тощо, порушувати питання, висловлювати думки та рекомендації на користь громади щодо підвищення якості послуг тощо. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[222]: громада має право проводити громадські слухання з проєкту бюджету; громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік; пропозиції, що вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування; порядок організації громадських слухань визначається відповідно до статуту територіальної громади. Щоб відігравати свою роль в управлінні, *громадськість повинна володіти вичерпною інформацією про владу*, тобто знати організаційну структуру: яка посадова особа за що відповідає, звідки надходять кошти тощо. Особливо важливе значення для громади має інформація про те, коли, які й ким ухвалюються основні рішення як політичні, так і поточні, оперативні. Ця інформація має бути максимально доступною і зрозумілою. Прозорість означає регулярне та вичерпне інформування громадськості про всі аспекти процесу ухвалення рішень та відповідальних офіційних осіб. Ініціатива щодо запровадження прозорості має

> **Громадське слухання** – це офіційне засідання, яке проводиться органом місцевої влади з метою ознайомлення із міркуваннями, думками та зауваженнями представників громадськості.

[222] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

йти згори, і вищі посадові особи повинні бути готовими до застосування основних принципів прозорої поведінки. Це зобов'язання є абсолютно необхідним для забезпечення дієвої участі та підтримки з боку громадськості. З іншого боку, завдання громадян полягає в тому, щоб їхні обранці перед ними звітували. Транспарентість (відкритість, прозорість, підзвітність тощо) робить управління вразливим до критики, але перевагою є те, що завдяки прозорості пом'якшується гострота цієї критики, краще сприйматимуться самі рішення.

*При довгостроковому стратегічному бюджетному плануванні та складанні щорічних документів* свою ефективність довели такі інструменти забезпечення участі громадян, як: *громадські слухання*, що є важливим механізмом підвищення обізнаності громадян та забезпечення прозорості бюджету; *проведення обговорень та фокус- груп за секторами*, а також за конкретними групами населення (літні люди, молодь, жінки, підприємці тощо), присвячених аналізу існуючих проблем та потреб, визначенню пріоритетів та виробленню конкретних шляхів їхнього вирішення; *проведення дискусій за круглим столом* для консультацій; *робочі групи / консультативні комітети*, які зазвичай формуються на основі змішаного представництва місцевої виконавчої влади, законодавчого органу та фахівців від громади; *загальні збори громадян*, що зорганізуються територіальними громадами або підприємствами, часто слугують тій же самій меті, що й громадські слухання; *опитування та обстеження громадської думки*, які є способом збирання цінної інформації щодо сприйняття громадянами політичної лінії, проблем, якості послуг, пріоритетів; *участь громадян у сесіях ради та засіданнях її комітетів*, яка може мати важливе значення для привнесення думок громадськості у формальні зібрання, де відбувається обговорення бюджету та приймаються рішення.

Громадські слухання нерідко зорганізуються для формування загальної підтримки громадян із певних загальних бюджетних або конкретних галузевих питань, а також для мобілізації громадської підтримки для вчинення опору несправедливому бюджетному рішенню органів влади вищого рівня. Тематичні слухання є більш ефективними, оскільки до них залучається інформована аудиторія, що має інтерес до певного питання. Пропонування групам надсилати своїх представників на слухання сприятиме кращому представництву та більшій відповідальності учасників. Слухання можуть також зініціюватися громадою, однак їхня легітимність для подальшого процесу прийняття рішень владних органів не гарантується. Механізм слухань є особливо ефективним, коли порядок їхнього проведення затверджений місцевими регуляторними актами.

Якість внеску учасників багато в чому залежить від рівня підготовки слухань, включно з глибиною проведеного аналізу питання, що буде розглядатися, та розповсюдження попередньої інформації. Трансляція телевізійних слухань може покращити резонанс від них.

Ефективність участі громадян підвищується, коли дискусія базується на аналізі результатів діяльності з надання публічних послуг та виконання бюджету за минулий рік (роки). Доступність інформації про місцеві фінансові ресурси забезпечується вимогою до органів місцевого самоврядування та місцевої влади щодо її оприлюднення на єдиному вебпорталі використання публічних коштів відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»[223].

*Стадія прийняття бюджету* нерідко є формальним затвердженням проєкту бюджету та характеризується обмеженими можливостями для участі, з огляду на те, що плани витрат і розподілу ресурсів уже обговорювалися на етапі формування бюджету на засіданнях комітетів ради або у процесі лобіювання. Однак громадяни все ще можуть узяти участь у засіданнях місцевої ради, де затверджується місцевий бюджет, та забезпечити відповідність остаточних рішень попереднім домовленостям між владою та громадянами.

## 7.4. Пріоритети бюджетних інвестицій та бюджет розвитку

Щоразу під час підготовки державного бюджету уряд акцентує увагу на обсязі запланованих державних інвестицій. Успішний розвиток економіки країни може здійснюватися лише тоді, коли процеси відтворення ґрунтуються на інвестиційній основі. Надійні джерела накопичення і реалізації інвестиційних ресурсів дозволяють впроваджувати конкретні технологічні та науково-технічні проєкти, що має забезпечувати конкурентоздатність суб'єктів господарської діяльності.

У ринкових умовах регулювання економіки більшою мірою провадиться у порядку самофінансування шляхом формування фінансової бази безпосередньо учасниками виробництва і самостійного розпорядження власними ресурсами. З поглибленням економічних реформ капітальні вкладення підприємств державної і комунальної форми власності мають здебільшого здійснюватися за рахунок власних коштів, а також запозичень

[223] Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11.02.2015 № 912-IX (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text

на фінансових ринках. Процеси приватизації підприємств державного сектору економіки призводить до подальшого зменшення їхньої залежності від бюджетної системи. Проте у багатьох випадках ринковий механізм не здатний забезпечити перерозподіл коштів відповідно до загальносуспільних інтересів. У цьому разі одночасно з методом самофінансування великий вплив на розвиток економіки справляє державне регулювання, зокрема через інструменти інвестування в основний капітал, їхня структурна збалансованість є важливим ресурсом економічного розвитку і підприємницького успіху. Взаємодія державних і бізнесових структур у цій площині має велике значення для забезпечення якості та динамізму економічного зростання.

Основний аспект втручання держави в процеси капіталоутворення пов'язаний із асигнуваннями державного бюджету на капіталовкладення, за допомогою яких держава прагне певною мірою впливати на ринкову кон'юнктуру та економічне зростання, на стан попиту і обсяг внутрішнього ринку. У ринково розвинених країнах капіталовкладення за рахунок коштів державного бюджету є важливим фактором суспільного відтворення, джерелом модернізації і розширення основного капіталу, засобом стимулювання його нагромадження. За рахунок бюджетних коштів держава намагається розвивати нові, прогресивні галузі, які сприяють здійсненню докорінних структурних зрушень в економіці. До них значною мірою відносяться наукоємні та технологічно складні галузі, створення яких вимагає величезних первісних витрат, тривалого освоєння та експериментування, що нерідко робить їхній розвиток невигідним, а інколи – просто неможливим для приватного капіталу. Участь держави дає змогу розвивати ці галузі випереджаючими темпами і, тим самим, якісно змінювати міжгалузеву структуру виробництва, здійснювати вплив на пропорції між виробничими галузями та сферами національної економіки.

У суспільстві сформувався стереотип стосовно того, що державні інвестиції це на 100 % добре та корисно для економіки. Щорічно з бюджету України витрачаються мільярди гривень на програми, з назвами яких, здається, немає сенсу сперечатися: будівництво доріг, шкіл, лікарень, підтримка пріоритетних секторів, заходи з енергозбереження тощо. Майже кожен уряд приходить із планами масштабних інвестиційних проєктів. У теорії суспільні інвестиції мають стимулювати економічне зростання в довгостроковому періоді через покращення інфраструктури. Крім того, державні інвестиції також можуть використовуватися як інструмент для прискорення росту під час економічного спаду. Проєкти, які не є прибутковими для приватного сектору, покликані

створити позитивний соціальний ефект. Проте практика вказує на те, що користь від суспільних інвестицій не однакова в різних країнах, оскільки вони не завжди є ефективними. Ефективність насправді залежить від багатьох факторів, які присутні протягом всього циклу інвестування: ***відбір проєктів та включення їх до бюджету*** (держава має визначити «точки росту» з найбільшим потенціалом, узгодити річний бюджетний цикл із середньостроковим циклом втілення інвестиційних проєктів); ***здійснення капітальних інвестицій*** (найбільш складний етап, що переважно залежить від того, як саме здійснюється фінансування, наскільки ефективно витрачаються публічні кошти: якість державних закупівель і управління інвестиційними проєктами); ***використання інфраструктури*** (новостворений об'єкт має обслуговуватися та підтримуватися; оперативні витрати мають місце протягом терміну його експлуатації ).

Інвестиції, що фінансуються за рахунок видатків зведеного бюджету, згідно бюджетної класифікації[224] визначаються як видатки розвитку. Категорія «видатки розвитку» зазвичай з'являється лише під час планування, а ось знайти звітність про виконання для цих витрат дуже важко. Видатки розвитку формуються за рахунок: капітальних видатків (КЕКВ 3000); досліджень і розробок, окремих заходів розвитку щодо реалізації державних (регіональних) програм (КЕКВ 2281); матеріалів, інвентарю, будівництва, капітального ремонту та заходів спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення (КЕКВ 2260); субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям (КЕКВ 2610), які відповідно до функціональної класифікації видатків бюджету та кредитування відносяться до: наукових досліджень; економічної діяльності (КФКВК 0400), зокрема: сільське господарство, паливно-енергетичний комплекс, транспорт, будівництво, зв'язок, тощо; житлово-комунального господарства (КФКВК 0600). Статистичні показники обсягів інвестицій в основний капітал (капітальних вкладень) містять витрати на нове будівництво, реконструкцію, розширення

**Видатки розвитку** – це видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

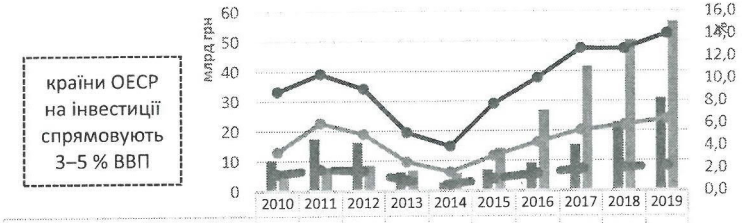
[224] Про бюджетну класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text

та технічне переоснащення діючих підприємств усіх видів економічної діяльності, витрати на будівництво об'єктів житлово-цивільного призначення, витрати на придбання машин та обладнання без здійснення капітального будівництва. Аналіз формування видатків на капітальні витрати та їхнє фактичне освоєння показує, що із загального обсягу капітальних видатків на фінансування капітального будівництва спрямовується менше однієї третини. ***Категорія капітальних видатків бюджету є більш близькою до інвестицій.***

Статистика засвідчує те, що зменшення дефіциту бюджету, великі соціальні зобов'язання та агресія РФ на сході України (з 2014р.) загострюють проблему скорочення капітальних видатків і зміни їхньої структури, а повномасштабні військові дії по всій країні (з 24.02.2022р.) з масовими руйнуваннями обумовлюють необхідність зміни державних підходів до інвестування як єдино можливого варіанту відновлення активів. Питома вага капітальних інвестицій стабільно незначна як у видатках зведеного бюджету (на рівні 6 %), так і у ВВП (на рівні 1,5–2 %) (рис. 7.4). У загальній структурі капітальних інвестицій за джерелами фінансування (власні кошти підприємств та організацій, кредити та позики банків, кошти іноземних інвесторів, кошти населення на будівництво житла, кошти державного та місцевих бюджетів, інші джерела) за рахунок бюджетних ресурсів останніми роками інвестується 10–14 % загального обсягу капітальних вкладень. З огляду на проведення реформи децентралізації значно змінилась структура державних інвестицій за джерелами – збільшились інвестиції за рахунок коштів місцевих бюджетів (зазначимо, що майже у два рази більше ніж за рахунок державного бюджету).

Оцінювати державні інвестиції лише на основі обсягів недоречно з огляду на необхідність урахування таких моментів: по-перше, Уряд має свої пріоритети інвестування, що значно відрізняються від завдань приватного сектору; є напрями, за якими державні інвестиції апріорі не будуть продуктивними; по-друге, офіційна статистика щодо обсягів не враховує техніку державних інвестицій або якість інвестиційного процесу, яка відповідає за зв'язок між державними інвестиціями та економічним ростом. На думку теоретиків, Уряд має втручатися тоді, коли не спрацьовують ринкові механізми або потрібно виправити соціальну нерівність у суспільстві. Ці випадки передбачають: ***надання суспільних товарів та послуг*** (оборона, громадський порядок, безпека та судова влада, інфраструктура); суспільні товари/послуги мають певні ознаки: їхнє споживання однією особою не зменшує доступність для інших, та ніхто не може бути виключений із числа споживачів скорочення витрат; вони не пропонуються в потрібному обсязі на ринку; виявляється

ефект масштабу – за умови централізованого постачання скорочуються витрати); ***забезпечення рівного доступу до соціально важливих товарів та послуг*** (охорона здоров'я та освіта: їх ознаками є суспільна корисність, тобто послуги мають надаватися незалежно від можливості споживача їх оплатити; на індивідуальному рівні суспільний ефект від надання послуг може бути недооціненим, тому без державного втручання надання цих товарів та послуг буде недостатнім); ***природні монополії*** (для деяких ринків приватних товарів, неврегульована конкуренція призводить до негативних наслідків, так природні монополії або мережеві галузі в інфраструктурі, наприклад, розподіл електроенергії та води, телекомунікації; але доцільніше проводити централізоване державне регулювання таких послуг, а не державне фінансування капітальних інвестицій у їхній розвиток); ***провали ринку в комерційному секторі*** (за умови тимчасових провалів ринку допустиме державне втручання для залучення достатнього обсягу інвестицій з метою стимулювання).




| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| капітальні інвестиції за рахунок коштів державного бюджету, млрд.грн | 10,22 | 17,37 | 16,29 | 6,17 | 2,74 | 6,92 | 9,26 | 15,3 | 22,81 | 30,83 |
| капітальні інвестиції за рахунок коштів місцевих бюджетів, млрд.грн | 5,73 | 7,75 | 8,56 | 6,79 | 5,92 | 14,23 | 26,82 | 41,56 | 50,36 | 56,48 |
| частка капітальних видатків у видатках зведеного бюджету, % | 3,4 | 6,0 | 5,0 | 2,6 | 1,7 | 3,1 | 4,3 | 5,4 | 5,9 | 6,4 |
| частка бюджетних капітальних видатків у ВВП, % | 1,5 | 1,9 | 1,8 | 0,9 | 0,6 | 1,1 | 1,5 | 1,9 | 2,1 | 2,2 |
| частка бюджетних капітальних видатків у загальному обсязі капітальних інвестицій, % | 8,8 | 10,4 | 9,1 | 5,2 | 3,9 | 7,7 | 10,0 | 12,7 | 12,6 | 14,0 |

**Рис. 7.4.** Динаміка бюджетних капітальних інвестицій

Секторний розріз капітальних видатків зведеного бюджету України вказує на те, що значна частина капітальних видатків не має економічно обґрунтування. Відомо, що значна частка капітальних видатків зведеного бюджету – це капітальні трансферти (субсидії) підприємствам. Теоретично підтримка реального сектору може бути виправданою, якщо вона тимчасова. На жаль, в Україні немає механізму, що гарантує ефективність державних субсидій підприємствам, зокрема й капітального характеру. Цей механізм мав би забезпечувати прозорість надання державної підтримки, її обмеженість в обсязі та часі, аналіз інструментів підтримки, ефективності й доцільності підтримки взагалі, мінімізацію негативного впливу на конкуренцію та контроль. Якщо в країнах ЄС більша частка допомоги надається галузям інфраструктури (транспорт та зв'язок), то в Україні половина всіх коштів (у вигляді прямих та непрямих субсидій, що часто є квазіфіскальними за сутністю) спрямовується у промисловість, енергетику, будівництво та сільське господарство. У ринково розвинених країнах зниження темпів зростання або абсолютне скорочення приватних інвестицій держава намагається компенсувати збільшенням власних капіталовкладень. Крім того, вона стимулює приватні інвестиції за допомогою податкової, кредитно-грошової та амортизаційної політики.

Слід також мати на увазі, що державні інвестиції в умовах ринку, здебільшого, не є відокремленим джерелом фінансування. ***Нові методи державної інвестиційної політики*** – це участь у спільному фінансуванні проєктів, надання кредитів за зниженими обліковими ставками, фінансування проєктів за рахунок випуску цінних паперів. Пряме бюджетне субсидіювання суб'єктів господарювання як метод інвестиційної політики майже відійшов у минуле. Акцент перенесено на сучасні варіанти державного фінансування інвестицій, наприклад, державне гарантування запозичень (кредитних, облігаційних позик) суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Головним критерієм державних вкладень в економіку має бути їхня ефективність, а державне регулювання інвестиційної діяльності необхідно здійснювати, дотримуючись певних пріоритетів у фінансуванні інвестицій. Форми участі держави в інвестиційному процесі істотно змінюються. У державній компетенції має бути розроблення механізмів змішаного фінансування масштабних інвестиційних проєктів, заснованих на пайовій участі державного, приватного і банківського капіталів, створення ефективних форм його організації; формування сучасного інституційного середовища для рівноправного співіснування економічних агентів різних форм власності. За таких умов можливе значне поширення і реалізація у різноманітних формах спільної участі у високоприбуткових проєктах держави і підприємницьких кіл.

Принципові зміни в капіталоутворенні обумовлені перетвореннями інституційного характеру, потребують виваженого державного впливу на процеси формування, конвертації та ефективного використання вітчизняних інвестиційних ресурсів всіма учасниками інвестиційних процесів, що потребує залучення різних важелів (інструментарію) реалізації регулятивної функції держави, які охоплюють три послідовні етапи інвестиційної діяльності, а саме: формування нагромаджень; вкладення ресурсів (інвестування); одержання прибутку. Необхідним є поєднання ринкового механізму з макроекономічним механізмом регулювання процесу формування, розподілу і використання інвестиційних ресурсів. Усе це підсилює необхідність розширення сфери опосередкованого регулювання інвестицій, зокрема, шляхом широкого використання фінансово-кредитних важелів та фіскальної політики. З обмеженням обсягів капіталовкладень, із розвитком різних форм власності і розширенням залучення акціонерного приватного капіталу на внутрішньому та зовнішньому ринках, зростає необхідність загальнодержавної координації інвестиційної діяльності на всіх рівнях господарювання.

Обсяг і питома вага інвестицій в основний капітал за рахунок коштів Державного бюджету за видами економічної діяльності дає змогу виявити характер не лише структурно-інвестиційної, а й усієї економічної політики, яка здійснюється у країні (табл. 7.2) Інвестиційні процеси в Україні супроводжуються істотним дисбалансом між структурними частками валової доданої вартості за видами економічної діяльності та інвестиціями в основний капітал, зокрема за рахунок коштів Державного бюджету. Такого роду структурні дисбаланси не сприяють економічному розвиткові України в довгостроковій перспективі.

*Важливими напрямами державної інвестиційної політики має стати активізація процесу інвестування до рівня, який дасть змогу обновити оборотний капітал в галузях реального сектора економіки та забезпечить постійний приріст інвестицій в основний виробничий капітал, його структурну перебудову і модернізацію.*

Важливою ознакою бюджетної політики, що здійснюється в останні роки, є зниження фіскального навантаження на економіку, яка має бути конкурентоспроможною. Але конкурентоспроможність може досягатися за рахунок здійснюваних капітальних вкладень, а без цього виконання такого завдання є нереальним. Проте капітальні видатки бюджету, що визначають можливість інноваційного розвитку, є вкрай низькими. Бюджетна система України поступово перетворюється переважно на фінансування органів влади й управління за недооцінки вкладення коштів у реальний сектор економіки.

**Таблиця 7.2**

**Структура валової доданої вартості та інвестицій в основний капітал за видами економічної діяльності за 2019 рік, у % до підсумку[225]**

| Види економічної діяльності | Код КВЕД | структура валової доданої вартості, % | структура інвестицій в основний капітал, % | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | загалом | зокрема за рахунок | | |
| | | | | Зведеного бюджету | державного бюджету | місцевих бюджетів |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Сільське господарство | A | 10,4 | 9,48 | 0,41 | 0,82 | 0,19 |
| Промисловість | B+C+D+E | 23,12 | 40,74 | 4,65 | 4,22 | 4,89 |
| Будівництво | F | 3,14 | 9,99 | 3,94 | 4,32 | 3,74 |
| Оптова та роздр. торгівля, ремонт автотранс. засобів | G | 15,3 | 7,08 | к* | к* | к* |
| Транспорт, поштова діяльність | H | 7,74 | 7 | 0,03 | 0,35 | 5,1 |
| Інформація та телекомунікації | J | 5,34 | 3,38 | 0,88 | 0,35 | 1,16 |
| Професійна, наукова, технічна діяльність | M | 4,13 | 1,91 | 7,86 | 9,26 | 7,1 |
| Державне управління, оборона; обов'язкове соціальне страхування | O | 7,79 | 7,79 | 61,29 | 65,92 | 58,77 |

[225] Розраховано за джерелом: Валовий внутрішній продукт виробничим методом та валова додана вартість за видами економічної діяльності (2019р.).
URL: https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2020/vvp/vvp_rik/vtr_rik16-19.xlsx
Капітальні інвестиції за джерелами фінансування за видами економічної діяльності.
URL: https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2020/ibd/kindj_ek/kindj_ek_19.xlsx
к* – дані не оприлюднюються з метою забезпечення виконання вимог Закону України «Про державну статистику» щодо конфіденційності статистичної інформації.

**Закінчення таблиці 7.2**

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Освіта** | P | 5,04 | 0,77 | 4,46 | 6,88 | 3,13 |
| **Охорона здоров'я, надання соціальні допомоги** | Q | 2,79 | 1,52 | 7,68 | 4,49 | 8,62 |
| **Мистецтво, спорт, розваги** | R | 0,7 | 0,66 | 1,73 | 2,17 | 1,48 |
| **Усього за видами економічної діяльності** | | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Важливою ознакою бюджетної політики, що здійснюється в останні роки, є зниження фіскального навантаження на економіку, яка має бути конкурентоспроможною. Але конкурентоспроможність може досягатися за рахунок здійснюваних капітальних вкладень, а без цього виконання такого завдання є нереальним. Проте капітальні видатки бюджету, що визначають можливість інноваційного розвитку, є вкрай низькими. Бюджетна система України поступово перетворюється переважно на фінансування органів влади й управління за недооцінки вкладення коштів у реальний сектор економіки.

Нині ще не повністю вирішено принципові проблеми вибору пріоритетів для формування капітальних видатків, перелік критично значимих об'єктів, що вимагають державної підтримки має тенденцію до зменшення, концентрація фінансування підвищуються. Наявність законодавчого механізму відбору дозволила зменшити кількість державних цільових програм (ДЦП), що розробляються й затверджуються. Однак мають місце проблеми з фінансуванням – значна кількість пропонованих програм не мають реальних джерел фінансування. Велика кількість напрямів призводила до розпорошування коштів, недофінансування багатьох затверджених програм, відсутності будь-яких значимих структурних змін в економіці. Зміна підходів до проєктування та моніторингу виконання ДЦП дозволила скоротити кількість програм та збільшити їхню результативність. За даними Мінекономіки, на 2005 р. було затверджено понад 250 державних цільових програм, загальна вартість яких перевищувала 160 млрд гривень, у 2009 р. 41 – ДЦП обсягом 65,5 млрд грн (з яких 53,3 млрд грн за рахунок державного бюджету), у 2014 р. – 60 ДЦП обсягом 203,3 млрд грн (з яких 53,3 млрд грн за рахунок державного бюджету), у 2020 р. – 15 ДЦП обсягом 141,9 млрд грн (з яких 110,7 млрд грн

за рахунок державного бюджету)[226]. Планові показники обсягів фінансування державних цільових програм у 2020 р. було виконано на 79 %, тобто фактично профінансовано 11,9 млрд грн (рис. 7.5).

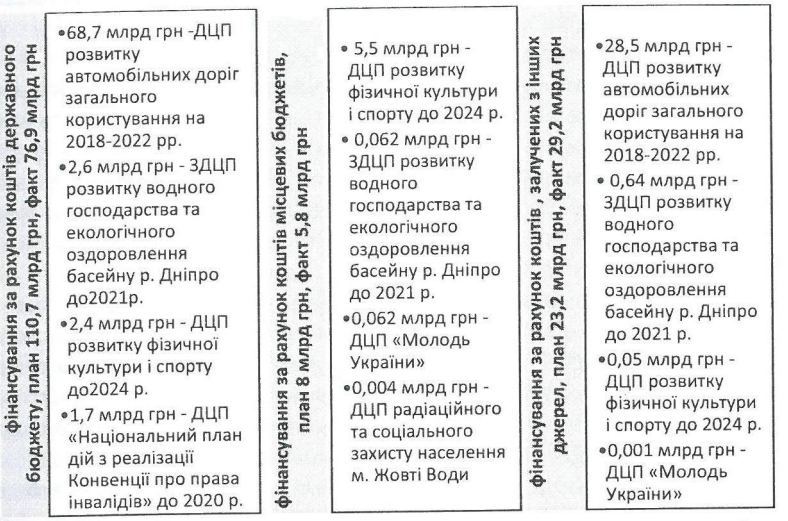



**Рис. 7.5.** Структура фінансування найбільших державних цільових програм у 2020 р. за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел

До системних недоліків виконання державних цільових програм можна віднести наступні:

– ДЦП не стали дієвим, ефективним інструментом розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних утворень; ДЦП виконують роль формального документу з декларацією про наміри щось зробити;
– у межах планування та використання коштів державного бюджету відповідні суб'єкти не дотримуються в повному обсязі принципу пріоритетності вирішення проблеми; питання досягнення програмних цілей – не є основним під час розподілу бюджетних коштів;

[226] Стан виконання державних цільових програм у 2020 році.
URL: https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviPrograms

- прогнозні обсяги фінансових ресурсів програми, зокрема коштів державного бюджету, не узгоджуються з реальними можливостями їхнього фінансування;
- з боку державних замовників має місце формальний підхід до виконання вимог чинного законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм;
- незадовільне звітування державних замовників: недотримання строків подання, повноти інформації, ігнорування вимог окремими виконавцями;
- усупереч вимогам законодавства майже всі програми не містять методики оцінки ефективності її виконання, що повинна бути розроблена державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів;
- відсутня можливість для здійснення контролю громадськості внаслідок відсутності (не розміщення) на вебсайті інформації про хід виконання програми.

Недостатня результативність цільових програм обумовлюється також непрозорістю їхнього фінансування, відсутністю оцінок здійснюваних робіт.

**Інвестиційні стратегії та попередня оцінка проєктів** *Згідно з кращими практиками інвестиційний цикл починається з відбору проєктів на основі їхньої відповідності встановленим державним пріоритетам, оцінки їхньої ефективності та соціально-економічного ефекту.* Левова частка інвестиційних проєктів в Україні проходить етап попереднього відбору «екстерном». Інвестиційні проєкти, що фінансуються за рахунок бюджету, можуть відбиратися паралельно двома відомствами: Міністерством фінансів та Міністерством економіки. Процес відбору не координується та робиться за різними критеріями. У Міністерства фінансів не дуже формалізований підхід. Саме тому левова частка проєктів оминає Міністерство економіки, робляться спроби домовитися через Мінфін, оскільки той керується більш суб'єктивними критеріями. Як наслідок, щороку в законі про Державний бюджет майже завжди можна знайти фінансування, скажімо, ремонту якогось окремого будинку на певній вулиці (за відсутності попередньої оцінки проєкту).

Інвестиційні програми та проєкти затверджуються у Державному бюджеті на щорічній основі, незважаючи на середньостроковий характер їхнього фінансування. Це призводить до порушення планів інвестиційних програм та зниження віддачі від реалізації інвестицій. На сьогодні є доцільною необхідність розроблення обмеженої кількості пріоритетних напрямів, відповідно до яких повинно забезпечуватися фінансування в повному обсязі. Під час вирішення такого завдання необхідно виходити з того, що інвестиції, які є привабливими для конкретного суб'єкту господарювання, не завжди можуть бути такими для Уряду та навпаки. Суб'єкт господарювання

зацікавлений у здійсненні інвестиційного проєкту головним чином через отримання у майбутньому прибутку, тоді як у державних органів інтерес викликають затрати і вигоди з погляду суспільних потреб. Проблеми, пов'язані з необхідністю активізації інвестиційної діяльності, є досить актуальними. Щороку вирішуються ситуативні питання, які не завжди узгоджуються зі стратегією економічного розвитку. Незначною є роль Державного бюджету в стимулюванні інвестиційної діяльності. Уряд намагається підтримати на мінімальному рівні усі потреби.

Загальний організаційний алгоритм вибору напрямів інвестування бюджетних коштів передбачає спільну послідовну діяльність суб'єктів, насамперед учасників бюджетного процесу: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку (Міністерство економіки); центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері публічних фінансів (Міністерство фінансів); центральний орган законодавчої влади (Комітет ВРУ з питань бюджету); колегіальний орган, уповноважений на проведення заходів з бюджетного інвестування (міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів); ГРБК. На місцевому рівні запроваджується аналогічний порядок.

**Державний інвестиційний проєкт** – інвестиційний проєкт, що реалізується шляхом державного інвестування в об'єкти державної власності з використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії.

**Відбір державних інвестиційних проєктів** здійснюється Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проєктів за встановленим регламентом[227] шляхом здійснення заходів щодо ініціювання, проведення економічної оцінки і державної експертизи, визначення доцільності розроблення та/або реалізації державних інвестиційних проєктів.

Пріоритетність напрямів розроблення та реалізації державних інвестиційних проєктів визначається відповідно до пріоритетних напрямів державних капітальних вкладень, визначених Бюджетною декларацією. Загальні обсяги державних капітальних вкладень на державні інвестиційні проєкти розподіляються на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди, зокрема за такими сферами: ***соціально-культурна сфера; сфера***

[227] Деякі питання управління державними інвестиціями : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571 (в редакції постанови КМУ від 07.04.2021 № 312) (із змін. та доповн.)
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF#Text

***охорони здоров'я; паливно-енергетична сфера, видобувна та обробна промисловість, мінерально-сировинна база; сфера охорони навколишнього природного середовища; транспортна сфера; функціонування органів влади та надання ними послуг.***

Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проєктів є колегіальним органом, який діє згідно визначеного положення; до складу входять члени Уряду, члени парламентського Комітету з питань бюджету, представники центральних органів виконавчої влади. Основним завданням Комісії є відбір державних інвестиційних проєктів, розроблення та реалізація яких здійснюється з використанням державних капітальних вкладень (крім тих, що виконуються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, та проєктів, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку). Комісія має певні повноваження у межах визначених завдань: подає Мінекономіки України пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів реалізації державних інвестиційних проєктів за сферами; розглядає державні інвестиційні проєкти; вивчає результати діяльності ЦОВВ, підприємств, установ та організацій, ГРБК щодо розроблення та реалізації державних інвестиційних проєктів, поданих на розгляд Комісії; здійснює відбір державних інвестиційних проєктів та визначає їхній перелік у розрізі ГРБК із зазначенням загальної вартості проєкту, обсягів витрат державного бюджету, необхідних для розроблення та реалізації проєкту, зокрема для завершення його реалізації, а також обсягів таких видатків на відповідний плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди у розрізі бюджетних програм. Також комісія уповноважена на підготовку пропозицій та рекомендацій для Мінекономіки з метою прийняття відповідних рішень щодо:

- коригування або припинення (зупинення) реалізації державних інвестиційних проєктів;
- ефективності управління державним інвестиційним проєктом, усунення порушень планових строків його реалізації;
- проведення незалежного економічного оцінювання або експертизи державних інвестиційних проєктів;
- здійснення аналізу альтернативних способів реалізації державного інвестиційного проєкту на етапі його відбору або коригування;
- проведення публічного обговорення на будь-якому етапі розроблення та реалізації державного інвестиційного проєкту;
- реалізації аналізу здійснення публічних закупівель на відповідність меті та кінцевому результату, якого планується досягти в разі реалізації проєкту;

– проведення державного фінансового аудиту за державними інвестиційними проєктами, строк реалізації яких завершується або щодо яких виявлено та документально підтверджено факт шахрайства чи корупції, пов'язаний з розробленням, реалізацією цього документа.

Під час підготовки державного інвестиційного проєкту проводиться його ***економічна оцінка шляхом аналізу*** залежно від мети (отримання прибутку та/або досягнення соціального ефекту) та масштабності державного інвестиційного проєкту, зокрема його вартості: ***до 30 млн. гривень включно – аналіз ефективності витрат***; ***понад 30 млн. гривень – аналіз витрат і вигод***. Економічне оцінювання проводиться розробником державного інвестиційного проєкту з урахуванням міжнародних та вітчизняних рекомендацій. Державна експертиза здійснюється з урахуванням Методики проведення державної експертизи інвестиційних проєктів та передбачає аналіз поданих документів і визначення[228]: відповідності державного інвестиційного проєкту вимогам законодавства та його актуальності; очікуваного впливу (екологічних, соціальних, економічних вигоди і наслідків реалізації державного інвестиційного проєкту); впливу результатів реалізації проєкту на показники бюджету; обґрунтованості вартості проєкту та плану його реалізації; наявності належного кадрового, матеріально-технічного забезпечення, земельної ділянки (у разі потреби) для реалізації інвестпроєкту.

За результатами проведення державної експертизи державного інвестиційного проєкту надається висновок: *позитивний*, яким рекомендується реалізація державного інвестиційного проєкту; або *негативний*, який містить чітко сформульовані та обґрунтовані зауваження, врахування яких потребує істотного доопрацювання державного інвестиційного проєкту, або обґрунтування неможливості його реалізації.

**Алгоритм управлінських дій щодо відбору інвестиційних проєктів.**

**Крок перший.** ***Головні розпорядники коштів державного бюджету подають Мінекономіки для участі у відборі державних інвестиційних проєктів щороку до 1 березня*** (доопрацьовані державні інвестиційні проєкти подаються до Мінекономіки не пізніше 15 квітня) в електронному та паперовому вигляді документи щодо проєктів, запропонованих для розроблення та/або реалізації у плановому та наступних за плановим двох бюджетних періодах, а саме: перелік державних інвестиційних проєктів

[228] Про затвердження Методики проведення державної експертизи інвестиційних проектів та форми висновку за її результатами : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.03.2013 № 243, зареєстрований в Мінюсті 18.03.2013 за № 437/22969.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0437-13#Text

у порядку пріоритетності їхнього розроблення, реалізації; державний інвестиційний проєкт (прошитий, пронумерований, засвідчений підписом уповноваженої особи відповідального виконавця та печаткою); висновок державної експертизи державного інвестиційного проєкту; результати незалежної експертизи державного інвестиційного проєкту (у разі потреби).

**Крок другий**. ***Мінекономіки у семиденний строк після схвалення Урядом Бюджетної декларації подає Комісії***:

- інформацію про відповідність державного інвестиційного проєкту, який не відібраний Комісією або уточненого державного інвестиційного проєкту, визначеним критеріям, та пропозиції щодо можливості застосування інших механізмів реалізації проєкту (залучення кредитних коштів міжнародних фінансових організацій, державно-приватне партнерство тощо);
- узагальнену інформацію про розроблення (реалізацію) державних інвестиційних проєктів у плановому та наступних за плановим двох бюджетних періодах, зокрема прийняті для участі у відборі проєкти у розрізі визначених сфер;
- інформацію про загальні обсяги державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди.

Мінекономіки розглядає протягом 20 робочих днів документи та допускає державні інвестиційні проєкти до участі у відборі або повідомляє про причини відмови допуску до участі у відборі[229]. Мінекономіки надає протягом 15 календарних днів Мінфіну прогнозні загальні обсяги фінансування державних інвестиційних проєктів на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди на підставі показників державних інвестпроєктів, поданих для участі у відборі.

**Крок третій. *Комісія проводить відбір державних інвестиційних проєктів*** на підставі поданих проєктів та інформації Мінекономіки, шляхом:

1) ***уточнення*** на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди ***показників видатків*** державного бюджету на розроблення та реалізацію розпочатих державних інвестиційних проєктів, відібраних Комісією для розроблення та реалізації у поточному бюджетному періоді;

---

[229] До участі у відборі не допускаються державні інвестиційні проєкти, які не відповідають пріоритетним напрямам розвитку держави, визначеним стратегічними та актуальними програмними документами, затвердженими в установленому порядку, щодо яких подана не в повному обсязі інформація або містяться помилки у розрахунках, а також державні інвестиційні проєкти з низькою ефективністю їхньої реалізації, з порушенням строків реалізації та/або в разі підвищення їхньої вартості без проведення додаткового аналізу та визначення шляхів і обсягу коштів, необхідних для усунення причин зміни строків реалізації проєкту.

2) ***визначення нових*** державних інвестиційних проєктів та показників видатків державного бюджету на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди для їх розроблення та/або реалізації.

Комісія може прийняти рішення щодо недоцільності реалізації проєкту або доцільність його коригування для подальшої реалізації на будь-якому ***етапі його життєвого циклу,*** якщо згідно з поданою ГРБК інформацією чи за результатами моніторингу підтверджується, що:

- фактичний строк реалізації розпочатого державного інвестиційного проєкту перевищує запланований строк більш як на один рік та/або вартість проєкту підвищилася, зокрема за результатами процедури державних закупівель, більш як на 10 % порівняно з вартістю на момент його відбору Комісією або затвердженого проєкту будівництва, що реалізується як складник державного інвестпроєкту;
- або значно знизився очікуваний попит на послуги, які будуть надаватися за результатами реалізації державного інвестпроєкту;
- або виявлено та документально підтверджено факт шахрайства чи вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення стосовно розроблення або реалізації державного інвестпроєкту.

***Критеріями відбору державних інвестиційних проєктів є:***

- ступінь реалізації проєкту (для розпочатих інвестпроєктів);
- рівень фінансування;
- рівень будівельної готовності;
- позитивний економічний ефект;
- позитивна економічна ефективність (для самоокупних проєктів);
- позитивний соціальний ефект;
- позитивний екологічний ефект;
- обґрунтування вибору джерел коштів, необхідних для експлуатації (утримання) об'єкта державної власності;
- економія витрат на експлуатацію (утримання) об'єкта державної власності порівняно з такими витратами до реалізації проєкту.

***Відбір державних інвестиційних проєктів проводиться двома етапами.*** На першому етапі кожен член Комісії розглядає подані документи, визначає пріоритетність напрямів розроблення та реалізації державних інвестиційних проєктів відповідно до пріоритетних напрямів державних капітальних вкладень, визначених Бюджетною декларацією, та орієнтовно розподіляє на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди прогнозні загальні обсяги державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів, зокрема за сферами, визначеними як пріоритетні. Комісія розглядає державні інвестиційні проєкти в порядку пріоритетності напрямів, яких вони стосуються, та приймає одне

з таких рішень: ***про підтримання розроблення та реалізації*** державного інвестиційного проєкту за рахунок державних капітальних вкладень; ***про відмову у підтриманні*** державного інвестиційного проєкту в разі: невідповідності визначеним критеріям; наявності інших підстав, обґрунтованих Комісією; ***про доцільність застосування інших механізмів реалізації*** інвестиційного проєкту (залучення кредитних коштів міжнародних фінансових організацій, державно-приватне партнерство тощо).

На другому етапі Комісія на своєму засіданні з урахуванням доцільності розроблення та реалізації державних інвестиційних проєктів та орієнтовного розподілу прогнозних загальних обсягів державних капітальних вкладень на державні інвестиційні проєкти ***приймає рішення про результати відбору*** *державних інвестиційних проєктів, у якому зазначає перелік таких проєктів та обсяги державних капітальних вкладень на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди з розподілом за сферами у межах загального обсягу державних капітальних вкладень.*

**Крок четвертий.**

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, за участю парламентського Комітету з питань бюджету у ***тритижневий строк*** після схвалення Бюджетної декларації Урядом готує пропозиції щодо розподілу обсягу державних капітальних вкладень на державні інвестиційні проєкти на середньостроковий період між ГРБК за результатами відбору державних інвестиційних проєктів.

**Крок п'ятий.** ***Головні розпорядники коштів державного бюджету у місячний строк з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України*** на відповідний рік або відповідними рішеннями Кабінету Міністрів України подають Мінекономіки інформацію про відібрані державні інвестиційні проєкти у розрізі бюджетних програм, за якими вони реалізуються, для внесення до Державного реєстру інвестиційних проєктів (за формою, визначеною Мінекономіки).

**Крок шостий**. ***Організаційно-управлінські дії Мінекономіки:***

- за результатами відбору розміщує перелік державних інвестиційних проєктів на офіційному вебсайті Мініекономіки; внесення змін до переліку здійснюється з урахуванням рішень Комісії та результатів моніторингу стану розроблення, реалізації проєктів у встановленому порядку[230];
- за рішенням Комісії готує та подає Державній аудиторській службі пропозиції щодо проведення державного фінансового аудиту за державними

[230] Порядок моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 25.10.2016 № 1785 .
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1508-16#Text

інвестиційними проєктами, строк реалізації яких завершується або щодо яких виявлено та документально підтверджено факт шахрайства чи вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення.

Розподіл державних капітальних вкладень на реалізацію нових державних інвестиційних проєктів здійснюється за умови, що в межах обсягу державних капітальних вкладень на плановий бюджетний період ***не менше 70 % буде спрямовано на продовження (завершення) реалізації розпочатих державних інвестиційних проєктів*** відповідно до планів їхньої реалізації та строків введення в експлуатацію основних засобів. Державні капітальні вкладення на державні інвестиційні проєкти включаються до проєкту закону про Державний бюджет України за результатами такого розподілу. У складі державного бюджету створюються окремі бюджетні фонди цільового спрямування (ст. 24-1, 24-2, 24-3, 24-4 БКУ), кошти яких спрямовуються, насамперед, на реалізацію інвестиційних проєктів.

**Державний фонд регіонального розвитку** (запроваджено з 2012 р.). Планові обсяги фонду визначаються в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду державного бюджету на відповідний бюджетний період. Кошти спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток регіонів і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних регіональних стратегіях розвитку.

На реалізацію інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток регіонів у частині розвитку спортивної інфраструктури, передбачається не менше 10 % коштів державного фонду регіонального розвитку.

Місцеві органи влади (обласні, міські державні адміністрації) до 1 серпня року, що передує плановому, подають центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, пропозиції з переліком і описом інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що пройшли попередній конкурсний відбір регіональними комісіями відповідно до законодавства та можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку у наступному бюджетному періоді. Міністерство регіонального розвитку утворює комісію для оцінювання тавідбору програм і проєктів, здійснює оцінку та відбір зазначених програм і проєктів на конкурсних засадах у межах обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку, з дотриманням таких критеріїв розподілу між АРК, областями та містами Києвом і Севастополем: 80 % коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 20 % коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу

(для регіонів, у яких цей показник менше 75 % середнього показника по Україні). За результатами оцінювання та відповідності поданих інвестиційних програм, проєктів регіонального розвитку вимогам законодавства Мінрегіонрозвитку до 15 грудня, що передує плановому, подає Уряду для затвердження пропозиції щодо розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку з переліком програм і проєктів.

Програми і проєкти, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів в обсязі не менше 10 %. Порядок підготовки, оцінювання та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, та порядок використання таких коштів (включно з умовами спрямування на таку мету частини коштів місцевих бюджетів) визначаються Урядом[231]. Розподіл

***Основними умовами оцінювання та попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проєктів*** *є їхня відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, а також таким критеріям:*

*1) для проєктів будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) – наявність затвердженої в установленому порядку проєктної документації;*

*2) для проєктів будівництва (крім проєктів нового будівництва) – забезпечення дотримання комплексного підходу під час проєктування та фінансування об'єкта будівництва (здійснення комплексу відповідних робіт та заходів у будинку, будівлі, споруді будь-якого призначення);*

*3) календарний план реалізації проєктів будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) повинен становити від одного до трьох років. Для проєктів будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) загальною кошторисною вартістю від 50 млн до 100 млн грн, фінансування яких здійснювалося із залученням коштів державного фонду регіонального розвитку у попередніх роках та які за об'єктивних причин не було введено в експлуатацію відповідно до календарних планів їхньої реалізації, за рішенням регіональної комісії строк реалізації може бути продовжений до чотирьох років за умови, що такі проєкти буде зреалізовано у поточному році. Для проєктів будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) вартістю понад 100 млн грн строк реалізації може бути продовжений до п'яти років за таких же умов;*

*4) співфінансування з місцевих бюджетів в обсязі не менше 10 %;*

*5) спроможність суб'єктів, на фінансування об'єктів яких залучаються кошти державного фонду регіонального розвитку, забезпечувати подальше власне фінансування та їхнє утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством;*

*6) загальна кошторисна вартість проєктів будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) понад 10 млн. гривень, а для інших проєктів – понад 1 млн грн.*

[231] Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196 (в редакції постанови КМУ від 5.04.2021 № 299). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#Text

коштів за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами, проєктами регіонального розвитку затверджується Урядом за погодженням з Комітетом ВРУ з питань бюджету у двомісячний строк із дня набрання чинності законом про Державний бюджет України.

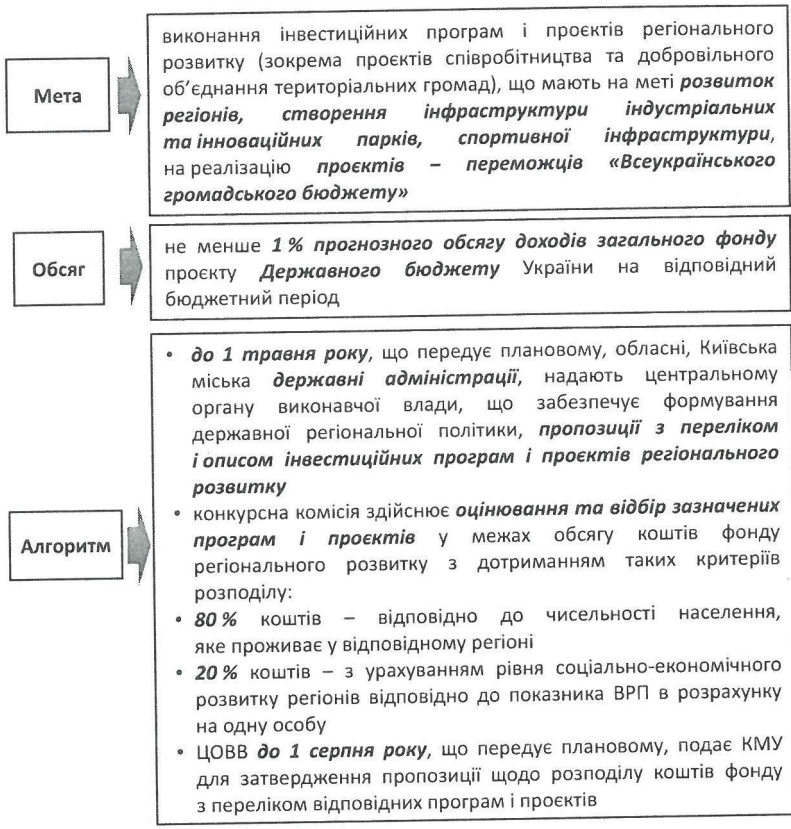



**Рис. 7.6.** Інвестування за кошти Державного фонду регіонального розвитку

**Державний дорожній фонд** створюється у складі спеціального фонду Державного бюджету (запроваджено з 2016 р.). Джерелами формування державного дорожнього фонду є: 1) доходи спеціального фонду державного

бюджету (акцизні податки з автотранспортних засобів, пального, вироблених в Україні, ввезених на територію України; увізне мито на нафтопродукти, транспортні засоби, шини; плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; плата за проїзд платними(на умовах концесії) автомобільними дорогами загального користування державного значення; 50 % надходжень від адміністративно-господарських штрафів за порушення законодавства про автомобільний транспорт; 50 % надходжень від адміністративних штрафів за правопорушення (залишення місця дорожньо-транспортної пригоди, порушення правил проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів); концесійні платежі, що сплачуються у разі будівництва та експлуатації автомобільних доріг загального користування на умовах концесії; з квітня 2022 р. додаткові джерела: 10 % концесійних платежів щодо об'єктів державної власності; 2) державні запозичення, залучені для реалізації інвестиційних проєктів на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування; 3) надходження, отримані за рахунок запозичень, залучених під державні гарантії, на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення; 4) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Кошти державного дорожнього фонду спрямовуються на:

1) фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування державного значення та інших заходів (із них не менше 5 % – на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання штучних споруд);

2) фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (*у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам)* (із них не менше 5 % коштів – на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання штучних споруд);

3) виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, отриманими державою або під державні гарантії, на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування;

4) фінансове забезпечення заходів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм;

5) формування державного фонду внутрішніх водних шляхів.

Перелік об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автодоріг загального користування державного значення із зазначенням обсягів бюджетних коштів затверджується Урядом.

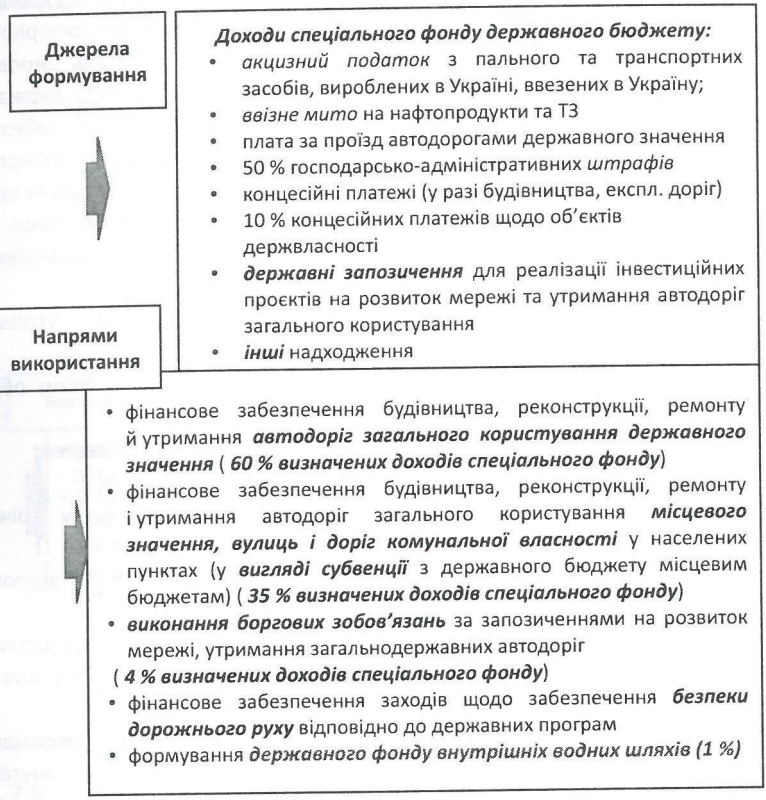



**Рис. 7.7.** Інвестування за кошти державного дорожнього фонду

**Державний фонд внутрішніх водних шляхів** створюється у складі спеціального фонду Державного бюджету України (запроваджено з 04.2022 р.). Джерелами формування фонду є: 1) 1 % коштів державного дорожнього фонду, сформованих за рахунок основних джерел фонду (крім державних запозичень); 50 % виконавчого збору, стягнутого органами державної виконавчої служби;

45 % рентної плати за спеціальне використання води без її вилучення з водних об'єктів для потреб гідроенергетики (крім рентної плати за спеціальне використання води, водних об'єктів місцевого значення); 2) державні запозичення, залучені для реалізації інвестиційних проєктів з будівництва, реконструкції та розвитку стратегічних об'єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту; 3) кошти від реалізації ґрунту (мінеральної сировини), що вилучається у результаті проведення шляхових робіт, державним підприємством, що належить до сфери управління ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту, до основних завдань якого належить обслуговування внутрішніх водних шляхів; 4) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Кошти державного фонду внутрішніх водних шляхів спрямовуються на фінансове забезпечення:

1) обслуговування внутрішніх водних шляхів для утримання їх у судноплавному стані;

2) будівництва, реконструкції, ремонту й утримання стратегічних об'єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту;

3) здійснення заходів щодо забезпечення безпеки судноплавства;

4) навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства;

5) функціонування, реконструкції, ремонту та розвитку річкової інформаційної служби;

6) заходів щодо розвитку інфраструктури водного транспорту відповідно до державних програм;

7) утримання, реконструкції, ремонту, охорони судноплавних гідротехнічних споруд (судноплавних шлюзів), а також витрат для пропуску суден;

8) виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, отриманими державою або під державні гарантії, на розвиток та утримання внутрішніх водних шляхів;

9) функціонування державного підприємства до основних завдань якого належить обслуговування внутрішніх водних шляхів, їхнє утримання у судноплавному стані, зокрема судноплавних шлюзів для пропуску суден.

Порядок використання коштів державного фонду внутрішніх водних шляхів затверджується Кабінетом Міністрів України.

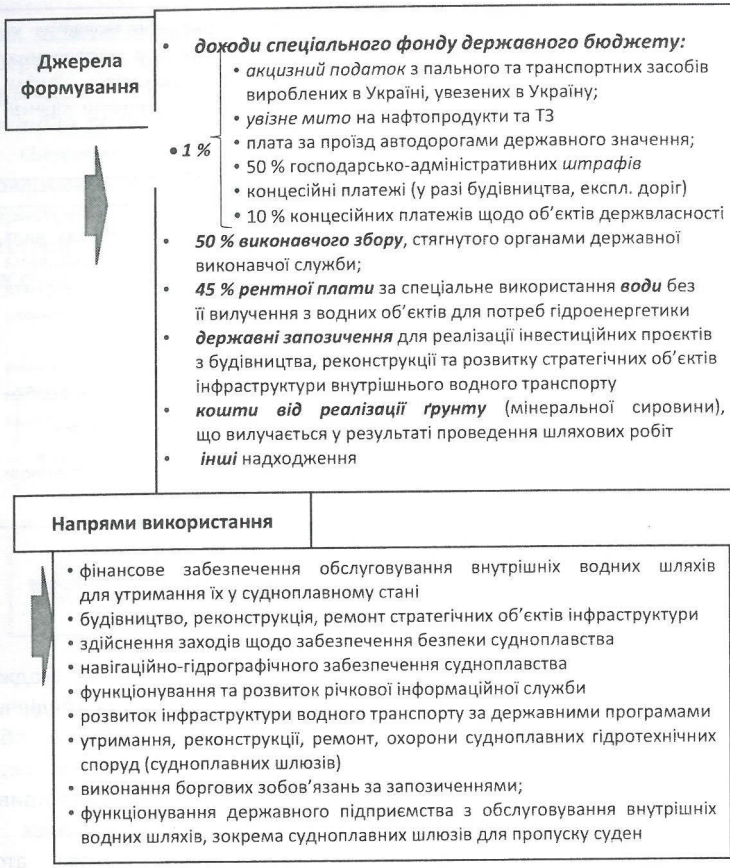



**Рис. 7.8.** Інвестування за кошти державного фонду внутрішніх водних шляхів

**Державний фонд поводження з радіоактивними відходами** створюється у складі спеціального фонду Державного бюджету України (запроваджено з 2017 р.). Джерелами формування фонду є: екологічний податок, що справляється за утворення радіоактивних відходів та/або за тимчасове зберігання радіоактивних відходів їхніми виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк; інші надходження.

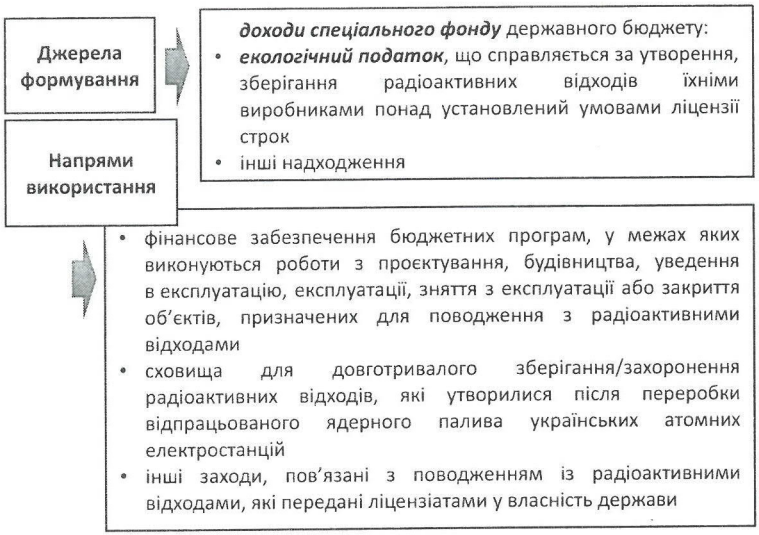



**Рис. 7.9.** Інвестування за кошти державного фонду поводження з радіоактивними відходами

Кошти фонду спрямовуються на фінансове забезпечення бюджетних програм, у межах яких виконуються роботи з проєктування, будівництва, введення в експлуатацію, зняття з експлуатації або закриття об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які передані ліцензіатами у власність держави, включно зі сховищами для довготривалого зберігання/захоронення радіоактивних відходів, які утворилися після переробки відпрацьованого ядерного палива українських атомних електростанцій, та здійснюються інші заходи, пов'язані з поводженням із радіоактивними відходами, які передані ліцензіатами у власність держави, відповідно до визначеного порядку[232].

**Державний фонд розвитку водного господарства** створюється у складі спеціального фонду Державного бюджету України (запроваджено з 2017 р.). Джерелами формування фонду є: 10 % рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води,

[232] Про затвердження Порядку використання коштів Державного фонду поводження з радіоактивними відходами : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 330. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/330-2018-%D0%BF#Text

водних об'єктів місцевого значення); інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України. Кошти спрямовуються на фінансове забезпечення заходів з: експлуатації водогосподарського комплексу; будівництва та реконструкції меліоративних систем; захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь; централізованого водопостачання сільських населених пунктів, які користуються привізною водою; модернізації та розвитку водогосподарського комплексу. Порядок використання коштів державного фонду розвитку водного господарства визначається Урядом.

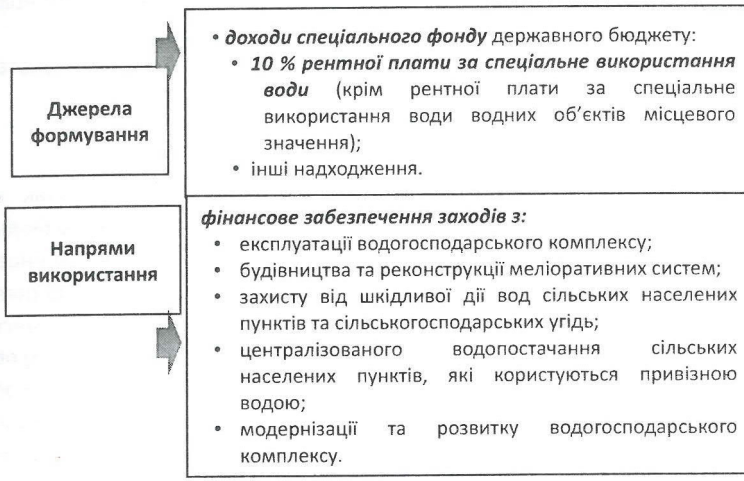



**Рис. 7.10.** Інвестування за кошти державного фонду розвитку водного господарства

**Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури.** Наслідки нечуваного руйнування країни внаслідок терористичних дій російських агресорів відчуває кожний громадянин України та громадяни усього вільного демократичного світу. З метою відновлення зруйнованого майна та інфраструктури, шкода та збитки яким завдані бойовими діями, терористичними актами, диверсіями, спричиненими військовою агресією російської федерації проти України в Національному банку відкрито Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури. Розпорядником цього

Фонду визначено Мінінфраструктури. Формується Фонд за рахунок внесків від фізичних та юридичних осіб приватного права та/або публічного права в національній та іноземній валюті. Урядом ухвалено порядок, що визначає механізм здійснення видатків та використання коштів з рахунку цього Фонду[233].

Термін зруйноване майно та інфраструктура охоплює об'єкти нерухомого майна, які належать фізичним та юридичним особам ***всіх форм власності***, та об'єкти інфраструктури, зруйновані, пошкоджені, знищені внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України. Такі об'єкти нерухомого майна, що знаходяться на території громади, отримують фінансування з Фонду. Відновлення зруйнованого майна та інфраструктури на:

- розроблення проєктної документації та проведення її експертизи в установленому законодавством порядку;
- придбання об'єктів нерухомості на заміну знищених;
- будівництво, поточний ремонт об'єктів нерухомості.

Одержувачем коштів Фонду також є головний розпорядник коштів місцевого бюджету та, у разі потреби, відповідальний виконавець бюджетної програми. Кошти Фонду використовуються для відновлення зруйнованого майна та інфраструктури: 1) залізничного транспорту; 2) дорожнього господарства; 3) авіаційного транспорту; 4) морського транспорту; 5) внутрішнього водного транспорту (крім рухомого майна); 6) об'єктів туристичного призначення; 7) електронних комунікаційних мереж; 8) об'єктів соціальної сфери; 9) об'єктів житлово-комунального господарства; 10) житлових об'єктів та об'єктів будівництва. Координаторами роботи з підготовки звернень щодо розподілу коштів Фонду за відповідними напрямами є Мінінфраструктури, Мінцифри та Мінрегіон, які визначають перелік матеріалів, що додаються до звернення, та оприлюднюють їх на офіційних вебсайтах. Звернення включає: напрям використання коштів Фонду; інформацію про пошкоджене та знищене нерухоме майно; необхідний обсяг коштів з відповідним обґрунтуванням одержувача коштів Фонду; об'єкти зруйнованого майна та інфраструктури; строки відновлення майна та інфраструктури.

[233] Деякі питання фінансування робіт з відновлення зруйнованого майна та інфраструктури : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2022 № 879.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2022-%D0%BF#Text

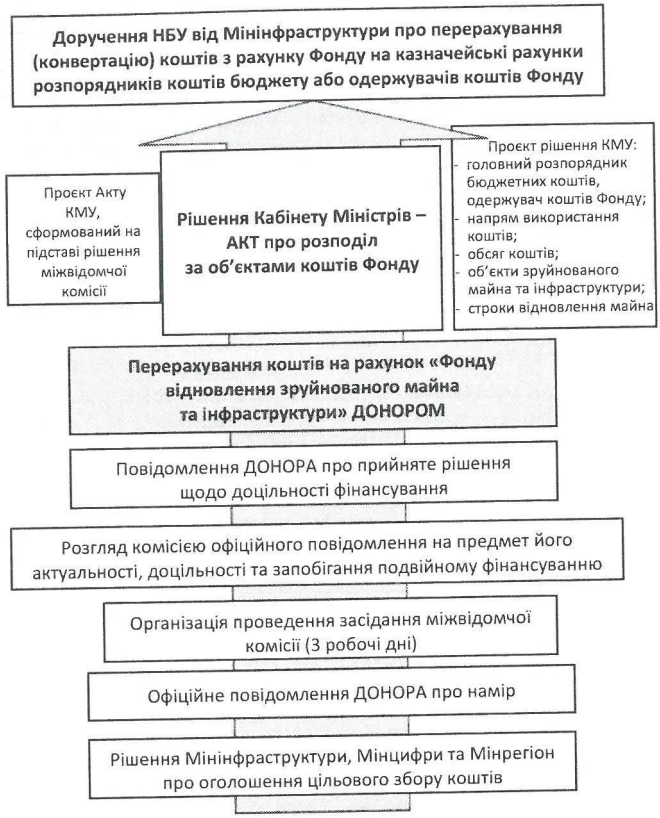



**Рис. 7.11.** Алгоритм затвердження об'єкта та фінансування з Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури

Для розгляду звернень та підготовки пропозицій щодо розподілу коштів Фонду за об'єктами, що підлягають відновленню, утворюють міжвідомчу комісію загальною кількістю 15 осіб (рівне представництво від кожного координатора). До роботи комісії за згодою залучаються представники інших органів державної влади, представники неурядових організацій, незалежних інформаційно-аналітичних центрів та громадських організацій. Інформація про дату, час, місце та порядок денний засідання міжвідомчої комісії оприлюднюється за один тиждень до проведення засідання на офіційних вебсайтах міністерств, де також розміщуються рішення комісії. Щомісяця

формуються пропозиції щодо розподілу коштів Фонду та переліки об'єктів (затверджені наказами відповідних міністерств) з урахуванням пріоритезації фінансування за періодами. Інформація є відкритою та публікується як на офіційному вебсайті відповідного міністерства, так і на ***єдиному державному вебпорталі для збору пожертв на підтримку України «United24»***.

Прийняття КМУ акту про розподіл за об'єктами коштів Фонду є підставою для подання Мінінфраструктури України доручення Національному банку та перерахування коштів, зокрема конвертації іноземної валюти у національну валюту в разі потреби, з рахунку Фонду на рахунки відповідних головних розпорядників бюджетних коштів у Казначействі України або на рахунки одержувачів коштів Фонду.




**Рис. 7.12.** Порядок дій, коли одержувач коштів Фонду є бюджетною установою

Розроблення проєктної документації на будівництво здійснюється відповідно до Порядку розроблення проєктної документації на будівництво об'єктів, затвердженого Мінрегіоном. Проєкти будівництва розробляються, відповідно до будівельних норм і стандартів, обов'язковість яких встановлена законодавством, із забезпеченням комплексного підходу до здійснення робіт

і заходів на об'єкті будівництва. Затвердження проєктної документації на будівництво та проведення її експертизи здійснюються відповідно до Порядку затвердження проєктів будівництва і проведення їх експертизи. Видатки, пов'язані з фінансуванням капітального будівництва, здійснюються відповідно до Порядку державного фінансування капітального будівництва.

Таким чином, затверджений урядовий регламент використання коштів з рахунку Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури, визначає:

- алгоритм дій (механізм) використання коштів з рахунку Фонду, відкритого Мінінфраструктури у НБУ для зарахування внесків від фізичних та юридичних осіб приватного права та/або публічного права в національній та іноземній валюті;
- покроковий підхід до подачі заявниками звернення на фінансування;
- процес розгляду звернень та підготовки пропозицій щодо розподілу коштів Фонду;
- напрями використання коштів Фонду та одержувачів;
- механізм фінансування об'єктів зруйнованого майна та інфраструктури.

Вирішення завдань збільшення обсягів державних інвестицій в економіку країни потребує визначення їхніх джерел та розроблення механізмів, які забезпечили б ефективність їхнього вкладення. Збільшення інвестицій можливе за рахунок централізованих коштів у державному та місцевих бюджетах. Для цього можуть використовуватися податкові та неподаткові надходження до бюджету, а також дефіцитне фінансування, тобто державні запозичення. За державним бюджетом мають бути закріплені функції забезпечення стратегічних, інвестиційних програм, що випливають із загальнодержавних інтересів та орієнтованих на досягнення збалансованості під час формування сталої моделі функціонування макроекономічної системи. Водночас центральні органи влади повинні здійснювати бюджетно-податковий вплив на місцеві органи з метою створення умов підвищення інвестиційного попиту, активізації інвестиційних процесів на рівні адміністративно-територіальних утворень. За рахунок місцевих бюджетів доцільно забезпечити фінансування розвитку матеріально-технічної бази соціальної сфери.

На регіональному рівні питання бюджетного фінансування капітальних видатків нормативно врегульовано. **Бюджет розвитку місцевих бюджетів** є складником спеціального фонду місцевих бюджетів. Відповідно до ст.71

**Бюджет розвитку** – це доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються та використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

***Ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»***

БКУ надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів містять такі джерела[234]:

- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно АРК, комунальна власність;
- плата за надання місцевих гарантій;
- кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- 10 % коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквіваленту такої державної частини продукції (крім коштів від державної частини продукції, виробленої на ділянці надр у межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України), що розподіляються між місцевими бюджетами адміністративно-територіальних одиниць, на території яких знаходиться відповідна ділянка надр, у такому співвідношенні: 5 % – до бюджету АРК або обласного бюджету; 5 % – до відповідного бюджету місцевого самоврядування. Якщо ділянка надр розташована на території декількох адміністративно-територіальних одиниць, кошти між відповідними місцевими бюджетами розподіляються в межах встановленого співвідношення у порядку, визначеному Урядом;
- кошти від відчуження майна, що належить АРК, та майна, що перебуває в комунальній власності, включно з коштами від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;
- 90 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності, водночас від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території АРК: 35 % – до бюджету АРК, 55 % – до сільських, селищних, міських бюджетів АРК;
- капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів;
- кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;
- місцеві запозичення, здійснені у визначеному порядку;

[234] У редакції БКУ від липня 2010 р. ст.71 було передбачено додатково такі джерела бюджету розвитку, як **податок на прибуток підприємств** (крім податку на прибуток підприємств, установ комунальної власності) відповідно до встановлених додаткових ставок податку (70 % до бюджетів розвитку районних бюджетів, 30 % до бюджетів розвитку бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) та **єдиний податок** для суб'єктів малого підприємництва, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування.

– кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради АРК, відповідної місцевої ради (щодо коштів резервного фонду місцевого бюджету в частині витрат бюджету розвитку – за рішенням Ради міністрів АРК, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради).

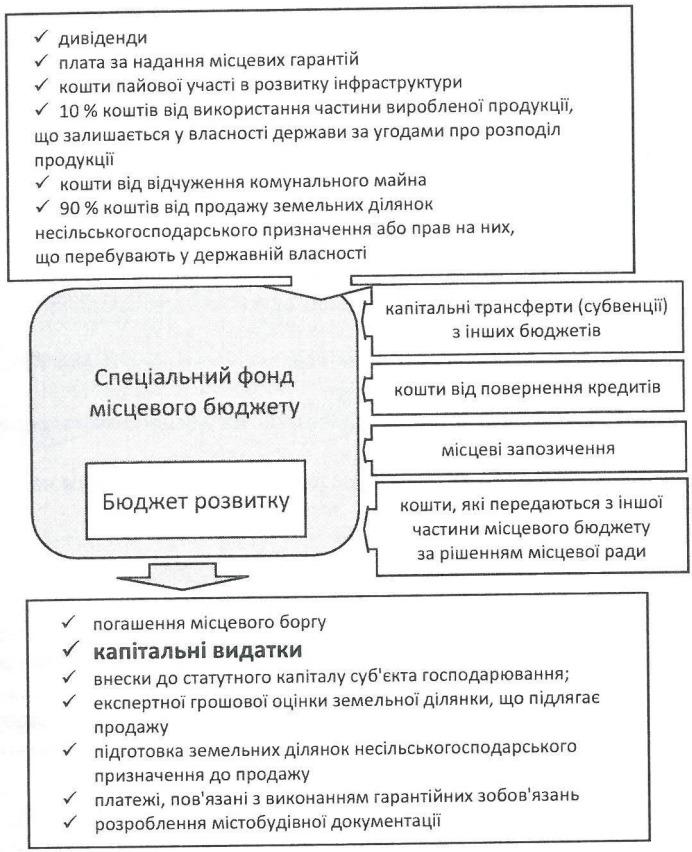



**Рис. 7.13.** Джерела надходжень та напрями використання бюджету розвитку місцевих бюджетів

За рахунок коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів здійснюються витрати за такими напрямами:

- ***погашення місцевого боргу***, зокрема за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам ***на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання*** автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;
- ***капітальні видатки***, включно з капітальними трансфертами іншим бюджетам;
- внески органів влади АРК та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;
- проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до норм Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки;
- підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або оформлення прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів;
- платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань АРК, обласної ради чи міської територіальної громади;
- розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях.

***Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються*** на:

- соціально-економічний розвиток регіонів;
- виконання інвестиційних проєктів;
- будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства;
- будівництво газопроводів і газифікація населених пунктів;
- будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства;
- збереження і розвиток історико-культурних місць України та заповідників;
- будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту;
- розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги;
- оновлення матеріально-технічної бази комунальних закладів охорони здоров'я, комп'ютеризація та інформатизація закладів загальної середньої освіти і комунальних закладів охорони здоров'я;
- природоохоронні заходи;
- інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням.

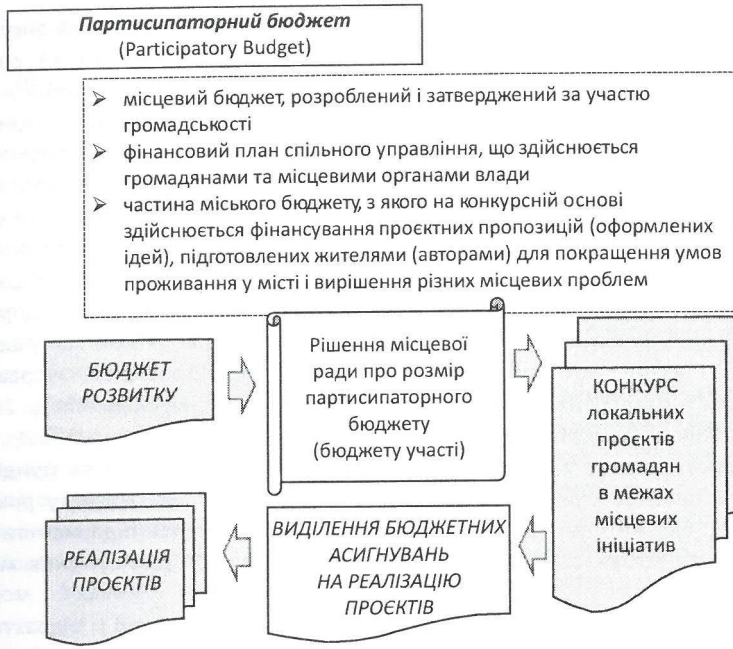



**Рис. 7.14.** Алгоритм планування бюджету участі в межах бюджету розвитку

На місцевому рівні у межах спеціального фонду та бюджету розвитку застосовується практика партисипаторного бюджетування та/або учасницької демократії. Найкращі світові практики бюджетування доводять необхідність запровадження єдиних правових та організаційних основ формування і використання коштів бюджетної системи, що передбачаються для реалізації державної інвестиційної політики. Це, на нашу думку, потребує розроблення окремого розділу Бюджетного кодексу України щодо складання та затвердження ***бюджету розвитку***.

***Потенційно, джерелами формування коштів бюджету розвитку можуть бути такі види надходжень:***

**1. *Податкові і неподаткові надходження,*** що відповідно до чинного законодавства спрямовуються на фінансування інвестиційних програм і проєктів.

Так, наприклад, відповідно до закону про джерела фінансування дорожнього господарства України дорожній фонд формується за рахунок надходжень у повному обсязі від акцизного податку та ввізного мита на нафтопродукти, акцизного податку з імпортованих на митну територію України транспортних засобів та шин до них, інших надходжень до Державного бюджету України, що визначаються законом про Державний бюджет. Кошти спрямовуються на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту, утримання автомобільних доріг загального користування державного значення та споруд на них, а також проєктно-вишукувальні, науково-дослідні та впроваджувальні роботи, розвиток виробничих потужностей дорожніх організацій, утримання галузевих медичних закладів для реабілітації учасників ліквідації аварії на Чорнобильській атомній електростанції, управління дорожнім господарством. У складі бюджету АРК, обласних бюджетів до 2010 р. створювались територіальні дорожні фонди, дохідна частина яких формувалась за рахунок податку з власників транспортних засобів, плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів. До бюджету розвитку місцевого бюджету також включалися податок на прибуток підприємств (крім підприємств комунальної власності) та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва.

Кодексом України про надра встановлено, що відрахування за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету, справляється з користувачів надр, які здійснюють видобуток корисних копалин на раніше розвіданих родовищах і повністю надходять до Державного бюджету та спрямовуються на розвиток мінерально-сировинної бази.

**2. *Частина доходів від власності та підприємницької діяльності.*** Такими доходами є частина прибутку (доходу) господарських організацій, що вилучається до бюджету, дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у державній власності та надходження від продажу землі і нематеріальних активів. Крім цього, до вказаних джерел доцільно віднести надходження від збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію.

**3. *Надходження до бюджету від приватизації державної власності.*** Кошти від продажу державних активів повинні мати інвестиційну спрямованість. Законом України «Про приватизацію державного майна» у редакціях до 2018 р. передбачалось використання коштів, які надходять від продажу державного майна на розвиток державних підприємств. Хоча фактично кошти від продажу державних активів спрямовувались на покриття

загального дефіциту державного бюджету або фінансування бюджету. Норми чинного Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна»[235] (ст. 25) передбачають, що кошти, одержані від продажу державного або комунального майна, інші надходження (суми штрафних санкцій за несвоєчасні розрахунки за придбані об'єкти приватизації тощо), зараховуються до державного або місцевого бюджету у повному обсязі, крім плати за участь. На місцевому рівні приватизаційні кошти є джерелом формування бюджету розвитку (ст. 71 БКУ). На державному рівні кошти від продажу державного майна спрямовуються виключно на фінансування бюджету (ст. 15 БКУ). Така практика, спотворює інвестиційну природу спрямування коштів від продажу капітальних активів на центральному рівні бюджетної системи.

4. ***Надходження до бюджету від раніше проведених бюджетних інвестиційних видатків на умовах повернення (повернення кредитів).*** У попередні роки з державного бюджету було видано значні кошти у вигляді пільгового кредитування окремих галузей, підприємств та заходів з економічного розвитку. Значними залишаються суми простроченої заборгованості за кредитами, залученими під державні гарантії. Щорічно Законом України про Державний бюджет України передбачається кредитування з бюджету. Повернення вказаних ресурсів може бути джерелом формування коштів бюджету розвитку.

**5. *Внутрішні і зовнішні запозичення Україною на інвестиційні цілі.*** Кошти від внутрішнього та зовнішнього запозичення мають, насамперед, спрямовуватися на інвестиційні цілі, а не на поточне споживання та покриття бюджетного дефіциту. З огляду на обсяги руйнувань внаслідок російської військової агресії, Україна має активно залучати зовнішні запозичення для відновлення соціальної, житлової, виробничої, транспортної інфраструктури.

6. ***Інші джерела фінансування інвестиційної діяльності***, передбачені законами України.

Одним із важливих питань формування й використання коштів бюджету розвитку є визначення порядку їхньої акумуляції та зберігання. Грошові кошти повинні акумулюватися на рахунку Державного казначейства в Національному банку України. Використання їх має здійснюватися чітко відповідно до цілей, визначених законом про Державний бюджет на плановий рік, вони не можуть спрямовуватися на іншу мету.

---

[235] Про приватизацію державного та комунального майна : Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Texty

У законодавчому порядку необхідно окреслити не лише джерела формування коштів бюджету розвитку на напрями їхнього використання, але й механізм відбору проєктів, надання експертних оцінок ефективності та/чи доцільності їхньої реалізації, прийняття рішення щодо включення до бюджету розвитку, а також порядок здійснення контролю за правильністю та ефективністю витрачання державних коштів.

Застосування середньострокового програмного підходу до фінансування державних інвестицій забезпечує:

- трансформацію макроекономічних секторних стратегій у конкретні програми та проєкти;
- збалансування прийнятих державою зобов'язань із наявними фінансовими ресурсами;
- розширення горизонту фінансового планування інвестицій за межі щорічного бюджету і, як наслідок, дотримання безперервності фінансування протягом інвестиційного циклу;
- підвищення ефективності державних інвестицій через стандартизацію та формалізацію процедур відбору, підготовки, реалізації та моніторингу інвестиційних проєктів.




**Рис. 7.15.** Напрями використання коштів бюджету розвитку

Під час відбору проєктів державного інвестування застосовують загальні ***критерії визначення пріоритетності фінансування інвестиційних проєктів, з-поміж яких***:

- ***Обсяг вже виконаної роботи***. Проєктам, які близькі до завершення, повинен віддаватись пріоритет у порівнянні з новими або проєктами, які знаходяться на початкових стадіях реалізації.
- ***Характер інвестиційних видатків***. Проєктам, які передбачають видатки на капремонт, слід віддавати пріоритет у порівнянні з тими, що передбачають капіталовкладення в основні засоби.
- ***Масштаб міжрегіональних вигод***. Проєктам, економічна віддача від яких не обмежується одним регіоном, варто віддавати пріоритет у порівнянні з тими, що мають суто регіональний характер.
- ***Масштаб соціального ефекту.*** Проєктам, які забезпечують більшу суспільну користь, охоплюють якомога більше прошарків населення, особливо малозабезпечених категорій, повинен віддаватись пріоритет у порівнянні із проєктами, які спрямовано на вирішення проблем окремої групи споживачів або які мають частково комерційну спрямованість.
- ***Операційний ефект.*** При визначенні пріоритетності проєкту необхідно виходити із рівня та апробації запропонованих технологій, життєвого циклу інвестиційного проєкту.

Кошти, асигновані бюджетом на фінансування проєктів державних інвестицій (ПДІ), мають концентруватися на особових рахунках Державного банку реконструкції і розвитку (ДБРР). На ДБРР мають бути покладено функції контролю фінансової спроможності інвестпроєкту, послідовності його реалізації, цільового характеру використання коштів, наступної концентрації прибутку від державної частки в реалізованому інвестиційному проєкті.

Етап інвестиційного бюджетування містить такі складники, як перерозподіл бюджетних ресурсів між напрямами або підпрограмами ПДІ та відбір інвестиційних проєктів за напрямами або програмами ПДІ, враховуючи встановлені бюджетні обмеження. Власне процес програмування державних інвестицій полягає в узгодженні прогнозних видатків (поточних та капітальних) на здійснення інвестиційних проєктів із рамковими показниками системи середньострокового бюджетного планування. Прогноз інвестиційних витрат за кожним проєктом має коригуватись щорічно з розробленням ПДІ на наступний період.

Управління державними інвестиціями є одним із компонентів загальнодержавної стратегії реформування системи публічних фінансів та має на меті забезпечення планування державних інвестицій на основі стратегічних

пріоритетів та середньострокової бюджетної перспективи і здійснення прозорого й економічно обґрунтованого відбору інвестиційних проєктів. Зважаючи на увагу до питання державних інвестицій, все ж таки залишається невиконаною більша частина завдань щодо: запровадження стратегічного планування державних інвестицій; створення методологічної бази для підготовки та проведення оцінювання державного інвестиційного проєкту, ураховуючи його масштабність та умови реалізації проєктів у різних сферах; посилення механізмів оцінювання проєктів на засадах чіткої відповідальності за якість їхньої експертизи, що пропонуються для фінансування за рахунок державних капітальних вкладень, згідно з установленими вимогами; упровадження централізованої системи моніторингу великомасштабних державних інвестиційних проєктів на основі фінансових та інших кількісних показників для своєчасного виявлення проєктів із високим ризиком виникнення проблем під час їхньої реалізації, ужиття необхідних заходів щодо зниження відповідних ризиків, проведення посиленого моніторингу реалізації. З огляду на відсутність на місцевому рівні чітко встановлених правил і процедур відбору інвестиційних проєктів, необхідно розробити додаткові заходи для посилення спроможності щодо управління інвестиційними проєктами на місцевому рівні.

Підсумовуючи все вищесказане можна стверджувати, що з метою створення умов для довгострокового економічного зростання політика бюджетних видатків потребує суттєвого удосконалення.

***Запитання для контролю знань***

1. Пояснити зв'язок процесу складання проєкту бюджету та процесу формування державної бюджетної політики.
2. Охарактеризувати алгоритм управлінських дій під час укладання проєкту державного бюджету.
3. Назвати суб'єктів бюджетних правовідносин, які мають повноваження формувати проєкт Державного бюджету та вносити коригування до нього.
4. Пояснити особливості законодавчої процедури під час розгляду та затвердження Державного бюджету як закону.
5. Охарактеризувати особливості закону про бюджет щодо питання формування правовідносин.
6. Розкрити особливості управлінських дій учасників бюджетного процесу на стадії розгляду та затвердження Державного бюджету.
7. Визначити часові маркери щодо перебігу процесу розгляду та затвердження Державного бюджету.
8. Пояснити зв'язок між прогнозуванням місцевого бюджету та складанням проєкту місцевого бюджету.
9. З'ясувати особливості формування бюджетної політики на місцевому рівні та її вплив на проєктування місцевих бюджетів.
10. Охарактеризувати управлінські дії учасників бюджетного процесу на стадії розгляду та затвердження місцевих бюджетів.
11. Назвати форму регуляторного акту, яким затверджується місцевий бюджет.
12. Визначити часові маркери щодо перебігу процесу розгляду та затвердження місцевих бюджетів різного рівня.
13. Розкрити сутність інвестування за рахунок бюджетних ресурсів.
14. Порівняти категорії видатків розвитку, капітальних видатків, капітальних інвестицій.
15. Назвати пріоритети бюджетних інвестицій, форми бюджетних інструментів інвестування.
16. Розповісти про нові методи державної інвестиційної політики.
17. Охарактеризувати інвестиційну стратегію та основні державні цільові програми.
18. Розкрити сутність поняття «державні інвестиційні проєкти», їхні пріоритети та оцінювання.
19. Охарактеризувати алгоритм управлінських дій відбору інвестиційних проєктів.

20. Визначити нормативне регулювання етапності відбору державних інвестиційних проєктів.
21. Назвати джерела фінансування та напрями бюджетного інвестування через Державний фонд регіонального розвитку, Державний дорожній фонд, Державний фонд поводження з радіоактивними відходами, Державний фонд розвитку водного господарства, Державний фонд внутрішніх водних шляхів.
22. Пояснити особливості порядку формування бюджету розвитку на місцевому рівні.
23. Охарактеризувати джерела надходжень та напрями використання ресурсів бюджету розвитку місцевого бюджету.
24. Пояснити зв'язок бюджету участі (партисипаторного) та бюджету розвитку на місцевому рівні.
25. Обґрунтувати можливість та доцільність формування бюджету розвитку на центральному рівні бюджетної системи.

**Додаток А**

## Матеріали, що додаються до проєкту закону про Державний бюджет

Нормативно-правовими актами, що визначають державний бюджет України є Бюджетний кодекс та закон про Державний бюджет України на відповідний рік. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються надходження та витрати Державного бюджету України. Для прийняття обґрунтованих рішень усіма учасниками бюджетного процесу на етапі проєктування, узгодження та затвердження необхідно керуватися різноплановими документальними матеріалами. До текстової частини проєкту закону про бюджет додаються спеціальні інформаційні, аналітичні, експертні матеріали, які можуть бути корисними для прийняття бюджетних рішень[236]. Матеріали до проєкту Державного бюджету подаються окремими брошурами, їхня форма та обсяг визначаються Урядом.

***Додатки складаються з декількох частин.***

***Перша частина*** – це пояснювальна записка до проєкту закону про Державний бюджет України. У ній насамперед має бути викладено інформацію про економічну ситуацію та відображено основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проєкту державного бюджету.

Пояснювальна записка містить прогноз основних макропоказників економічного і соціального розвитку країни, складених Міністерством економіки разом із Міністерством фінансів та схвалених Кабінетом Міністрів. Оцінювання надходжень бюджету, що пропонуються для забезпечення фінансовими ресурсами витрат бюджету, проводиться на підставі підготовлених центральними виконавчими органами даних і схвалюється Кабінетом Міністрів. Зокрема, Державна податкова та митна служби готують прогнозні розрахунки доходної частини бюджету; Міністерство палива та енергетики, Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» розробляють розрахунки та обґрунтовують ставки рентних платежів за нафту і природний газ власного видобутку, відрахувань від плати за транзит нафти, природного газу та аміаку. Подають свої розрахунки у Фонд державного майна, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та інші ЦОВВ, які відповідають за формування надходжень до бюджету.

[236] Про затвердження Правил оформлення проєкту Закону України про Державний бюджет України : Постанова Верховної Ради України від 06.05.1996 № 170/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170/96-%D0%B2%D1%80#Text

Така інформація обробляється та оцінюється Міністерством фінансів і використовується для складання пояснювальної записки.

У поясненнях до основних положень проєкту закону про Державний бюджет Міністерство фінансів аналізує пропонований обсяг видатків та кредитування за бюджетною класифікацією (функціональною, відомчою і програмною класифікацією видатків та кредитування бюджету, економічною класифікацією видатків бюджету) на виконання державних функцій та програм, погоджує його з Кабінетом Міністрів та подає на розгляд Верховної Ради. Причому на розгляд парламенту подаються обґрунтування бюджетних показників за 3 роки, а саме: за попередній бюджетний період (виконаний бюджет), поточний (бюджет, який тільки виконується) та два наступні (показники майбутнього бюджетного періоду, які й будуть розглядатися та затверджуватися парламентом). Народним депутатам надається інформація щодо врахування основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Така інформація є важливою, оскільки розроблені Міністерством фінансів і схвалені Урядом показники, які було внесено до Основних напрямів бюджетної політики, розглядаються та схвалюються Верховною Радою, тобто містять позицію парламенту щодо напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, які мають знайти своє відображення в проєкті закону про Державний бюджет на відповідний період.

БКУ встановлює, що у пояснювальній записці до проєкту закону про Державний бюджет має бути визначено базові показники та результати обрахунку індексів відносної податкоспроможності в розрізі місцевих бюджетів. Для визначення індексу відносної податкоспроможності відповідних бюджетів використовується кошик доходів місцевих бюджетів; у кошику доходів враховуються пільги, що надають органи державної та місцевої влади. Формально це завищує податкоспроможний потенціал регіону. Для розрахунку доходів і обсягів трансфертів використовуються демографічні показники. У бюджетному процесі особливе місце мають взаємовідносини державного та місцевих бюджетів. Організація цих відносин визначається спеціальним розділом закону про бюджет та додатками до нього (щодо міжбюджетних трансфертів). До проєкту бюджету додаються аналітичні дані, розрахунки з обґрунтуваннями особливостей міжбюджетних взаємовідносин, а саме: детальні розрахунки обсягів базової та реверсної дотації, визначаються за встановленими порядками; базові показники та результати обрахунку індексів податкоспроможності в розрізі місцевих бюджетів; детальний розрахунок розміру фінансового нормативу бюджетної забезпеченості за функціями та видами місцевих бюджетів; розрахунки обсягів субвенцій

з державного бюджету місцевим бюджетам за видами пільг і допомог та детальними фінансовими й кількісними показниками. Під час доопрацювання Урядом проєкту закону про Державний бюджет можуть бути змінені показники міжбюджетних трансфертів.

У пояснювальній записці до проєкту закону надається інформація щодо обсягів державного боргу, зокрема щодо типу боргового зобов'язання, графіка його погашення, обсягів та умов запозичень.

З іншого боку, актуальним завданням держави залишається використання державних соціальних стандартів і нормативів в усіх сферах для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на цій основі бюджетів усіх рівнів, соціальних фондів, міжбюджетних відносин. Одним із таких стандартів є прожитковий мінімум, величина якого теж враховується(під час формування державного бюджету в розрахунках як видаткової, так і дохідної його частини). До пояснювальної записки додаються обґрунтування розрахунку вартісної величини прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також – окремо для основних соціальних і демографічних груп населення, розрахунки обсягу компенсації за рахунок коштів державного бюджету втрат суб'єктів господарювання внаслідок прийняття Урядом, іншими ЦОВВ рішень щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, послуг.

Кабінет Міністрів, ЦОВВ, приймаючи рішення щодо регулювання цін, тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг, підтримання відносно низьких роздрібних цін на окремі товари, послуги для населення, спричиняють втрати суб'єктів господарювання. Підприємствам, у яких із цієї причини витрати на виробництво і реалізацію продукції не покриваються отримуваними доходами з державного бюджету, виділяються відповідні суми коштів на покриття збитків. Щоб знайти цю суму, необхідно зробити розрахунок обсягу компенсації (дотації) за рахунок коштів державного бюджету. У ринковій економіці державні компенсації (дотації) обмежуються тими сферами, які не можуть ефективно регулюватися ринковим механізмом, що базується на самоокупності підприємницької діяльності. Фіскальні ризики, обумовленні державним регулюванням цін, тарифів та результатами діяльності (збитки) суб'єктів господарювання державного сектора економіки, мають вплив на бюджетні показники через застосування квазіфіскальних операцій, що потребує особливої уваги з боку учасників бюджетного процесу.

***Друга частина додатків*** містить прогнозні показники зведеного бюджету України, до яких внесено оцінку державного бюджету та місцевих бюджетів відповідно до бюджетної класифікації, та фінансову програму

економічного і соціального розвитку держави загалом. Зведений баланс фінансових ресурсів мав об'єднувати в єдину систему всі фінансові плани і баланси, що під час бюджетного проєктування сприяє виявленню об'єктивних взаємозв'язків, довготривалих тенденцій розвитку найважливіших джерел фінансових ресурсів (складався до 05.2019 р. відповідно до постанови КМУ від 28.06.1995 р. №471 «Про організацію складання балансу фінансових ресурсів України»). На сьогодні Мінекономіки за встановленими повноваженнями[237] має проводити аналіз стану та тенденцій економічного і соціального розвитку України, секторів та галузей економіки, здійснює державне прогнозування економічного і соціального розвитку, складає прогнозні зведені національні рахунки для економіки загалом, зокрема таблицю «Витрати – випуск» (міжгалузевий баланс), що є підставою для фінансового планування.

***Третя частина додатків*** – це переліки пільг та преференцій із податків і зборів (обов'язкових платежів), які встановлюються згідно із законодавством у плановому році, із розрахунком втрат доходів бюджету від їхнього запровадження. Потенційні втрати від пільг та преференцій мають враховуватися під час укладання державного і місцевих бюджетів. Міністерство фінансів робить розрахунок таких втрат, а Уряд має схвалити такі розрахунки.

***Четвертою частиною додатків*** є переліки та обсяги коштів за державними цільовими програмами, які включено ГРБК до бюджетних програм, передбачених у проєкті закону про Державний бюджет України. Уряд, керуючись положеннями Закону України «Про державні цільові програми», затверджує концепції цільових програм, загальнодержавні програми, які необхідні для того, щоб підвищити ефективність, надійність державних заходів, спрямованих на вирішення проблем загальнодержавного та регіонального масштабів, поліпшити використання національних природних ресурсів, результатів фундаментальних, прикладних досліджень з пріоритетних напрямів економічного, соціального розвитку, реформувати певні системи, провести профілактичні заходи, збільшити обсяги виробництва з метою раціонального використання коштів бюджету[238].

***П'ята частина додатків*** містить зведення та структуру державних боргових і гарантійних зобов'язань на поточний та наступний бюджетні періоди до повного погашення таких зобов'язань, включно з обсягами видатків на обслуговування державного боргу. Відповідно до п. 2 ст. 18 БКУ загальний

[237] Про затвердження Положення про Міністерство економіки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 (в редакції постанови КМУ від 17.02.2021 № 124). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#n46

[238] Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV (із змін. та доповн.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text

обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України. Парламент має акцентувати увагу на оптимальності співвідношення внутрішніх та зовнішніх запозичень, оскільки це є важливим для побудови ефективної системи управління державним боргом та для збереження фінансової безпеки в країні; розглянути державний борг і податки у контексті альтернативного вибору для вирішення дилеми – збільшувати податковий тягар чи залучити державні позики. Методичні підходи для розрахунку боргового тягаря дозволяють застосовувати процедури управління державним боргом на основі певних макропоказників та їхніх співвідношень (безпекових індикаторів).

***Шоста частина*** додатків стосується плану державних запозичень на наступний бюджетний період, а також переліку інвестиційних програм (проєктів), під які можуть надаватися державні гарантії у наступному бюджетному періоді, містить перелік кредитів (позик) із зазначенням кредиторів, видів, мети, валюти, строку і відсоткової ставки державних запозичень, а також стан укладання договорів.

***Сьома частина*** додатків містить прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, підготовлений відповідно до ст. 21 БКУ Мінфіном з участю Мінекономіки, НБУ, а також ГРБК, який ґрунтується на Програмі діяльності Уряду, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах. Верховна Рада України та її бюджетний комітет аналізують зазначену інформацію, враховують її під час формування показників проєкту державного бюджету та показників на наступні за плановим два бюджетні періоди. Особлива увага звертається на бюджетні програми, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проєктів, державних цільових програм, зокрема із залученням кредитів від іноземних держав, банків, МФО.

***Восьмий додаток*** – це доповідь про хід виконання державного бюджету у поточному бюджетному періоді, підготовлена Мінфіном.

***Дев'ята частина додатків*** містить пояснення ГРБК до проєкту Державного бюджету України. Вказані пояснення подаються головними розпорядниками бюджетних коштів до Комітету Верховної Ради з питань бюджету на підставі бюджетних запитів. Члени бюджетного комітету та/або народні депутати можуть за необхідності запросити коментар ГРБК щодо бюджетних запитів та пояснень до них.

***Десятий додаток*** – це протокол про результати консультацій Кабінету Міністрів України із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування. Наприклад, в Україні діє Асоціація міст. Основною метою її діяльності є підтримка курсу ринкових перетворень, розширення горизонтальних зав'язків між містами на ґрунті економічного співробітництва, захист законних прав та інтересів членів Асоціації в органах влади та управління, взаємодія з владними структурами і громадськими об'єднаннями у справі формування країни з соціально орієнтованою ринковою економікою. Такі консультації необхідні для обізнаності Уряду з цих питань і проблем.

***Одинадцятий додаток*** містить інформацію щодо врахування пропозицій Ради національної безпеки і оборони України до проєкту закону про Державний бюджет за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки й оборони України (із умотивованим обґрунтуванням). РНБО відповідно до Конституції України, згідно із Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України»[239] є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Згідно з повноваженнями має розробляти та розглядати на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції, законів України, Концепції (основи державної політики) національної безпеки України[240], Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки й оборони, зокрема економічної та фінансової безпеки. РНБО подає пропозиції Президентові щодо проєкту закону про бюджет за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки та оборони з огляду на норми Закону України «Про національну безпеку України»[241], Стратегію національної безпеки України[242], з урахуванням їхнього впливу на фінансову безпеку, що визначається за Методикою розрахунку рівня економічної безпеки[243]. Пропозиції РНБО до проєкту закону повинні сприяти захисту та подальшому розвитку найвагоміших здобутків України, визначенню

[239] Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР (із змін. та доповн.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text

[240] Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16.01.1997 № 3/97-ВР (із змін. та доповн.).
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80#Text

[241] Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII (із змін. та доповн.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

[242] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020.
URL: https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037

[243] Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Мінекономрозвитку та торгівлі України від 29.10.2013 № 1277.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text

стратегічних пріоритетів і цілей; відповідати викликам і загрозам сучасності; визначати принципи, пріоритети, завдання, механізми забезпечення захисту важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз; конкретизувати засади політики держави у сфері національної, економічної та фінансової безпеки; контролювати вплив рівня видатків і кредитування бюджету, структуру державних боргових і гарантійних зобов'язань на поточний і наступні бюджетні періоди до повного погашення таких зобов'язань, включно з обсягами видатків на обслуговування державного боргу; містити заходи щодо недопущення зниження індикаторів економічної безпеки до граничного значення.

***Дванадцятий додаток*** містить інформацію щодо залучення довгострокових (понад 1 рік) кредитів (позик), надання гарантій, набуття прав поручителя за такими зобов'язаннями суб'єктами господарювання державного сектору економіки, Інформацію щодо довгострокових кредитів: обсяги, строки, відсотки, мета використання, умови інвестування та отримання доходів, розподіл прибутків тощо.

***Наступна частина додатків*** містить матеріали, пов'язані з оцінюванням впливу фіскальних ризиків[244] на бюджетні показники та пропозиції щодо їхнього зменшення чи нівелювання. Інші матеріали подаються в обсягах і формі, як визначає Кабінет Міністрів України.

[244] Про затвердження Методики оцінювання фіскальних ризиків : Постанова Кабінету міністрів України від 24.04.2019 № 351 із змінами та доповненнями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/351-2019-%D0%BF#Text

**Додаток Б**

## Макет форми державного інвестиційного проєкту

**І. Резюме.**

*(найменування проекту)*

| № з/п | *Характеристика, показники, результати аналізу та оцінки проєкту* | *Опис або значення* |
|---|---|---|
| 1. | Мета та короткий опис проєкту (компонентів) і місце його реалізації | |
| 2. | Основна сфера, якої стосується мета і результати реалізації проєкту | |
| 3. | Головний розпорядник коштів державного бюджету<br>Відповідальний виконавець<br>Замовник будівництва (у разі наявності) | |
| 4. | Балансоутримувач (у разі створення/придбання нового об'єкта) | |
| 5. | Обґрунтування необхідності реалізації проєкту, результати його реалізації, зокрема наслідки у разі, коли його не буде реалізовано | |
| 6. | Відповідність проєкту стратегічним і програмним документам | |
| 7. | Наявність альтернативних способів досягнення мети проєкту та результати їхнього аналізу | |
| 8. | Загальна вартість реалізації проєкту (тис. грн), зокрема за етапами:<br>- інвестиційний етап (розроблення проєкту), зокрема вартість оформлення / придбання необхідної земельної ділянки<br>- інвестиційний етап (реалізація проєкту) | |
| 9. | Строк реалізації проєкту (місяців), зокрема за етапами,<br>строк введення в експлуатацію основних засобів | |
| 10. | Джерела фінансування проєкту (тис. грн), зокрема:<br>-власні кошти суб'єкта інвестиційної діяльності<br>-кошти, що надаються з державного бюджету<br>- кошти, що надаються з місцевого бюджету<br>-залучені кошти (зокрема і під державні гарантії)<br>-інші джерела (міжнародна технічна допомога тощо) | |
| 11. | Джерела покриття витрат (тис. грн.), зокрема<br>доходи від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) | |
| 12. | Показники економічної ефективності (для самоокупних проєктів):<br>-чиста приведена вартість<br>-внутрішня норма дохідності<br>-дисконтований період окупності<br>-індекс прибутковості | |
| 13. | Показники економічного ефекту:<br>-співвідношення вигід і витрат (на основі аналізу вигід і витрат)<br>-чиста приведена вартість (на основі аналізу вигід і витрат) | |

| | | |
|---|---|---|
| 14. | Показники аналізу ефективності витрат (для державного інвестиційного проекту до 30 млн грн включно) | |
| 15. | Економічні наслідки:<br>-економія енерговитрат та енергоресурсів<br>-економія витрат води<br>-загальна економія витрат на експлуатацію (утримання) об'єкта<br>-інвестування після завершення реалізації проєкту<br>-збільшення обсягу експорту продукції<br>-зменшення обсягу імпорту продукції | |
| 16. | Соціальні наслідки:<br>-доступність послуги<br>-покращення якості продукції (товарів, робіт, послуг)<br>-відповідність стандартам і нормам, зокрема європейському рівню<br>-збереження робочих місць<br>-створення нових робочих місць, інші | |
| 17. | Екологічні наслідки (збільшення/зменшення обсягу викидів, забруднення навколишнього природного середовища тощо) | |
| 18. | Показник бюджетної ефективності:<br>1) щорічні надходження до бюджету (сплата податків, зборів та інших обов'язкових платежів тощо):<br>-додаткові надходження до державного бюджету<br>-додаткові надходження до місцевого бюджету<br>-зменшення обсягу видатків державного бюджету<br>-зменшення обсягу видатків місцевого бюджету<br>2) щорічні витрати на експлуатацію (утримання) основних засобів за проєктом за джерелами фінансування (тис. грн)<br>(окремо до початку та після завершення інвестиційного етапу) | |
| 19. | Витрати на закупівлю товарів, робіт національного виробника, які використовуються під час реалізації проєкту (тис. грн, %) | |
| 20. | Витрати на закупівлю товарів, робіт і послуг іноземного виробника, які використовуються під час реалізації проєкту (тис. грн, %), обґрунтування їхньої необхідності | |
| 21. | Наявні висновки експертизи проєкту відповідно до законодавства (ким, коли видані) | |
| 22. | Потреба та наявність необхідної дозвільної документації для реалізації проєкту | |
| 23. | Контактна особа (прізвище, ім'я по батькові, посада, підрозділ/установа, адреса, номер телефону, електронна пошта) | |

| | | |
|---|---|---|
| _____<br>*(найменування посади керівника, відповідального виконавця / замовника будівництва)* | _____<br>*(підпис)* | _____<br>*(ініціали та прізвище)* |

**II. Техніко-економічний аналіз.**

_____

(найменування проєкту)

***Мета проєкту та її обґрунтування.***

1. Загальна характеристика проблем, на розв'язання яких спрямовано проєкт:

1) характеристика стану сфери та стратегія її розвитку, можливих варіантів розвитку в разі реалізації та не реалізації проєкту;

2) характеристика наявної продукції (товарів, робіт, послуг) або наявних умов для здійснення державної функції, супутньої або пов'язаної з нею продукції (товарів, робіт, послуг), відповідність стандартам і нормам;

3) результати аналізу ринку продукції (товарів, робіт, послуг) та/або відповідного сегмента на основі демографічного аналізу, аналізу конкуренції, SWOT-аналізу, аналізу споживачів та їхньої кількості, географічних меж ринку, ціноутворення;

4) результати аналізу конкурентного потенціалу відповідального виконавця, зокрема можливостей розвитку, загрози та проблеми провадження діяльності;

5) результати громадського обговорення проєкту та пропозиції, їхнє врахування або відхилення.

2. Кінцевий результат (характеристика, номенклатура та обсяги виробництва продукції), який планується досягти в разі реалізації проєкту, його основні показники.

3. Спосіб досягнення кінцевого результату на основі результатів аналізу альтернативних способів досягнення мети та обґрунтування переваг обраного способу.

4. Відповідність проєкту напрямам розвитку держави, визначеним стратегічними та актуальними затвердженими програмними документами (Програма діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2030» тощо).

***Опис проєкту та прогнозний обсяг витрат.***

5. Технічний та/або технологічний аналіз обраного способу досягнення кінцевого результату, нормативна тривалість.

6. Необхідність забезпечення земельною ділянкою або правами на неї (оренда, суперфіцій, емфітевзис) для реалізації проєкту.

7. Наявність і розвиток необхідної інфраструктури.

8. Заходи щодо охорони навколишнього природного середовища.

9. Необхідність розроблення проєктної документації, стадії розроблення.

10. Організаційні заходи, зокрема здійснення публічних закупівель у розрізі предмета закупівлі, та графік їхнього здійснення.

| *Найменування заходу* | *Прогнозні строки здійснення заходу* | | *Вартість виконання, тис. грн* | *Очікувані результати* |
|---|---|---|---|---|
| | *початок* | *закінчення* | | |

11. Кадрове забезпечення за етапами життєвого циклу проєкту (інвестиційний та експлуатаційний), зокрема необхідність навчання і професійної підготовки.

12. Сертифікати, ліцензії та інші дозвільні документи, необхідні для реалізації проєкту, та їхня наявність.

13. Витрати на розроблення та реалізацію проєкту (тис. грн).

| *Витрати за етапами проєкту* | *Витрати за роками реалізації проєкту* | | | | *Усього* |
|---|---|---|---|---|---|
| | *1* | *2* | *3* | *n* | |
| 1. Інвестиційний етап (розроблення):<br>– дослідження та розроблення проєкту<br>– проектування за стадіями<br>– забезпечення земельною ділянкою (витрати на придбання/оренду, оформлення прав)<br>– інші витрати | | | | | |
| Разом | | | | | |
| 2. Інвестиційний етап (реалізація):<br>– будівельні роботи, устаткування, обладнання,<br>– меблі, інвентар тощо<br>– пусконалагоджувальні роботи<br>– адміністративні витрати<br>– інші витрати | | | | | |
| Разом | | | | | |
| Усього | | | | | |

14. Витрати на експлуатацію (утримання) (експлуатаційний етап):

1) інформація про балансоутримувача (балансоутримувачів) (у разі створення/придбання нового об'єкта – майбутнього балансоутримувача);

2) витрати. на забезпечення функціонування активів (основних засобів) до початку і після завершення реалізації проекту (тис. грн).

| *Витрати* | *Щорічний обсяг витрат* | | *Різниця* |
|---|---|---|---|
| | *до початку проєкту (фактичний)* | *після завершення проєкту (прогнозний)* | |
| Матеріальні витрати на сировину та матеріали<br>Витрати на ресурси (електроенергія, газ, вода)<br>Заробітна плата<br>Адміністративні витрати<br>Амортизаційні відрахування | | | |
| Разом, зокрема за джерелами фінансування | | | |

***Аналіз ефективності проєкту.***

15. Розрахунок собівартості кінцевої продукції (товарів, робіт, послуг).

16. Розрахунок показників економічної ефективності (для самоокупних проєктів):

- розрахунок чистого грошового потоку;
- розрахунок чистої приведеної вартості (на основі фінансових потоків), внутрішньої ставки дохідності, дисконтованого періоду окупності, індексу прибутковості.

17. Прогноз соціальних та екологічних наслідків.

18. Аналіз та оцінка вигід від реалізації проєкту (для проєктів вартістю понад 30 млн гривень), зокрема потенційних вигодоотримувачів та їхніх вигод від реалізації проєкту.

19. Прогноз економічного ефекту:

- розрахунок чистої приведеної вартості (на основі аналізу вигід і витрат);
- розрахунок співвідношення вигід і витрат (на основі аналізу вигід і витрат);
- розрахунок економічних показників ефективності витрат на реалізацію окремо інвестиційного та експлуатаційного етапу проєкту, зокрема:
  - інвестиційні витрати на створення 1 товару/послуги (на 1 кв. метр, 1 споживача);
  - експлуатаційні витрати на 1 товару/роботи/послуги у процесі функціонування об'єкта інвестування до початку і після завершення реалізації проєкту;
  - економія витрат на експлуатацію об'єкта після завершення реалізації проєкту;
  - економія витрат на закупівлю товарів/робіт/послуг під час реалізації проєкту.

20. Прогноз надходжень до бюджетів.

21. Інші проєкти, з якими пов'язана реалізація цього проєкту.

22. Аналіз ризиків і можливі шляхи їхнього зниження, запобіжні заходи, страхування ризиків у випадках, передбачених законодавством.

| *Тип та вид ризику* | *Можливі негативні наслідки* | *Заходи щодо зменшення впливу ризиків* |
|---|---|---|

***Організаційна структура та управління проєктом.***

23. Інформація про відповідального виконавця, насамперед замовника будівництва:

- повне найменування, місцезнаходження, код згідно з ЄДРПОУ;
- ім'я та прізвище, посада, адреса електронної пошти, номер телефону контактної особи;
- коротка історія, включно з фінансовим станом (результати фіндіяльності на підставі балансу, звіту про дебіторську/кредиторську заборгованість) за останній звітній період;
- внутрішня організаційна структура;
- досвід роботи за останні 3 роки з реалізації інвестиційних проєктів або управління ними;
- основні види діяльності, продукції (товарів, робіт, послуг);
- позиція на ринку.

24. Організаційна схема управління реалізацією проєкту.

*Додаток:*

1. Фотографії, креслення, патентна інформація про продукцію.
2. Результати маркетингових досліджень.
3. Фотографії і схеми.
4. Фінансово-економічні розрахунки (таблиці, графіки).
5. Результати аналізу фінстану відповідального виконавця та замовника будівництва.
6. Документи щодо обґрунтування оцінки впливу на навколишнє середовище.
7. Копії установчих документів відповідального виконавця та замовника будівництва.

| *(найменування посади керівника відповідального виконавця / замовника будівництва)* | *(підпис)* | *(ініціали та прізвище)* |
|---|---|---|

### *III. План реалізації, фінансування та стан виконання проєкту.*

*(найменування проєкту)*

1. План реалізації та фінансування проєкту (на весь період інвестиційного етапу)

| *Найменування заходу* | *Строк виконання* | | *Обсяг фінансування, тис.грн* | *Виконано на 1 січня 20___ р.* | *Профінансовано на 1 січня 20___ р.* | *План на поточний та наступні роки* | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *початок* | *завершення* | | | | | | | |
| 1. Інвестиційний етап (розроблення): | | | | | | | | | |
| дослідження та розроблення проєкту (проектування за стадіями) | | | | | | | | | |
| забезпечення земельною ділянкою (витрати на придбання/ оренду, тощо) | | | | | | | | | |
| інші заходи | | | | | | | | | |
| Разом | | | | | | | | | |
| 2. Інвестиційний етап (реалізація): | | | | | | | | | |
| здійснення закупівель товарів, робіт (у розрізі предмета закупівлі):..... | | | | | | | | | |
| виконання будівельних робіт | | | | | | | | | |
| поставка устаткування, обладнання, меблів, інвентарю | | | | | | | | | |
| виконання пусконалагоджувальних робіт | | | | | | | | | |
| інші заходи | | | | | | | | | |
| Разом | | | | | | | | | |
| Усього, | | | | | | | | | |
| зокрема за джерелами фінансування | | | | | | | | | |

2. План реалізації та фінансування проєкту на плановий рік за місяцями у розрізі заходів інвестиційного етапу (розроблення та/або реалізація).

3. Стан реалізації інвестиційного етапу проєкту (у разі, коли реалізацію проєкту розпочато):

1) стан виконання плану реалізації проєкту за етапами, заходами, зокрема планові та фактичні обсяги виконання, фінансування проєкту окремо за попередній та поточний рік;

2) план та результати закупівель у рамках проєкту (за заходами проєкту), зазначивши інформацію про укладені договори.

***План та результати закупівель.***

| *Назва договору* | *Тип робіт, на який укладався договір* | *Номер та дата його укладення* | *Сума договору* | *Назва компанії, з якою укладався договір* | *Стан виконання* |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | |

3) відхилення від раніше запланованого строку реалізації проєкту (тривалість, визначена під час першого затвердження/схвалення / відбору проєкту), років і місяців, %;

4) відхилення від раніше визначеної вартості проєкту (загальна кошторисна вартість, визначена під час першого затвердження/схвалення / відбору проєкту), тис. грн, %;

5) аналіз причин відхилення (зміни строків реалізації або загальної вартості проєкту тощо) та обґрунтування здійснення заходів щодо їх усунення, визначення обсягу витрат, необхідних для здійснення таких заходів (додаткових витрат).

*Додаток:*

1. Фінансовий звіт суб'єкта інвестиційної діяльності на останню звітну дату та фінансові звіти за минулий рік.
2. Результати аналізу фінансового стану відповідального виконавця/замовника будівництва на останню звітну дату.
3. Інформація про отримані позики та довгострокові кредити банків, зокрема іноземних, про відсутність простроченої заборгованості з погашення та обслуговування.
4. Інформація щодо виділення земельних ділянок, стан розроблення проєктно-кошторисної документації та проведення державної експертизи у разі, коли до складу інвестиційного проєкту включено проєкт будівництва.
5. Інформація про відсутність у суб'єкта інвестиційної діяльності простроченої понад три місяці заборгованості перед державним бюджетом із сплати податків і зборів.
6. Копія титулу будови (об'єкта) для розпочатих проєктів.
7. Поточний звіт про реалізацію державного інвестиційного проєкту станом на початок поточного року або кварталу (для розпочатих проектів) за встановленою формою.

| _____ | _____ | _____ |
|---|---|---|
| *(найменування посади керівника, відповідального виконавця / замовника)* | *(підпис)* | *(ініціали та прізвище)* |

## ДЛЯ НОТАТОК

## ДЛЯ НОТАТОК

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

**Онищенко Володимир Олександрович**
**Онищенко Світлана Володимирівна**
**Бережна Алла Юріївна**
**Філонич Олена Миколаївна**

# БЮДЖЕТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

**ПІДРУЧНИК**
*для здобувачів вищої освіти*

**ЧАСТИНА 1**

Редактори – Бартош С.В., Дубовик О.Д., Дорошенко В.С.
Дизайн обкладинки – Кисилиця О.Б.
Комп'ютерне верстування – Чередник Л.А., Зима О.О.

Підп. до друку 23.06.2023р. Формат 60х84 1/16. Папір офс. Друк офс.
Умов.-друк арк. 37,09. Обл.-вид. арк. 37,66. Тираж 300 прим. Зам. № 8.
**Видавництво та друк – ТОВ «Видавництво «Знання України».**
**03150, м. Київ-150, вул. Велика Васильківська (Червоноармійська),**
**57/3, к.314. Тел. 287-41-45, 287-30-97.**
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК №217 від 11.10.2000 р.

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
**ПОЛТАВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА**
ІМЕНІ ЮРІЯ КОНДРАТЮКА

205
років освітніх традицій

*Видання присвячується річниці Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»*



Підручник з бюджетного менеджменту адресовано здобувачам вищої освіти економічних спеціальностей галузі знань 07 «Управління та адміністрування» та 28 «Публічне управління та адміністрування», фахівцям, діяльність яких пов'язана з сектором загального державного управління, науковцям, викладачам та усім, хто прагне поглибити знання з теорії та практики публічних фінансів. У першій частині підручника розглядаються такі питання: система управління бюджетом; теоретичні підходи до прийняття бюджетних рішень; бюджетна політика та бюджетний механізм; методологія бюджетного прогнозування; бюджетне забезпечення соціальних зобов'язань держави; організаційні засади бюджетного планування; організація процесу поточного планування бюджетів.

Особливістю підручника є комплексне поєднання теоретичних конструктів щодо управління бюджетним процесом та практичних аспектів їхньої реалізації. Робота містить результати аналітичних досліджень, наукових розвідок, теоретичні узагальнення та практичні рекомендації щодо вдосконалення системи управління бюджетом.

ЗНАННЯ УКРАЇНИ

# АВТОРИ ПІДРУЧНИКА

**ОНИЩЕНКО ВОЛОДИМИР ОЛЕКСАНДРОВИЧ,**

д.е.н, професор, заслужений працівник освіти України, ректор Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

**ОНИЩЕНКО СВІТЛАНА ВОЛОДИМИРІВНА,**

д.е.н, професор, заслужений діяч науки і техніки України, директор навчально-наукового інституту фінансів, економіки, управління та права Національного університету імені Юрія Кондратюка

**БЕРЕЖНА АЛЛА ЮРІЇВНА,**

к.е.н., доцент, головний бухгалтер Національного університету імені Юрія Кондратюка

**ФІЛОНИЧ ОЛЕНА МИКОЛАЇВНА,**

к.е.н., доцент, заслужений економіст України, перший проректор-проректор з науково-педагогічної роботи та економічного розвитку Національного університету імені Юрія Кондратюка